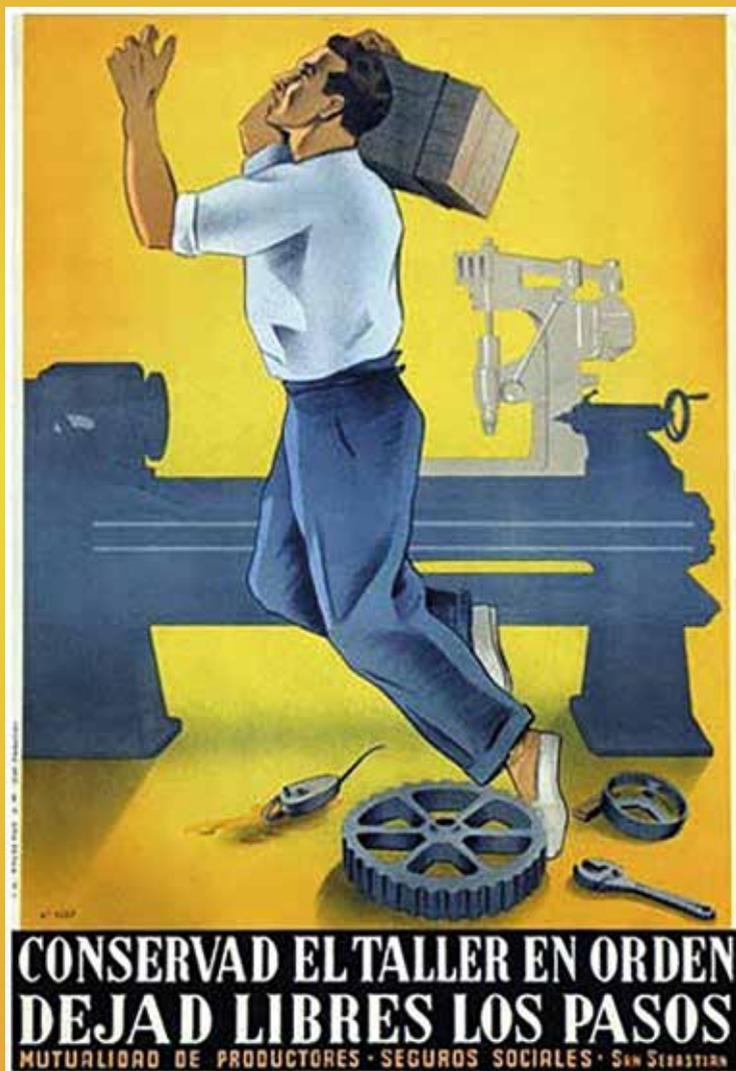


LA GESTIÓN DEL SEGURO DE ACCIDENTES DEL TRABAJO EN ESPAÑA: DE MUTUAS PATRONALES A ENTIDADES COLABORADORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1900-2019

Jerònia Pons-Pons y Margarita Vilar-Rodríguez



**La gestión del Seguro de Accidentes del Trabajo
en España: de Mutuas Patronales a entidades
colaboradoras de la Seguridad Social, 1900-2019**

Jerònia Pons-Pons y Margarita Vilar-Rodríguez

Copyright © 2019 Jerònia Pons-Pons y Margarita Vilar-Rodríguez

Todos los derechos reservados

Edita: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

D.L.: M-2694-2020

NIPO: 859-19-005-3

ISBN: 978-84-948896-4-6

Producción Editorial: Editorial MIC

Fecha de edición: enero de 2020

Fotografía de la portada:

Mutualidad de Productores. San Sebastián. Conservad el Taller en orden. Dejad libres los pasos. (194?).

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Fuente: obtenida de <http://www.expotrabajoysalud.es/carteles/carteles.html#../carteles/carteles/Cartel-exposicion-desde-la-proteccion-a-la-prevencion-15.jpg>

Jerònia Pons-Pons y Margarita Vilar-Rodríguez son doctoras y profesoras de las Facultades de Economía y Empresa de las Universidades de Sevilla y A Coruña, respectivamente. Han trabajado juntas en la última década en temas de investigación relacionados con la historia de los seguros sociales. Dentro de este ámbito destacan sus trabajos en torno a la atención médica pública y privada y la cobertura hospitalaria en España comparada con otros países desde una perspectiva de largo plazo. En 2014, como resultado de esta colaboración, publicaron el libro *El seguro de salud privado y público en España. Su análisis en perspectiva histórica*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, que fue galardonado por la AEHE con el Premio Vicens Vives 2015, al mejor libro publicado de historia económica y social en España y América Latina. En 2018 editaron conjuntamente el libro titulado *Un siglo de hospitales entre lo público y lo privado (1886-1986) [Financiación, gestión y construcción del sistema hospitalario español]* (Ed. Marcial Pons).

Dentro de esta línea de investigación, han publicado también varios capítulos de libro como, por ejemplo, “Economic Growth and Demand for Health Coverage in Spain: The Role of Friendly Societies (1870-1942)”, en Harris, Bernard (ed.), *Mutual insurance, sickness and old age in Europe and North America since 1850*, London, Pickering & Chatto Publishers, pp. 65-88. En paralelo, y como resultado de su trabajo, han publicado conjuntamente artículos en revistas académicas internacionales de reconocido prestigio como *International Review of Social History*, 56 (2011); *Labor History*, Vol. 53, No. 2 (2012); *Social History of Medicine*, 26 No. 2 (2012); *Asclepio*, 67,1 (2015); *Historia Agraria*, 66 (2015); *Historia y Política*, 39,1 (2018); *Business History*, 61, 3 (2019); *Social History* 44, 3 (2019), *Economic History Review* (2019), entre otras.

Como autoras de este libro, nos gustaría agradecer la confianza mostrada por la TGSS para conducir este proyecto. Pilar Pintor, desde la OTRI en la Universidad de A Coruña, y la FIUS en la Universidad de Sevilla gestionaron la burocracia derivada del mismo. Además, en el proceso de elaboración de este libro Luis Casado de Otaola, Jefe de área de Documentación Administrativa, nos ayudó a localizar fuentes y documentación en el Archivo MITRAMISS y Juana Bastida hizo lo propio en el Archivo y en la Biblioteca de INGESA. Por su parte, Jose Babiano nos ha facilitado la utilización de varias fotografías procedentes del Archivo de Historia del Trabajo, Fundación Primero de Mayo. Por último, agradecemos al profesor F. Comín, uno de los principales conocedores de la Historia de la Seguridad Social en España, el prólogo escrito para presentar este trabajo. Ojalá el laboratorio de experiencias que representa la Historia, sirva para abrir debates y para construir un futuro mejor en términos de bienestar para toda la población.

*Jerònia Pons-Pons y Margarita Vilar-Rodríguez
Desde Sevilla y A Coruña en octubre de 2019*

Índice general

Prólogo	11
---------	----

Introducción	19
--------------	----

Capítulo 1. Del seguro voluntario al seguro obligatorio: el nacimiento de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y su consolidación (1900-1939)	39
1.1. Origen de las mutualidades patronales y el nacimiento de un ramo del seguro privado	48
1.2. Los intentos de reforma y de obligatoriedad en las dos primeras décadas del siglo XX. La consolidación de la red de atención médica	58
1.3. El seguro obligatorio: expansión del negocio, nuevas mutualidades y aumento de la competencia (1931-1936)	73
1.4. El impacto de la Guerra Civil española en el seguro de accidentes de trabajo y en las entidades aseguradoras del ramo (1936-1939)	

Capítulo 2. Las Mutuas Patronales en la dictadura franquista: continuidades y cambios (1939-1966)	107
---	-----

2.1. La gestión de los seguros sociales antes de la Ley de Bases de la Seguridad Social: muchos proyectos y escasos cambios (1939-1962)	109
2.2. El mutualismo patronal y el seguro de accidentes de trabajo bajo la dictadura de Franco	116
2.3. Las Mutuas Patronales como entidades colaboradoras del Seguro Obligatorio de Enfermedad (1942-1963)	154
2.4. La Ley de Bases de la Seguridad Social y su repercusión en las Mutuas Patronales (1963-1966)	173
<hr/>	
Capítulo 3. La consolidación de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo como entidades colaboradoras de la Seguridad Social (1966-1975)	207
3.1. Las bases legales de las Mutuas en la cobertura de los accidentes de trabajo en los años finales de la dictadura de Franco	208
3.2. Cambios en el sector de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo bajo el nuevo paraguas legislativo	226
3.3. La siniestralidad y la rehabilitación en España en los años finales del franquismo	235
<hr/>	
Capítulo 4. La modernización del mutualismo patronal durante la democracia (1976-2019)	267
4.1. La adaptación de la Seguridad Social al marco constitucional y el encaje legislativo de las Mutuas Patronales (1976-2019)	269
4.2. El sector de las Mutuas en el periodo democrático: integración, concentración y metamorfosis	284
4.3. La ampliación de las competencias de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y el impulso a la prevención de riesgos laborales	305
4.4. Reflexión final: La compleja situación al final de este largo camino	318
<hr/>	
Conclusiones	351
<hr/>	
Bibliografía	359
<hr/>	
Apéndice fotográfico	370
<hr/>	

Prólogo

El Ministerio de Trabajo y el Instituto Nacional de la Seguridad Social publicaron en 2007 y 2008 dos magníficos libros, coordinados y dirigidos por José Luis Tortuero y Santiago Castillo, respectivamente, con el título o subtítulo de Cien Años de Protección Social en España, con la finalidad de celebrar el centenario de la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908. En ellos, había excelentes estudios (exceptuando los míos), analizando los hitos legislativos esenciales del el propio INP y de los seguros obligatorios de vejez, invalidez, enfermedad y desempleo; de las mutualidades laborales y las principales reformas del Sistema de la Seguridad Social de 1963, 1978 y 1995, desde una perspectiva legal, económica e histórica, así como la historia de sus organismos gestores y de los grandes artífices políticos y funcionarios que la hicieron posible. Aunque hay en ellos alguna mención al seguro de accidentes de trabajo y a las Mutuas Patronales de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, no incorporan ningún capítulo específico sobre estas instituciones que siempre han sido colaboradoras del INP y luego de la Seguridad Social. A llenar este vacío está destinado este libro, que presento brevemente, destinado a celebrar el cuadragésimo aniversario del Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre,

sobre gestión institucional de la Seguridad Social, las Salud y el Empleo, que mantuvo la colaboración de las Mutuas Patronales. No es casualidad que detrás de aquellos dos libros, y también de este, se intuya la silenciosa labor de un gran historiador de formación y profesión, como es Octavio Granado, que antes de ocupar la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en el Gobierno de Pedro Sánchez ya había desempeñado este cargo previamente, entre 2004 y 2011, en los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero.

No malgastaré el breve espacio de esta presentación en sintetizar los objetivos ni las notables aportaciones de esta obra, pues están muy bien explicados por sus autoras. Mi consejo al lector es que no pierda el tiempo y pase directamente a leer este provechoso libro. En todo caso, me limitaré a reiterar que el libro se centra monográficamente en la historia de las Mutuas Patronales que gestionan el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que tan fundamental papel han desarrollado desde su creación desde hace más de un siglo. Las autoras realizan un estudio de largo plazo, analizando los aspectos técnicos del seguro y los aspectos institucionales y empresariales de estas Mutuas Patronales encargadas de gestionar el seguro de accidentes de trabajo y colaborar en el sanitario en España, así como la evolución de esta parcela del sector asegurador. Otra innovación metodológica es la sensata utilización de archivos inéditos y su convincente análisis cuantitativo y cualitativo para evaluar los resultados de la gestión de estas Mutuas Patronales, auténticas empresas del seguro de accidentes y de sus consecuencias sobre el cuidado de los asegurados y también sobre la reducción de la siniestralidad laboral. Su buena formación y especialización investigadora han permitido a Jerònia Pons y Margarita Vilar realizar un gran trabajo y su buena redacción les ha permitido presentarlo de una manera comprensible y atrayente, sin renunciar al rigor científico. La profesión investigadora de las autoras está forjada en el estudio histórico con materiales primarios de archivos de distintas instituciones aseguradoras, de las mutuas patronales y obreras a compañías gestoras de los distintos seguros sociales, particularmente el de la salud. Sus *curricula vitae* son bastante más extensos que los escuetos CVs que abren esta publicación. Para ampliar información sólo mencionaré otras dos publicaciones en las que yo tuve la suerte de colaborar. Primera, ambas investigadoras

participaron brillantemente en la sesión titulada De la Beneficencia al Estado del Bienestar, pasando por los seguros sociales, que organice, junto a Lina Gálvez, en el Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, celebrado en la Universidad de Murcia en 2008, cuyas actas fueron publicadas posteriormente en la Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa (2010). Segunda, Pons y Vilar también participaron en el congreso sobre Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad, organizado por Javier Silvestre y la propia Jerònia Pons, que tuvo lugar en la Universidad de Zaragoza, cuyas actas fueron posteriormente publicadas por las Prensas Universitarias de Zaragoza (2010), proyecto en el que también estuve presente. Las autoras de este libro, por tanto, han participado en los proyectos más relevantes sobre la historia de los seguros sociales en España, organizados desde una perspectiva de la Historia Económica y Empresarial. Dicho esto, presentaré un bosquejo del contexto histórico general sobre los diferentes tipos de seguridad social, para situar las aportaciones de este libro sobre la labor realizada por las Mutuas Patronales que han gestionado, durante casi 120 años, el seguro de accidentes de trabajo en España.

Las polémicas que surgen de vez en cuando en la prensa, como sucede estos días, sobre cuándo surgió y quién creó la Seguridad Social van desencaminadas porque, como los estudios históricos mencionados muestran, estas cuestiones no dependen de una persona ni de dos, ya que nacimiento y evolución son bastante complejos y cambiantes. Los organismos y componentes de la Seguridad Social han ido formándose durante los últimos dos siglos, en distintos momentos, y se han ido acumulando, superponiendo y reformando en función de evolución política, económica y social. En realidad, cada régimen político ha creado su propia red de cobertura social, cimentada en diferentes instituciones, algunas de las cuales vienen del Antiguo Régimen y, en concreto, los seguros sociales desde 1900; algunas de estas instituciones se han mantenido en el tiempo, cambiando en algunos casos su nombre y, en otros, integrándose en sistemas más amplios, con distintas doctrinas políticas y técnicas aseguradoras.

Pues bien, en la España contemporánea se distinguen tres tipos de redes de seguridad social pública. La primera red protectora fue la proporcionada por el

Estado asistencial, creado por los liberales españoles en el siglo XIX. Las instituciones de aquel sistema de beneficencia pública no fueron creadas ex novo por los liberales, sino que estos municipalizaron las múltiples Obras Pías, hospicios y hospitales, generalmente de fundación religiosa, que ya se encargaban de suministrar en el siglo XVIII servicios caritativos a los desposeídos, llamados pobres de solemnidad, que tenían su propia cédula identificativa y que estaban exentos del pago de impuestos directos desde los tiempos de Carlos V. Los liberales consideraron que el gobierno central (el Estado) debía desentenderse de estas funciones caritativas, que eran una cuestión privada, y dejó las funciones asistenciales (huérfanos, enfermos, ancianos, inválidos, incapacitados para el trabajo) en manos de los hospicios y hospitales municipales y de las diputaciones provinciales, que estaban pobremente dotados de recursos financieros. Los liberales decimonónicos pensaban que las personas aptas para el trabajo no debían recibir ninguna ayuda del gobierno ni de los municipios, por lo que el Estado asistencial liberal del siglo XIX dejó desatendidos los riesgos previsibles del mundo laboral, manifestados con el avance de la industrialización. Los liberales consideraban que eran los propios trabajadores los que tenían que ahorrar y prever las desgracias futuras, contratando los seguros de vejez, enfermedad y accidentes con aseguradoras privadas. Los liberales se limitaron a promover las cajas de ahorros para facilitar el ahorro de los obreros industriales, con el que pudieran prevenir los riesgos laborales. Pero los fallos del mercado en los seguros sociales fueron pronto evidentes, lo cual llevó a las organizaciones de trabajadores y sindicatos a crear sus propias mutuas de socorros obreros, que tampoco pudieron ser eficientes porque carecían de una gestión profesional y de la técnica actuarial y además carecían de la escala suficiente.

El segundo tipo de red de protección social surgió cuando el movimiento obrero pudo organizarse en sindicatos y partidos políticos tras la declaración de las libertades básicas en la Restauración (asociación, prensa) y el establecimiento del sufragio universal masculino. Los políticos más inquietos (básicamente, krausistas) comenzaron a debatir sobre la cuestión social, que versaba sobre las penosas condiciones de vida de los obreros industriales. La primera respuesta política fue estudiar el problema, a través de la creación, en 1883, de lo que lue-

go se llamaría Comisión de Reformas Sociales. Desde 1900, se estableció una legislación social, en la que destacó la ley accidentes laborales de ese año, que no obligaba a los empresarios a asegurar a los obreros, pero sí les hacía responsables de los accidentes. Otro hito ocurrió en 1908, cuando se creó el Instituto Nacional de Previsión, para difundir otros seguros sociales, básicamente el retiro obrero. En España inicialmente estos seguros no eran obligatorios y eran suministrados por compañías privadas, con alguna subvención pequeña desde el Presupuesto. Mientras que las cajas de ahorros se especializaron en el retiro obrero, las empresas industriales crearon mutuas patronales para gestionar el seguro de accidentes de trabajo. Aquí está la partida de nacimiento del Estado providencia, como se llamó entonces, que trataba de prevenir y cubrir los riesgos ciertos del mundo laboral, y también de minimizarlos mediante una legislación laboral y la creación de una inspección para vigilar su cumplimiento por las empresas, sobre todo en lo relativo a la seguridad e higiene en el trabajo; la otra palanca del Estado providencia fue el tímido aumento de los gastos sociales, en educación y sanidad. Estos seguros y gastos sociales avanzaron muy lentamente, a pesar de que tuvieron dos impulsos: uno tras la Primera Guerra Mundial y otro durante la Segunda República, cuyos planes de crear un sistema de seguridad social fueron truncados por el golpe de Estado de 1936.

Tras la guerra civil, la dictadura de Franco mantuvo aquel Estado asistencial, remodelando política y técnicamente los antiguos seguros profesionales, añadiendo algunos nuevos y reduciendo los gastos sociales, lo cual ya era una señal de la política social del período. A los tradicionales y los nuevos seguros gestionados por el Instituto Nacional de Previsión se añadieron otros seguros similares suministrados por las Mutualidades Laborales, que en algunos casos se formaron a través de la nacionalización de las mutuas y socorros mutuos existentes previamente, que pasaron a estar controlados por los sindicatos oficiales. A esta yuxtaposición de seguros sociales se añadió la función asistencial nueva del Auxilio Social, gestionado por la Falange, dedicada a socorrer a las “poblaciones liberadas” y, cuando acabó la guerra, se reconvirtió para ofrecer protección alimenticia y sanitaria a huérfanos y niños desamparados. Destacan las autoras que las Mutuas Patronales tuvieron un protagonismo en la implantación del Se-

guro Obligatorio de Enfermedad (SOE), establecido en 1942, cuando el gobierno firmó convenios con ellas para que fueran entidades colaboradoras (con sus médicos y clínicas) del Instituto Nacional de Previsión en la gestión de este seguro. Aquel batiburrillo de seguros sociales y funciones asistenciales de la autarquía era el polo opuesto a los nuevos Sistemas de Seguridad Social creados en las democracias europeas de la posguerra mundial, basados en el plan presentado por Beveridge en 1942 en el Reino Unido. El presidente del INP trajo a lord Beveridge a España en 1958. No obstante, el Sistema de la Seguridad Social legislado en 1963 no se ajustaba ni técnicamente al plan de Beveridge. Además, su puesta en marcha se retrasó a 1967, lo cual revela las tensiones generadas por aquella reforma de los seguros sociales, por la oposición de los intereses creados, particularmente en el seguro de enfermedad, que eliminó a las entidades aseguradoras en este campo, mientras que permitió que las Mutuas Patronales siguieran colaborando con la Seguridad Social en el seguro de accidentes, aunque sufrieron un mayor control porque fueron obligadas a separar su actividad pública en este seguro del resto de sus operaciones aseguradoras en otros ramos, a mantener mayores reservas y a limitar las devoluciones de beneficios (como extornos) al 20%, dedicando el resto a la inversión en centros de rehabilitación o, en su defecto, a reintegrarlo a la Seguridad Social. Al margen de avances técnicos de este tipo, empero, la ley de bases de la seguridad social de 1963 no logró la unificación de los seguros sociales profesionales, pues siguió habiendo varios regímenes. Además, las cuentas de la Seguridad Social muestran que la financiación procedía fundamentalmente de las cuotas de trabajadores y empresarios, siendo simbólicas las transferencias del Estado, cuyo sistema tributario era claramente regresivo. Aquel Sistema de la Seguridad Social, por lo tanto, no era diferente al de las democracias europeas, porque producía una redistribución de la renta en sentido inverso, pues las reservas acumuladas por las cuotas de los trabajadores fueron invertidas obligatoriamente en la compra de cédulas para inversiones emitidas por el Estado para financiar, con créditos privilegiados, a empresas públicas y privadas, cuyos rendimientos eran menores que los del mercado, revelando la existencia de una gestión de los seguros sociales contraria a los intereses de los cotizantes.

El tercer tipo de red social corresponde al Estado del Bienestar, que es consustancial con las democracias. De hecho, la definición de Estado del Bienestar se aplica a los países democráticos cuyo gasto público social supera el 25% del PIB. Tras la guerra civil, España no volvió a ser una democracia hasta 1977, pero este año el gasto social sólo era el 11,7% el PIB. Otra herencia luctuosa del franquismo. El porcentaje que define al Estado del Bienestar se alcanzó en 1995, gracias al fuerte crecimiento del gasto social y al avance de la Seguridad Social durante la democracia. Hay otros indicadores del establecimiento de la Seguridad Social propia de las democracias: la ampliación de la cobertura en los seguros profesionales pero también el establecimiento de la universalidad del aseguramiento público a toda la población, a través de las prestaciones no contributivas (vejez e invalidez) que se aprobaron en 1990, financiadas con transferencias desde el Presupuesto del Estado, que contaba ya con el impuesto progresivo del IRPF. Además, la democracia universalizó los servicios de educación y sanidad gratuitas, lo cual contribuyó a elevar los gastos sociales. En resultado de estas reformas fiscales y sociales de la democracia ha sido la conformación de una Seguridad Social que es una organización amplia y compleja, compuesta por diversos organismos con orígenes diversos que han sufrido varias transformaciones. En este libro se señalan las transformaciones experimentadas por las Mutuas Patronales, que en la democracia se mantuvieron como entidades colaboradoras, pero el legislador les aumentó las competencias, ampliadas a la participación en la gestión de las contingencias comunes, en los servicios de prevención y en la cobertura a trabajadores autónomos. Los gobiernos de la democracia también indujeron a la concentración empresarial de las Mutuas Patronales, para mejorar su eficiencia, reduciendo su número a una décima parte, en el período 1976-2019. Otra reforma general de la Seguridad Social surgió del Pacto de Toledo en 1995; desde entonces, la Seguridad Social cuenta con tres componentes. Dos de ellos son públicos pues aseguran, por un lado, las pensiones profesionales y contributivas (función aseguradora) y, por otro, las prestaciones no contributivas (función asistencial); pero la reforma de la Seguridad Social de 1995 estableció un tercer pilar que era la contratación libre de planes de pensiones con compañías aseguradoras privadas, como complemento de las pensiones públicas.

Lo mejor que puedo decir de un libro es que he aprendido leyéndolo. Pues bien, esta obra de Jerònia Pons y Margarita Vilar me ha enseñado todo lo que siempre me hubiera gustado saber de estas entidades fundamentales para el aseguramiento social en España, que han sabido cumplir sus funciones y también transformarse, ante los vaivenes de la política y la economía, para asegurar su supervivencia durante casi 120 años, que, si la historia nos permite predecir el futuro, serán muchos más. Terminaré felicitando al INSS por la publicación de este gran libro y también, por supuesto, a sus autoras.

Francisco Comín Comín
Catedrático de Historia Económica.
Premio Nacional de Historia 1990

Introducción

La expansión de la revolución industrial en amplias regiones europeas durante el siglo XIX transformó las condiciones de vida y de trabajo de una parte importante de la población. En muchos sectores productivos se implantó la mecanización con largas jornadas laborales en condiciones de escasa seguridad e higiene en el trabajo. Este fenómeno determinó el crecimiento de la siniestralidad laboral y de nuevas enfermedades profesionales. Cuando el accidente provocaba la invalidez temporal o permanente del trabajador, las familias dejaban de percibir un salario básico para su supervivencia y, en muchos casos, ni siquiera podían hacer frente al coste de la atención médica. En consecuencia, se veían abocados a la miseria, al menos transitoria, hasta su retorno a la actividad laboral. Si la incapacidad era permanente o derivaba en la muerte del trabajador, la desprotección de su familia conducía en la mayoría de los casos consecuencias dramáticas.

Los denominados Estados liberales vigentes en la mayor parte de Europa occidental durante las primeras décadas de siglo XIX apenas intervinieron en torno a la responsabilidad de empresas y empresarios en los accidentes de trabajo. Como resultado, encontramos un marco institucional que daba total libertad a las

partes interesadas para cerrar contratos y resolver conflictos. Bajo esta filosofía de *laissez faire*, la negociación individual entre el patrono o dueño de los medios de producción y el obrero asalariado resultaba muy desigual, ya que el primero disponía de mayor capacidad de presión que el segundo. La generalización de abusos por parte de los empresarios, las carencias retributivas y la falta de seguridad en el trabajo obligaron finalmente a los gobiernos a intervenir en este ámbito para intentar frenar un proceso que se estaba convirtiendo en un problema social.¹ La proliferación de las asociaciones obreras, que conocían cada vez mejor las reglas de juego, y la necesidad de garantizar la paz social y el mantenimiento de un cierto statu quo representaron también un papel clave a la hora de forzar dicha intervención. Tampoco podemos olvidar la necesidad de contar con mano de obra abundante, útil y con capacidad de consumo para alimentar unos procesos de industrialización que dotaban a las economías de una creciente capacidad de producción.

La historiografía ha prestado escasa atención al estudio de la evolución histórica de los accidentes de trabajo, su cobertura mediante los seguros o sistemas de compensación y la tendencia en el largo plazo de la siniestralidad laboral. Este déficit adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta la magnitud del problema, sus graves consecuencias y su pervivencia en la actualidad. Además, la mayoría de investigaciones sigue sin aportar las claves históricas que contribuyen a explicar las causas de su persistencia. La mayor parte de los trabajos disponibles se centran en el contexto de la extensión de la mecanización y en las nuevas formas de organización del trabajo con el objetivo de encontrar los orígenes de la cobertura del seguro de accidentes de trabajo o del mecanismo de compensación.² En todos ellos se refleja como el modelo asistencial del siglo XIX fue incapaz de hacer frente al incremento de la siniestralidad laboral. En especial resulta evidente que las sentencias de los procedimientos judiciales a los que podían recurrir (en teoría) los trabajadores accidentados para exigir asistencia y compensaciones beneficiaban al empresario. Por otra parte, la asistencia y

1 Hobsbawm (1979), p. 363.

2 Esta temática la encontramos en Bartrip y Burman (1983), Gordon (1990), Tucker (1990), Lewchuk (1991), Aldrich (1997), Rodgers (1998), Fishback y Kantor (2000) y Silvestre (2011).

la cobertura procedentes de organizaciones obreras y empresariales en esta época resultaban claramente insuficientes.³

Algunos países comenzaron a promulgar una legislación básica en torno a los principales riesgos sociales (accidentes, vejez, enfermedad, desempleo) desde las últimas décadas del siglo XIX, aunque con características distintas.⁴ El seguro de accidentes de trabajo abrió el camino en la mayoría de países y se extendió de manera más rápida y amplia por tres razones básicas: primera, esta legislación no era novedosa puesto la mayoría de códigos civiles contemplaban el pago de indemnizaciones en caso de responsabilidad del empresario (aunque esta responsabilidad había que demostrarla); segunda, representaba el seguro menos costoso para el Estado porque lo asumían básicamente los empleadores; y, por último, era el seguro más fácil de incorporar y aceptar dentro del contexto de pensamiento económico liberal predominante en la época, porque presentaba un riesgo moral más bajo frente a al seguro de desempleo o enfermedad.⁵

Hepple (1986) distingue tres etapas en la expansión legislativa del seguro de accidentes de trabajo o en la puesta en marcha de otros sistemas de compensación similares. En primer lugar, establece un periodo inicial que se extiende hasta la I Guerra Mundial en el que se incorporaron de manera progresiva nuevas situaciones consideradas bajo el concepto de accidente de trabajo. En segundo lugar, durante la década de 1920 se produjo un avance legislativo con la inclusión de las enfermedades profesionales en algunos países. En tercer lugar, en la década de 1930 se incluyó el accidente laboral durante el desplazamiento al lugar de trabajo (accidente *in itinere*).

3 Batrip y Burman (1983), Hepple (1986), Tucker (1990), Rodgers (1998), Fishback y Kantor (2000), Witt (2004), Stritch (2005) y Murray y Nilsson (2007).

4 Herranz (2010), pp. 53 y 62. Lengwiler (2006) estudia los diferentes modelos adoptados por países como Alemania y Gran Bretaña (1850-1950) respecto a campos como el seguro de salud y accidentes y en la percepción del riesgo médico involucrado. Establece tres etapas históricas: una tradición asociativa a mediados del siglo XIX, una tradición corporativista a fines de siglo y una tradición estatutaria en el siglo XX. Cada tradición institucional desarrolló su forma específica de experiencia: auto-organizada mediante seguros asociativos en la primera, seguros corporativos en la segunda y finalmente formas burocráticas en los seguros estatutarios. Fishback y Kantor (1996 y 1998) concluyen que la introducción de sistemas de compensación en el caso de Estados Unidos modificó el comportamiento de los trabajadores reduciendo la inversión de parte de su ahorro en seguros de accidentes privados en un 25%.

5 Fishback y Kantor (2000), p. 3.

Este proceso así como otros aspectos vinculados a la prevención de accidentes y la rehabilitación de accidentados mantuvieron diferentes ritmos de avance dentro de los países que desarrollaron este seguro.⁶ En Norteamérica el aspecto preventivo permaneció más desarrollado que en Europa, puesto que el coste de la indemnización y su cobertura a través de compañías de seguro privado incentivaron a los empresarios a invertir en fórmulas para reducir las tasas de accidentes. Así, las compañías de seguro aplicaron el denominado *merit rating system*, una fórmula que premiaba con descuentos de prima a las empresas capaces de reducir su siniestralidad introduciendo mecanismos de prevención supervisados por ingenieros y con la participación de los trabajadores.⁷ En Europa, pocos países como Austria y Francia contaron con sistemas similares.⁸ La mayoría de países europeos optaron por la supervisión del Estado a través de sistemas de inspección o institutos de investigación públicos con escasa dotación de recursos que no contribuyeron en demasía a la reducción de la siniestralidad.⁹ En este sentido, Guinnane y Streb (2015) demuestran como la implementación del seguro obligatorio de accidentes de trabajo en Alemania a partir de 1884 permitió compensar a los trabajadores lesionados, pero no consiguió frenar el crecimiento de la tasa de accidentes. La regulación gubernamental posterior introdujo más normativa que obligaba a adoptar innovaciones y prácticas específicas en prevención, pero tuvo una escasa aplicación práctica y tampoco consiguió el objetivo señalado. Este trabajo, basado en análisis econométricos, parece poner en evidencia que tanto un mayor control en la aplicación de la nueva normativa como un aumento de los incentivos habrían generado un efecto más positivo en la reducción de la siniestralidad.

Otros estudios se han centrado en el proceso de avance de las políticas sociales y el apoyo u oposición mostrado por los empleadores. En particular, Mares (2003) recoge un análisis sobre las preferencias de los empresarios franceses y alemanes en el diseño de las políticas sociales de sus respectivos

6 Silvestre y Pons (2010).

7 Aldrich (1997) y Silvestre (2008 y 2011).

8 Ruffat (1998); Murray y Nilsson (2007).

9 Silvestre (2006, 2008, 2011 y 2016).

países, prestando especial atención a la aplicación del seguro obligatorio de accidentes del trabajo y de desempleo. Sus conclusiones revelan que la posición empresarial no fue homogénea. Así, mientras las grandes empresas industriales apoyaron en general un diseño institucional que garantizara la administración del seguro social, los pequeños agricultores franceses y alemanes se opusieron a la introducción del seguro obligatorio de accidentes debido a su baja incidencia en el sector. La reducción del número de activos agrarios y la progresiva mecanización modificaron sus preferencias en la segunda postguerra mundial y empezaron a apoyar no solo el seguro sino la ampliación de su cobertura, entre otros aspectos. Este enfoque resulta muy interesante para nuestro trabajo, ya que puede servir de referencia para entender los diferentes planteamientos observados en el apoyo del seguro de accidentes entre el empresariado español, agrario e industrial.

La singularidad del proceso industrializador en la España decimonónica condicionó, sin duda, la implantación tardía del intervencionismo estatal en materia laboral. Martín Valverde señala como el tardío éxodo rural de la población española, unido a la heterogeneidad territorial de las estructuras productivas agrarias e industriales, suscitó problemas sociales muy distintos según las regiones y dificultó la aprobación de un programa social “mínimamente satisfactorio para todos”.¹⁰ No obstante, al igual que en otros países de su entorno, la vulnerabilidad de los trabajadores ante la inseguridad económica derivada de la enfermedad, muerte, vejez, accidente de trabajo o desempleo dejaba a muchas familias en situación de desamparo y al borde de la marginalidad. Bajo estas circunstancias, los gobiernos liberales en España durante el siglo XIX se limitaron a utilizar el aparato asistencial para defender la seguridad de las oligarquías urbanas, mantener el orden social y contener epidemias.¹¹ Los escasos recursos financieros de la beneficencia pública, solo disponibles para la población con certificado oficial de pobreza, no sirvieron como respuesta a un problema de tal envergadura. La beneficencia privada ofreció pequeños parches para situaciones concretas y limitadas.

10 Martín Valverde (1987), pp. cxiii-cxiv.

11 Sobre estos aspectos, véase Pons y Vilar (2014) y la bibliografía allí citada.

Dentro de contexto, solo se aprobaron algunas leyes de carácter social de menor importancia cuyo grado de cumplimiento resulta bastante incierto.¹²

A finales del siglo XIX surgieron las primeras iniciativas para crear instituciones encargadas de las cuestiones laborales. Entre otras, podemos destacar la aprobación de la Ley General de Asociaciones (1887) que supuso una transformación en las bases iniciales del proyecto liberal, al reconocer la lucha de clases y el derecho de los trabajadores a reivindicar mejores condiciones laborales.¹³ La nueva normativa proporcionó una plataforma legal de movilización de las masas trabajadoras, valiosa para luchar contra la burguesía dirigente y mejorar las condiciones laborales y profesionales, aunque con muchas limitaciones. Así, los poderes públicos vigilaron y reprimieron cualquier asociación sospechosa de esconder fines reivindicativos peligrosos para el orden institucional establecido. Con este fin permanecían en vigor muchos medios represivos, presentes en diferentes artículos del código penal y en leyes de excepción y de orden público como la ilicitud penal de la huelga o la imposición de severos castigos a los promotores de la coligación, vigentes hasta la aprobación de la ley de huelgas y coligaciones en 1909.¹⁴ Soto Carmona señala que los cambios que se produjeron en esta materia durante el periodo de la restauración monárquica, y sobre todo en las primeras décadas del siglo XX, vinieron impulsados en España desde dos esferas opuestas.¹⁵ Fueron fruto de la reflexión de la clase dirigente ante la denominada cuestión social, pero también de la presión ejercida desde abajo por los trabajadores a la hora de promulgar y cumplir la legislación social.

12 En este sentido Martínez Cuadrado (1991, p. 316) opina que “con alguna excepción como la tendente a atenuar las durísimas condiciones del trabajo de mujeres y niños realizadas bajo la Primera República, no hay variaciones sustanciales de la trayectoria liberal-burguesa hasta el siglo XX, ya que los códigos civil y de comercio promulgados entre 1885 y 1889 no hicieron más que consagrar los principios formulados en las Cortes de Cádiz e implantados durante la década liberal de 1834/44”.

13 Ley de 30 de junio de 1887, *Gazeta de Madrid*, Núm. 193, 12 de julio de 1887. Esta normativa no resolvió los problemas legales de los sindicatos, pero les proporcionó una legalización “imperfecta”, véanse Castillo (1994, p. 6) y Martínez Cuadrado (1991, p. 342).

14 *Gazeta de Madrid*, Núm. 118, 28 de abril de 1909.

15 Soto Carmona (1998a), p. 494.

Por otro lado, la creación en 1883 de la “Comisión para el estudio de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora y bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo” representó la primera oficial para abordar la “cuestión social” en España.¹⁶ La Comisión de Reformas Sociales (CRS), así denominada desde 1890, realizó una importante tarea estadística recopilando datos a través de encuestas sobre las condiciones de vida de los trabajadores y de la población más desprotegida como enfermos, ancianos, viudas, inválidos del trabajo, etc.¹⁷ Su función respondía a la creciente preocupación existente en el ámbito político por el descontento de las clases trabajadoras.¹⁸

“Numerosos síntomas revelan que las clases obreras sienten el vivo estímulo de necesidades que importa remediar, o aliviar cuando menos, a la vez que siente el capital inquietudes justificadas por hondas y continuas perturbaciones. Acudiendo el obrero a los grandes medios que el derecho moderno ha puesto a su alcance, reclama acceso y lugar entre los elementos de la vida pública, y como las libertades políticas no son a la postre más que modos de realizar el progreso, habría motivo para temer que las corrientes, hasta ahora pacíficas, por donde va encauzándose este movimiento, torcieran su rumbo de suerte que los males conocidos se agravasen con todos aquellos otros a que da origen la violencia, e hicieran así precaria la paz y las relaciones entre los dos grandes factores de la producción: el trabajo y el capital”.

La Comisión de Reformas Sociales dio prioridad a la recopilación de información oral y escrita sobre temas laborales, así como también a la preparación de textos reguladores de esta materia. Pero los ambiciosos propósitos que

16 La Comisión de Reformas Sociales nació como una comisión de estudio con vocación de transformarse en un organismo gubernamental para asesorar al Gobierno en política social y laboral. Funcionó entre 1883 y 1903, año en que fue sustituida por el Instituto de Reformas Sociales (1903-1924), véase Palacio Morena (1988). Para analizar la puesta en marcha de los primeros seguros sociales en España pueden consultarse los ya clásicos trabajos de Cuesta (1988), Montero y Martínez (1988) y Samaniego (1988) publicados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

17 *Información oral y escrita sobre el estado y las necesidades de la clase trabajadora. Practicado en virtud de la Real orden de 5 de diciembre de 1883*, 5 volúmenes, Selección y notas del preámbulo de este documento en Iglesias y Elorza (1969).

18 Exposición del Real decreto de 5 de diciembre de 1883, publicado en la Gazeta de Madrid el 10 de diciembre de 1883.

impulsaron su fundación se cumplieron solo en parte por su escasa capacidad de presión para conseguir datos y hacer cumplir las recomendaciones y el desinterés de funcionarios y de patronos.¹⁹ Sin embargo, la tarea de la Comisión de Reformas Sociales no resultó baldía, ya que recopiló una valiosa información sobre el estado y las necesidades de las clases obreras en España. En realidad, no podemos olvidar que, en el ocaso del siglo XIX, la opinión pública española estaba inmersa en un debate acerca del papel que debía representar el Estado en la cuestión social. De un lado, encontramos a los partidarios de su intervención y, de otro, a los que negaban la necesidad de la legislación social y argumentaban que el descontento de los trabajadores por sus condiciones laborales y de vida no constituía un problema social para el país sino que consistía solo “en una simple suma de conflictos particulares”.²⁰ Dentro de ese clima y tomando como referencia lo ocurrido en otros países europeos, el Ministro Canalejas propuso la creación en 1902 de un Instituto del Trabajo que asumiría funciones similares a la Comisión de Reformas Sociales.²¹ En el debate parlamentario de esta propuesta se expusieron dos caminos alternativos a seguir para dar respuesta a las demandas de las clases trabajadoras: tratar de anularlas con represión o tratar de darles respuesta a través de la elaboración de una legislación social. Para los defensores de la segunda vía, el Instituto del Trabajo resultaba imprescindible para construir el andamiaje legislativo y burocrático. Sin embargo, el proyecto nunca llegó a ser aprobado, lo que provocó un nuevo freno en este arduo y largo proceso.

Más tarde, por Real decreto de 23 de abril de 1903, se creó el Instituto de Reformas Sociales (IRS) en el seno del Ministerio de Gobernación.²² Este organismo nacía con la voluntad de “preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadísticos y favorecer la acción social y gubernamen-

19 López Pena (1969, p. 23) y Soto Carmona (1989, pp. 265-266).

20 Sampedro (1976), p. 132.

21 Álvarez Buylla (1902).

22 Para profundizar sobre el origen y evolución del Instituto de Reformas Sociales, véase Palacio (2006).

tal en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras”.²³ En realidad, el IRS acabó por convertirse en el motor de la legislación obrera y abrió las puertas a la progresiva inserción de España en el marco europeo dentro de este ámbito. Con este fin, se propuso como primera tarea recopilar información estadística de primera mano a través de juntas locales y provinciales donde participaban las figuras más representativas de cada municipio (alcaldes, médicos, párrocos...), los gobernadores civiles y representantes de patronos y obreros. El funcionamiento interno de estas juntas resultó complejo, debido a la maraña de trámites burocráticos y a los continuos desacuerdos entre las facciones implicadas. El problema fundamental descansaba en que los obreros no obtenían respuestas a sus reivindicaciones laborales, mientras que las asociaciones patronales desconfiaban de las medidas de talante social.

A pesar de las dificultades, durante las dos primeras décadas del siglo XX, la legislación laboral progresó de manera espectacular en múltiples aspectos. Entre otros muchos cambios, podemos destacar la regulación del descanso dominical (1904), el decreto de protección a la mujer obrera antes y después del alumbramiento (1907), el derecho a huelga (1909) o la jornada de ocho horas (1919). En paralelo, también se consiguieron avances en el cumplimiento de la normativa vigente, gracias a la labor realizada por los servicios de inspección del IRS. Los responsables del Instituto destacaban entre los factores determinantes de los éxitos obtenidos: “la mayor inteligencia de los patronos o de los directores de los grandes centros fabriles, la existencia de una masa obrera más culta y conocedora de las leyes, el mayor capital disponible para la adquisición de máquinas, las instalaciones más higiénicas, el establecimiento de instituciones de seguro y de asistencia y la creciente afiliación de la masa obrera en sociedades que velaban por sus intereses”.²⁴ Ahora bien, el espíritu poco colaborador de las patronales o

23 El servicio de inspección se estableció en España con carácter provisional a través del *Reglamento de Inspección de la Industria* (1904). Dos años más tarde, por Real decreto de 1 de marzo de 1906, se produjo la aprobación definitiva del Servicio de Inspección del Trabajo. En la introducción de la *Memoria General de la Inspección del Trabajo* (1907) se especifica con todo detalle la finalidad de este servicio.

24 Conclusiones obtenidas del capítulo correspondiente al “Cumplimiento de las condiciones de trabajo”, *Memorias Generales de la Inspección del Trabajo* del Instituto de Reformas Sociales (1907-1923).

la limitada capacidad de presión de los sindicatos ponían en evidencia el largo camino aún por recorrer en materia laboral.

En general, la historiografía española parece estar de acuerdo en que a principios del siglo XX se institucionalizó en España el reformismo social y se realizaron tenues acciones para mejorar las condiciones de trabajo de los obreros, a pesar de la postura clásica de gran parte del empresariado español que se mostraba reacio a asumir la existencia de la denominada cuestión social.²⁵ Aún con obstáculos importantes, el Estado inició un cambio de estrategia: abandonó de manera progresiva el enfrentamiento con la clase obrera y buscó el arbitraje y el impulso de medidas favorables a la reforma social.²⁶ Dentro de este proceso se aprobó en España la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900, siguiendo la estela de otros países de su entorno.²⁷ Con anterioridad, se habían puesto en marcha algunas iniciativas legislativas mucho más modestas en este ámbito.

La denominada Ley Benot de 24 de julio de 1873 en la que se establecían normas de primeros auxilios y un botiquín en los centros fabriles podría ser considerada como un precedente en la regulación de la seguridad e higiene en el trabajo.²⁸ Las encuestas de la Comisión de Reformas Sociales y los tratadistas de la época señalan que esta norma se incumplió de forma sistemática. Los instrumentos de sanción tampoco se aplicaron. Mejores resultados obtuvieron en este periodo los programas paternalistas en las grandes compañías, especialmente mineras y de ferrocarriles y la puesta en marcha del Reglamento de la Policía Minera de 18 de julio de 1897.²⁹ El incremento de la siniestralidad en la minería obligó a una intervención del gobierno en el ámbito de la prevención y de la cobertura sanitaria. Nació así el Reglamento de la Policía Minera que establecía en su capítulo III titulado *Remedios para los accidentes ocurridos en las minas*

25 Cabrera (2002, p. 156) señala como en el primer decenio del siglo XX se aprobaron 531 normas de tipo social: 20 leyes, 101 reales decretos, 336 reales órdenes, 37 circulares y 7 disposiciones, aunque la mayoría de escaso calado por la difícil implementación en la práctica.

26 Cabrera (2002), pp. 147 y 151.

27 De especial influencia fue la *Loi sur les accidents du travail* de 1898 francesa, véase Martínez-Pérez (2012, p. 123).

28 García González (2001), pp. 395-403.

29 Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro (2005), p. 60.

(artículos 24-31): “... que las minas debían disponer de un servicio sanitario con un médico en un radio inferior a 10 km y estar en posesión de botiquín, camilla y una habitación para la cura de los accidentados que no podían trasladarse”. Los propietarios de las explotaciones mineras quedaban también obligados a disponer de medicamentos y medios para auxiliar pronto a los heridos, a tener personal adiestrado en el uso de aparatos de salvamento y a disponer de dispositivos en buen estado para esas operaciones.³⁰ Finalmente la normativa establecía que los propietarios de la explotación estaban obligados a proporcionar los “auxilios que les sea posible, tanto en personal como en material, con derecho á indemnización, si la reclamasen”. Este “si” condicional, “si la reclamasen” determinó que el trabajador accidentado o su familia, apenas ejerciera ese derecho ante la empresa y mucho menos ante los juzgados que en la mayoría de los casos daban la razón al empresario. Además, el Reglamento de 1897 no se aplicó de forma inmediata y el Gobierno recibió numerosas solicitudes para retrasar de manera continua su implementación. Así, el 28 de junio de 1898, a instancias del Gobierno civil de Murcia, aceptaba la solicitud de prórroga de la empresa minera La Esperanza de Cartagena para verse obligada a aplicar el Reglamento hasta el 18 de julio de 1899. Este permiso se extendió a todas las explotaciones mineras de la zona que apoyaron la solicitud.³¹

La Comisión de Reformas Sociales había elaborado también algunos proyectos de ley relacionados con los accidentes de trabajo en la industria a finales del siglo XIX. En paralelo, había recogido numerosos testimonios que explicaban las escasas sentencias a favor de los trabajadores. Este panorama pone en evidencia que, antes de 1900, los empresarios ni asumían responsabilidad alguna por los siniestros laborales que sufrían sus trabajadores ni tenían obligación jurídica de indemnizarlos.³² En consecuencia, la prevención de riesgos y la asistencia en caso de accidentes resultó muy deficiente en las minas y fábricas de España hasta las últimas décadas del siglo XIX.

30 *Gazeta de Madrid*, núm. 199, 18 de julio de 1897, p. 229. Véanse también Fleta (2016, p. 22) y Martínez Soto, Pérez de Perceval y Sánchez Picón (2012, p. 221).

31 *Gazeta de Madrid*, núm. 296, de 23 de octubre de 1898, p. 355.

32 García González (2001), p. 403.

Ahora bien, dentro de este oscuro escenario, es posible observar como surgieron algunas iniciativas en este ámbito impulsadas bien por iniciativa patronal o tal vez por el Reglamento de la policía minera. Entre otras, cabe destacar el papel de las sociedades de socorro mutuo (con contribución de las empresas) y la puesta en marcha de servicios médicos y de hospitales mineros en las grandes empresas. Por lo que refiere a los socorros mutuos, la financiación de la atención sanitaria procedía básicamente de las retenciones (en cantidad fija o en porcentaje) aplicadas a la masa salarial que oscilaba según las cuencas mineras, aunque rondaba por lo general el 2%. Estas retenciones para la financiación de servicios médicos fueron rechazadas por las organizaciones obreras, quienes demandaban mayor compromiso patronal y menor coste derivado hacia los ingresos de los trabajadores.³³

Bajo estas fórmulas, encontramos experiencias diversas en las diferentes regiones españolas. Pérez Castroviejo (2012: 188) analiza el caso de Vizcaya a partir de la información procedente de las encuestas de la Comisión de Reformas Sociales. En los datos recopilados se observan numerosas situaciones de alto riesgo en los centros industriales debido a que no se colocaban redes en los andamios, no existían frenos en los vagones de ferrocarriles mineros, ni protecciones en los trayectos de las vías aéreas, no había señalizaciones luminosas en los trabajos nocturnos y faltaban avisos en las voladuras en canteras y minas, entre otras muchas anomalías. En consecuencia, se producía una elevada siniestralidad. Si bien se produjeron algunas iniciativas empresariales, de cofradías o de sociedades de socorros mutuos para mejorar esta situación y atender a los trabajadores accidentados sus medios materiales y financieros fueron demasiado modestos para conseguir resultados satisfactorios.

Este autor destaca como empresas punteras en la atención de los accidentados a la Cofradía de Mareantes de Bermeo en el sector pesquero, a la Caja de Socorros de Altos Hornos en el sector siderúrgico y a la Asociación del Hospital Minero de Triano en la minería; todas ellas prestaron también ayuda a las familias de los obreros accidentados. En particular, Pérez Castroviejo destaca la labor

33 Martínez Soto, Pérez de Perceval y Sánchez Picón (2012), pp. 233-234.

de las Cajas de Previsión de la Compañía de Ferrocarriles del Norte financiadas por una doble vía: las aportaciones de los trabajadores y la contribución de la empresa. Estas instituciones proporcionaban subsidios a los obreros heridos o a sus familiares en los casos de fallecimiento. Una función similar realizaba la Caja de Socorros creada por Altos Hornos de Bilbao. Su administración corría a cargo del personal directivo de la empresa donde había también una mínima representación de los trabajadores. La empresa descontaba entre un 2 y 3% del salario a los obreros y aportaba capital en caso de déficit. Además de la atención por accidentes, cubría los gastos derivados de la enfermedad y el servicio de farmacia de sus trabajadores. La empresa implantó también algunas medidas de seguridad como, por ejemplo, la obligatoriedad de uso de gafas protectoras en los lugares de trabajo con riesgo de lesiones oculares (1897). Además, se organizaron cursos y se dieron órdenes a los capataces para que vigilaran e informaran sobre los posibles riesgos a los que estaban sometidos sus operarios.³⁴

Por otro lado, los hospitales mineros representan la manifestación de una combinación de factores derivados del paternalismo empresarial de la época y de las obligaciones derivadas del citado Reglamento de la Policía Minera respecto a la prevención y cobertura médica de los accidentes de los trabajadores. Su fundación y gestión presenta diferentes modalidades. Unos fueron fundados por empresas como *The Riotinto Company* o Peñarroya y otros por grupos empresariales como los hospitales mineros de Triano (Gallarta, Matamoros y El Cerco) en Vizcaya. Las instituciones públicas impulsaron algunos de estos proyectos como, por ejemplo, el hospital de las minas de Almadén (uno de los más antiguos), fundado por el Estado o el caso del hospital de La Unión en Murcia, fundado por el Ayuntamiento.³⁵

El escenario descrito sufrió cambios profundos con la aprobación de la ley de accidentes de trabajo de 1900 y sus consecuencias posteriores; entre ellas cabe destacar el nacimiento de las Mutuas de accidentes de trabajo. A pesar de su importancia, este proceso ha generado una escasa historiografía en España,

34 Pérez Castroviejo (1992), p. 261 y (2012), p. 189.

35 Menéndez Navarro (1996).

sobre todo de carácter analítico y desde una perspectiva de largo plazo.³⁶ Así, y a pesar de que los más recientes estudios en la literatura académica internacional enfocan las causas de la siniestralidad laboral hacia factores institucionales y de gestión, algunos autores en el ámbito español siguen insistiendo hoy en día en el discurso oficial tradicional, médico y laboral, del “factor humano” como principal razón del accidente laboral. En este sentido, los trabajos de Galán (2009, 2010 y 2016) aportan un enfoque meramente descriptivo y apoyado en las explicaciones tradicionales vinculadas a perspectivas del factor humano o de carácter psicológico y sin tener en cuenta ni tan solo citar tesis más recientes y más consolidadas en la historiografía internacional actual.³⁷

Estas nuevas líneas de investigación hacen hincapié en el factor institucional, esto es, la inversión y disponibilidad de medios de prevención o la configuración de un servicio efectivo de inspección del trabajo como factores que inciden directamente en la siniestralidad laboral.³⁸ A estos elementos cabría añadir las fórmulas de gestión del seguro de accidentes que en el caso de España quedó en manos de los empresarios desde la Ley de 1900 en un marco de escasa fiscalización, lo que favoreció la reducción del coste del seguro y el mantenimiento de un elevado porcentaje de extornos. En estos elementos, y sin obviar el factor humano, se centran trabajos como Silvestre (2006, 2008 y 2011), Bibiloni y Pons (1999) y Pons (2006, 2010 y 2011).

En particular, las investigaciones de Silvestre para el caso de España se centran en aspectos institucionales del seguro de accidentes de trabajo relacionados en dos elementos: el mantenimiento de unas bajas indemnizaciones en comparación con otros países y el escaso desarrollo de la prevención de riesgos. A este respecto, la posibilidad legal y política que mantuvieron los empresarios para evitar cumplir sus obligaciones y mantener un bajo coste de indemnización

36 Martín Serrano y Colmenar (1989) y Valenzuela de Quinta (1995).

37 Las explicaciones sobre el factor humano insistieron por ejemplo en el estudio a partir de los días en que se producía el accidente. En este sentido puede verse el trabajo de José Úbeda y Correa en 1909 titulado *La Influencia del Domingo en los Accidentes del trabajo* (<http://bdh.bne.es/bnearch/detalle/bdh0000205799>). Más de 100 años después algunos autores insisten en este enfoque como el caso citado de Galán. <https://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/n116/articulo1.html>

38 Sobre los problemas de la inspección de trabajo pueden consultarse Castejón y Crespón (2007).

junto con los precarios servicios de inspección de las instituciones vinculadas al Estado no motivaron ni exigieron la inversión patronal en prevención ni en rehabilitación. A pesar de las limitaciones, Silvestre (2008 y 2011) señala cómo los accidentes de trabajo llegaron a percibirse en la sociedad española de finales del siglo XIX y principios del siglo XX como un problema grave de salud pública.

En realidad, tanto en España como en la mayoría de los países europeos, las estrategias predominantes para afrontar la siniestralidad laboral en este periodo se concentraron en la regulación legal de las normas de seguridad y las inspecciones en las fábricas, pero con resultados prácticos muy limitados. La Organización Internacional del Trabajo intentó complementar la legislación con otras medidas implementadas en países como Estados Unidos basadas en los incentivos económicos a las empresas que invertían en seguridad. Pero, según Silvestre, estas políticas fracasaron en España durante buena parte del siglo XX por dos principales factores: la debilidad de la inspección y la gestión de este seguro en manos de las Mutuas Patronales. Los trabajos de Pons (2006, 2010 y 2011) hacen hincapié en este segundo factor y ponen en evidencia como, al menos hasta la década de 1960, la gestión del seguro por Mutuas Patronales y por compañías privadas no contribuyó a la reducción de la siniestralidad. Sus datos reflejan como apenas invirtieron en prevención y rehabilitación y dieron prioridad a la devolución de parte de los beneficios obtenidos a los propios empresarios (extornos) en el periodo previo a ser fiscalizadas por la Seguridad Social. En consecuencia, la prevención no fue objeto de interés en las actas de los Consejos de Administración de las Mutuas Patronales y fue obviada durante gran parte del siglo XX.

Algunos estudios históricos enfocados en torno al desarrollo institucional y legislativo en prevención de los riesgos laborales en España corroboran estos últimos planteamientos. Así, De Francisco, Palomeque y Fernández Marcos, en la obra colectiva coordinada por Aparicio y Saracíbar (2007), y Cerón (2011) ofrecen evidencias de los obstáculos políticos, empresariales e institucionales que frenaron el desarrollo de la prevención laboral en este país hasta la democracia. La preocupación por la rehabilitación de los trabajadores accidentados tampoco centró de forma temprana el interés de la legislación, las instituciones y las empresas en España. Y cuando surgió algún interés en torno a esta cues-

tión durante la dictadura franquista, respondió a una ideología que perseguía el objetivo prioritario de disponer de la disponibilidad de que los discapacitados se sometieran a tratamiento de rehabilitación productores suficientes y válidos para el trabajo.³⁹ La legislación sobre accidentes del trabajo y su repercusión en la actuación médica han generado también una interesante bibliografía en torno a la asistencia sanitaria de los accidentados, su peritaje, la reeducación de los inválidos y demás prácticas vinculadas a la Medicina del Trabajo.⁴⁰

Hoy en día no cabe duda de la mayor preocupación por la salud laboral, la prevención y la asistencia de las lesiones, enfermedades e incapacidades en las empresas como parte intrínseca de los derechos laborales de los trabajadores y del Estado de Bienestar.⁴¹ La importancia política, económica y social de estos temas está fuera de toda duda. El estudio histórico de las instituciones que han llevado el peso de la gestión del Seguro de Accidentes de Trabajo y de la Seguridad e Higiene en el Trabajo desde su origen resulta clave para mejorar la salud laboral en España en el sentido más amplio y para reflexionar sobre los aciertos y los errores cometidos en este ámbito. Bajo esta filosofía, este libro persigue como principal objetivo analizar la fundación y crecimiento de las Mutuas denominadas en su origen patronales hasta convertirse en entidades colaboradoras de la Seguridad Social. Este largo camino que arranca de 1900 se estructura en cuatro capítulos, distribuidos cronológicamente y marcados por cambios fundamentales.

En el primer capítulo se estudia el origen histórico de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo creadas por los empresarios industriales a raíz de la aprobación de la primera Ley de Accidentes de Trabajo denominada la Ley Dato en 1900. Esta norma no obligaba a contratar un seguro, pero sí hacía responsables a los empresarios de los accidentes laborales de sus trabajadores y, por tanto, les obligaba a asistirlos e indemnizarlos en caso de siniestro. Para hacer frente a esta responsabilidad, el empresario podía contratar un seguro voluntario a una compañía de seguro privado autorizada para operar en este ramo o podría

39 Martínez Pérez y Del Cura (2016).

40 Bachiller Baeza (1985), Martínez Pérez (1994 y 1998), Menéndez Navarro (2003), Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro (2005), Rodríguez Ocaña y Menéndez (2006).

41 Benavides, Delclós y Serra (2018).

asociarse con otros empresarios para crear una mutua patronal que cubriera un seguro. Como consecuencia, desde 1900 hasta la Guerra Civil española, y gracias a la protección del Estado, el número de mutualidades patronales en el sector industrial se multiplicó. En esta primera etapa las Mutuas empezaron a contar con una infraestructura administrativa para el cobro de las primas y el pago de las indemnizaciones además de ofrecer instalaciones clínicas y médicos que atendían a los trabajadores accidentados de los empresarios asociados. Durante la II República se produjeron dos hechos decisivos para su desarrollo posterior: la extensión del seguro al sector agrario en 1931 y el paso a un seguro de accidentes de trabajo obligatorio también para los trabajadores industriales. Ambos factores impulsaron la creación de mutualidades patronales en los sectores agrario e industrial con diferentes ámbitos geográficos de actuación: locales, provinciales, regionales y nacionales hasta alcanzar 84 mutualidades patronales agrícolas y 157 industriales en funcionamiento en 1935.

El segundo capítulo comprende desde la Guerra civil hasta 1966 y nos sumerge en un marco laboral totalmente diferente bajo una dictadura donde apenas se produjeron cambios significativos en la gestión patronal de este seguro. Persistían dos regímenes distintos con mutualidades especializadas en el ámbito agrario e industrial. Las diferencias desaparecieron en 1955, cuando se aprobó una nueva normativa que unificó su actuación en cualquier sector de actividad. Este hecho permitió racionalizar el número de mutualidades patronales existentes y la eliminación de las menos funcionales o de ámbito de actuación local, especialmente en el sector agrario. Durante este periodo las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo compitieron con las compañías mercantiles. En este sentido, algunas diversificaron su actividad ampliando su negocio a otras ramas del seguro como incendio o transporte. Las Mutuas mantenían además una ventaja importante: los extornos (devolución de una parte de la prima a los asociados si tenían beneficios) que le permitían establecer una prima final más baja. De igual modo, hay que destacar que las Mutuas mantuvieron un papel esencial en la gestión inicial del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), establecido en 1942. El gobierno autárquico de postguerra no disponía de suficiente infraestructura sanitaria por lo que impulsó la firma de convenios con Mutuas Patronales desde 1944. Estas entidades le ofrecían

médicos y clínicas que fueron imprescindibles para poner en marcha el SOE. Bajo esta fórmula, las Mutuas se convirtieron en entidades colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión en la gestión del seguro de enfermedad. Los convenios permanecieron vigentes hasta la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 (implementado a partir de 1967).

El tercer capítulo del libro se prolonga desde la puesta en marcha de la ley de bases en 1966 hasta el final de la dictadura en 1975. La Ley de Bases de la Seguridad Social en 1963 eliminó a las entidades mercantiles de la gestión del Seguro Obligatorio de Enfermedad. El abandono forzado de esta gestión supuso cambios en sus instalaciones y en su personal. Sin embargo, las Mutuas Patronales pudieron continuar su actividad como entidades colaboradoras de la Seguridad Social en el seguro de accidentes de trabajo. Respecto a este seguro, las Mutuas iniciaron algunas transformaciones que merecen ser destacadas. Primero, fueron obligadas a separar esta actividad de sus operaciones en otros ramos de seguros. En la práctica la mayoría de mutualidades se dividieron en dos entidades distintas: una, la mutua patronal que gestionaría el seguro de accidentes, y otra, la mutua de seguros que gestionaría el resto de ramos. La separación de las Mutuas Patronales en dos incluyó cambios de nombre (por ejemplo, MA-PFRE-FREMAP; Mutua General de Seguros-Mutua Universal, etc.). Segundo, aunque los empresarios siguieron gestionando este seguro durante esta etapa, se inició de manera progresiva la fiscalización de las Mutuas por parte del Estado. Entre otros aspectos, fueron obligadas a mantener reservas y vieron limitadas las devoluciones de beneficios como extornos al 20%. El 80% restante debía ser reintegrado a la Seguridad Social, salvo que hubieran solicitado previamente la utilización de una parte de esta cuantía para la inversión en centros de rehabilitación. Esta exigencia permitió impulsar un cambio significativo en la atención de la rehabilitación de los trabajadores accidentados en España.

Con la finalización de la dictadura franquista y los inicios de la transición democrática se abrió un último periodo analizado en el capítulo cuarto que recoge la andadura de las Mutuas de accidentes de trabajo hasta la actualidad. Durante estas décadas más recientes se han producido los cambios más profundos en su historia. Estas transformaciones han afectado tanto a las funciones asumidas

por estas entidades privadas que colaboran en la gestión de la Seguridad Social como a su número y ámbito de actuación. En cuanto a sus competencias se han ido ampliando hasta participar en la gestión de las contingencias comunes, en los servicios de prevención y en la posibilidad de cubrir a los trabajadores autónomos. Respecto al segundo aspecto, durante esta etapa se ha producido la mayor concentración en la historia de este sector, pasando de 187 Mutuas existentes en 1976, a 22 en 2007 y a 19 en 2019. Esta concentración ha venido impulsada desde el propio Estado con la introducción de modificaciones legislativas. El proceso de concentración se realizó en dos fases. La primera iniciada en 1984 y la segunda en los años finales del siglo XX, aunque sus efectos se prolongan hasta la actualidad. El sector ha asistido a un proceso de absorciones y fusiones que ha modificado su atomización inicial; una característica que se había mantenido durante prácticamente ochenta años con el beneplácito del Estado.

En definitiva, los cuatro capítulos que contiene este libro tratan de analizar cómo ha sido gestionado el seguro de accidentes de trabajo en España durante algo más de 119 años. El enfoque a largo plazo representa su gran novedad, con fuentes inéditas que permanecían prácticamente vírgenes en algunos archivos, como por ejemplo los archivos del Ministerio de Trabajo e INGESA, con un numeroso volumen de estadísticas y bibliografía interdisciplinar que absorbe información de las disciplinas del derecho, la historia e historia económica, la historia de la medicina y de la sociología del trabajo. La obra pretende ir más allá de un relato descriptivo y persigue ofrecer información novedosa, profundizar en el análisis y reflexionar de forma crítica en torno a la incidencia que mantuvo y mantiene la gestión histórica del seguro de accidentes de trabajo en manos de las entidades colaboradoras (Mutuas Patronales en su origen). Nos interesa analizar su estructura, sus resultados, sus éxitos y deficiencias, así como sus consecuencias en términos de siniestralidad laboral en la España de hoy en día. Para ello se ha aprovechado el 40 aniversario de la estructuración de La Seguridad Social en su formato actual a raíz de un Real Decreto-Ley que dio lugar al el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), dotó de personalidad jurídica propia a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y configuró en tres nuevas instituciones (INSALUD, INSERSO e INEM) la

gestión sanitaria, de los servicios sociales y el desempleo. Un magnífico evento para hacer un repaso histórico profundo a las entidades colaboradoras de la Seguridad Social que permita identificar tantos sus principales logros como sus problemas y para aportar luz sobre los retos a afrontar en el futuro y elegir el camino más adecuado para superarlos.

Capítulo 1

Del seguro voluntario al seguro obligatorio: el nacimiento de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y su consolidación (1900-1939)

La historiografía española parece estar de acuerdo en que, hasta principios del siglo XX, no se produjo la verdadera incorporación de España al proceso de regulación laboral iniciado décadas atrás en otros países.¹ El proceso tuvo que afrontar serias dificultades, ya que el avance de la legislación social llevaba implícito un mayor grado de democratización del sistema político y de legitimación de la clase obrera.² A este respecto, hay que tener en cuenta que los representantes de las clases obreras no se sentaron en los escaños de las Cortes españolas hasta el año 1910. Resulta casi anecdótico que en el momento de máxima, aunque precaria, representación obrera durante las Cortes de 1923, donde disponían de siete escaños (1,71% del total), el Parlamento quedase disuelto por el general Primo de Rivera.

En realidad, no podemos olvidar que, en el ocaso del siglo XIX, la opinión pública española estaba inmersa en un debate acerca del papel que debía representar el Estado en la cuestión social. De un lado, encontramos a los partidarios

¹ Para esta parte, véase un revisión más ampliada de estos temas en Vilar (2009).

² Montero (1988), Castillo (1990, p. 220) y Martínez Cuadrado (1991, p. 466).

de su intervención y, de otro, a los que negaban la necesidad de la legislación social y argumentaban que el descontento de los trabajadores por sus condiciones laborales y de vida no constituía un problema social para el país sino que consistía solo “en una simple suma de conflictos particulares”.³ Dentro de ese clima y tomando como referencia lo ocurrido en otros países europeos, el ministro Canalejas propuso la creación en 1902 de un Instituto del Trabajo que asumiría funciones similares a las de la antigua Comisión de Reformas Sociales.⁴ En el debate parlamentario de esta propuesta se expusieron dos caminos alternativos a seguir para dar respuesta a las demandas de las clases trabajadoras: la represión o la elaboración de una legislación social. Para los defensores de la segunda vía, el Instituto de Trabajo resultaba imprescindible para construir el andamiaje legislativo y burocrático. Sin embargo, el proyecto nunca llegó a ser aprobado, lo que produjo un nuevo freno en este arduo y largo proceso.

Más tarde, por Real decreto de 23 de abril de 1903 se creó el Instituto de Reformas Sociales (IRS) en el seno del Ministerio de Gobernación. Este organismo nacía con la voluntad de “preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadísticos y favorecer la acción social y gubernamental en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras”.⁵ En realidad, el IRS acabó por convertirse en el motor de la legislación obrera y abrió las puertas a la progresiva inserción de España en el marco europeo dentro de este ámbito. El problema fundamental descansaba en que los obreros no obtenían respuestas a sus reivindicaciones laborales, mientras que las asociaciones patronales desconfiaban de las medidas de talante social.

3 Sampedro (1976), p. 132.

4 Álvarez Buylla (1902).

5 En concreto, el servicio de inspección se estableció en España con carácter provisional, a través del *Reglamento de Inspección de la Industria* (1904). Dos años más tarde, por Real decreto de 1 de marzo de 1906, se produjo la aprobación definitiva del Servicio de Inspección del Trabajo. En la introducción de la *Memoria General de la Inspección del Trabajo* (1907) se especifica con todo detalle la finalidad de este servicio. En términos generales, el IRS es una fuente de obligada referencia para todos los trabajos enmarcados en las primeras décadas del siglo XX ya que, hasta los años veinte, la información laboral disponible está prácticamente centralizada por este organismo.

A pesar de las dificultades, la legislación laboral en España progresó de manera espectacular en el despertar del siglo XX en múltiples aspectos. Entre otros, podemos destacar la regulación del descanso dominical (1904), el decreto de protección a la mujer obrera antes y después del alumbramiento (1907), el derecho a huelga (1909) o la jornada de ocho horas (1919). En paralelo, también se consiguieron algunos avances en el cumplimiento de la normativa vigente, gracias a la labor realizada por los servicios de inspección del IRS. Los responsables del Instituto destacaban entre los factores determinantes de los éxitos obtenidos: la mayor inteligencia de los patronos o de los directores de los grandes centros fabriles, la existencia de una masa obrera más culta y conocedora de las leyes, el mayor capital disponible para la adquisición de máquinas, las instalaciones más higiénicas, el establecimiento de instituciones de seguro y de asistencia y la creciente afiliación de la masa obrera en sociedades que velaban por sus intereses.⁶ A pesar de los avances conseguidos, el espíritu poco colaborador de las patronales y la limitada capacidad de presión de los sindicatos ponían en evidencia el largo camino que quedaba por recorrer en materia laboral.

El servicio de inspección se implantó a partir del Real decreto de 1 de marzo de 1906, iniciándose con seis inspectores regionales que poco después se ampliaron a ocho con la incorporación de Baleares y Canarias. Los primeros inspectores disponían de libertad para elegir los centros en los que desarrollaban su labor y en sus inicios mantuvieron una misión más educativa que sancionadora como se demuestra en la propia memoria de 1907:

“Nuestro país, desgraciadamente, está aún muy lejos de alcanzar el grado de prosperidad industrial de las demás naciones (...). La inspección, por lo tanto, no podía ser, no debía ser, exigente en los primeros momentos de funcionamiento, sino que debía limitarse á enseñar, á guiar, á aconsejar á los industriales que se prestasen á seguir los consejos, aunque claro es que al mismo tiempo tenía que ser sumamente energético en aquellos casos en que observase una abierta oposición á las leyes...”⁷

⁶ Conclusiones obtenidas del capítulo correspondiente al “Cumplimiento de las condiciones de trabajo”, *Memorias Generales de la Inspección del Trabajo* del Instituto de Reformas Sociales (1907-1923).

⁷ Memoria del Servicio de Inspección en 1907, Madrid (1908), p. 9.

Los primeros inspectores centraron su interés en comprobar la aplicación de la legislación sobre el trabajo femenino e infantil, jornada laboral o descanso dominical y relataban como en el tema de la Seguridad e Higiene había un claro abandono, puesto que los patronos prestaban escaso cuidado y atención a la seguridad de sus trabajadores, en muchas ocasiones por ignorancia. El inspector regional de la segunda región (Cataluña) ponía como ejemplo las 747 faltas de seguridad observadas en sus visitas en el año 1907, una cifra altísima que representaba por término medio tres infracciones por taller visitado.⁸ La primera gran prueba de fuego para el IRS llegó con la crisis social que estalló tras el fin de la I Guerra Mundial, cuando se produjo el cierre de muchas empresas y aumentó el paro. Dentro de este contexto, el Estado decidió tomar al final las riendas para controlar la aguda conflictividad laboral existente en la España de la posguerra mundial. Con ese fin, fundó el Ministerio de Trabajo por Real decreto de 8 de mayo de 1920, organismo en el que quedó integrado el Instituto de Reformas Sociales. El nuevo Ministerio de Trabajo, que dos años más tarde sería transformado en Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, nació para dar fuerza coercitiva a toda la labor realizada por el IRS en las décadas anteriores. En 1923 el servicio de Inspección de trabajo, aún dependiente del Instituto de Reformas Sociales, se estructuraba en 12 regiones y disponía de un escaso personal formado por 10 inspectores de ámbito regional, 63 de ámbito provincial y 61 auxiliares y escribientes.⁹ En ese año, del total de las infracciones detectadas y sancionadas, solo el 7,85% correspondían al incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La mayoría de ellas correspondían a otras situaciones consideradas más graves y vinculadas al trabajo infantil (no hallar completo el documento referente a vacunación, permiso paterno y certificado de edad) o a no cumplir el descanso dominical o la jornada de 8 horas, lo que hace pensar que para los inspectores había aspectos prioritarios que erradicar en el incumplimiento de las medidas de seguridad dentro de las fábricas y talleres (Cuadro 1.1).

8 Memoria del Servicio de Inspección en 1907, Madrid (1908), p. 76.

9 Cuadro orgánico de Inspectores, Auxiliares y escribientes del Trabajo en 31 de diciembre de 1923. *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente año 1923*. Instituto de Reformas Sociales. Dirección General de Trabajo e Inspección. Madrid, 1924.

Cuadro 1.1.

Infracciones por no guardar medidas de seguridad ni reglas higiénicas
impuestas por la Inspección de trabajo en 1923.

Regiones		Totales	% territorial	Seguridad e Higiene	% del total
1	Castilla la Nueva	19.953	15,40	1.080	10,60
2	Cataluña	28.225	21,78	3.810	37,41
3	Guipúzcoa	3.429	2,64	220	2,21
4	Asturias	8.692	6,70	649	6,37
5	Galicia	2.692	2,07	172	1,68
6	Valencia	12.872	9,93	1.517	14,89
7	Castilla la Vieja	2.838	2,19	294	2,88
8	Aragón	6.820	5,26	482	4,73
9	Andalucía Oriental	4.053	3,12	586	5,75
10	Andalucía Occidental	36.653	28,29	1.246	12,23
11	Baleares	1.731	1,33	100	0,98
12	Canarias	1.598	1,23	21	0,20
Total de infracciones		129.556	100	10.183	100
Total de centros visitados		46.332	-	-	-

Fuente: *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1923*. Instituto de Reformas Sociales, Madrid, p. 324.

La inestabilidad política, económica y social que se vivió en España tras la I Guerra Mundial desembocó en la instauración de la dictadura de Primo de Rivera en 1923. Bajo la dictadura, el Instituto de Reformas Sociales vio limitadas sus facultades de manera progresiva hasta su desaparición definitiva el 2 de junio de 1924.¹⁰ Una vez refundido con el Ministerio de Trabajo, el servicio de inspección pasó a ser competencia de este último y, para ocupar el lugar del IRS, se creó un Consejo de Trabajo por decreto de 29 de abril de 1924. En paralelo, y dentro del proyecto laboral dictatorial, se aprobó el Código del Trabajo (1926), impulsado por el ministro de trabajo Eduardo Aunós.¹¹

Este régimen intentó canalizar el conflicto social a través de una fórmula que combinaba la limitación de derechos y libertades sociales y laborales con la colaboración entre clases. Es decir, su objetivo principal descansaba en lograr

que “los intereses particulares se supeditasen a los más altos intereses nacionales”, cuya defensa garantizaría “el beneficio común de empresarios y obreros”.¹² Esta filosofía, que trataba de encontrar una fórmula para armonizar los intereses de los patronos y los obreros, exigía un cambio de actitud del gobierno en materia laboral. El nuevo camino derivó al final en la construcción de un sistema de organización corporativa nacional, “capaz de reunir a ambas partes en mesas de negociación”, con el fin de evitar, en último término, las vías conflictivas para solucionar los problemas entre las dos clases en permanente lucha.¹³

En estos años resulta imprescindible diferenciar entre el ámbito rural y las ciudades. Así, mientras la modernización industrial y urbana impulsaba los cambios en materia laboral, en el campo las abundantes disposiciones legales quedaban en papel mojado, ya que los propietarios rurales impidieron de manera continua cualquier avance legal (jornada de ocho horas, contratos colectivos, sindicación obligatoria...). Hay que señalar que la regulación de las condiciones de trabajo en el campo español en el primer tercio de siglo giraba en torno a las negociaciones locales entre asociaciones de obreros y patronos al inicio de cada temporada. Sin embargo, las copiosas dificultades que encontraban los obreros para poner en práctica los acuerdos establecidos obligaron a los poderes públicos a intervenir en numerosas ocasiones.

Poco tiempo después, la instauración de la II República en 1931 aceleró los trámites legales en materia laboral. En general, el marco laboral republicano se encargó de garantizar las condiciones mínimas necesarias para una existencia digna de todos los trabajadores. Como parte de esta filosofía, la Constitución aprobada el 9 de diciembre de 1931 reconocía el trabajo como “una obligación social que gozará, además de la protección de las leyes” (Art. 46) y establecía la libertad de asociación y sindicación (Art. 39).¹⁴ Los aspectos laborales de la Constitución republicana no hacían más que confirmar la filosofía presente en la

12 Elorza et al. (1986), p. 47.

13 Esta vía fue implantada por Real decreto Ley de 26 de noviembre de 1926, aunque sufrió varias reformas hasta 1929. Este decreto contenía dos principios básicos “uno, la intervención del Estado en el problema social; otro, la necesidad de una organización de la vida económica del país” [Aunós (1928b, p. 11)]. Véase también *Anuario Español de Política Social (1934-1935)*, p. 20.

14 *Gazeta de Madrid*, núm. 244, 10 de diciembre de 1931.

Ley de contrato de trabajo de 21 de noviembre de 1931, donde se recogían los derechos de los trabajadores, se establecían las causas legales de cese de contrato y se reconocía el derecho de huelga como instrumento de presión y el lock-out como acción de fuerza patronal.¹⁵

La nueva legislación contractual introducía dos aspectos que merece la pena comentar: la simplificación del concepto de contrato de trabajo y las obligaciones del patrono y del obrero. De un lado, a diferencia del *Código* de 1926, ya no habla de “pacto” sino de “obligación” que asumen unos para hacer la obra y otros para remunerarla. A este respecto, la normativa consideraba como salario a la totalidad de los beneficios obtenidos por el trabajador por sus servicios u obras en metálico o en especie, incluidas las indemnizaciones, las cotizaciones por seguros sociales y las ayudas familiares. Además, el texto normativo reconocía el derecho de los trabajadores a disfrutar de un descanso retribuido los domingos y las fiestas legales e introducía, por primera vez, el derecho a siete días de vacaciones. En definitiva, desde un punto de vista formal, esta ley consagró el término *trabajador* con todas las connotaciones que implicaba y relegó al arcaico y tradicional *obrero*.¹⁶

Los gobiernos republicanos mostraron también gran interés por realizar profundas transformaciones en la legislación social. No obstante, el ministro de trabajo, Francisco Largo Caballero, aplazó la adopción de algunas de las medidas socializadoras a cambio de reforzar el papel de los sindicatos. En este ámbito, resultó clave la Ley de 8 de abril de 1932, por la que se regulaba el establecimiento y funcionamiento interno de las asociaciones patronales y obreras.¹⁷ A través de esta normativa, se amplió la libertad de asociación profesional y se aumentaron las atribuciones de los sindicatos, haciéndolos más atractivos desde el punto de vista de los obreros. El nuevo marco político, en general, y la nueva normativa sobre asociaciones, en particular, impulsaron seguramente la afiliación sindical de los trabajadores en España. De hecho, en estos años, se alcanzaron las tasas

15 *Gazeta de Madrid*, núm. 326, 22 de noviembre de 1931.

16 Una reflexión sobre las novedades de la Ley de contrato de trabajo de 1931 en González y Redero (1987).

17 *Gazeta de Madrid*, núm. 105, 14 de abril de 1932.

de afiliación sindical más importantes de la historia de España hasta la llegada de la transición democrática. A este respecto, el *Censo electoral social* elaborado en 1933 estimó casi 1,2 millones de afiliados a sociedades obreras, que representaban alrededor del 13,6% de la población ocupada.¹⁸

A pesar de los vaivenes políticos, no podemos olvidar que durante este periodo España entró a formar parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su fundación en 1919. Uno de los principios básicos de esta organización, creada en el seno del Tratado de Versalles que puso fin a la I Guerra Mundial, reconocía la importancia de la justicia social para alcanzar una paz universal y permanente, en contraste con un pasado de explotación de los trabajadores en los países industrializados. A su vez, establecía la necesidad de cooperación entre los países para lograr la igualdad en las condiciones de trabajo y el reconocimiento de los derechos de los trabajadores. Antes del golpe de estado de 1936, los gobiernos españoles habían ratificado 34 de los convenios aprobados en el seno de la OIT, la mayoría durante el primer bienio republicano.

Dentro de este contexto, la Ley de Accidentes de Trabajo aprobada en 1900 marcó uno de los cambios más significativos en el marco de la legislación socio-laboral, al imponer por primera vez de la responsabilidad de los patronos en los accidentes de trabajo de sus obreros (Cuadro 1.2). En particular, les obligaba a una indemnización y a la atención médica en caso de accidentes en el trabajo. Con la aplicación de esta norma el gobierno optó por el modelo de seguro voluntario, siguiendo los pasos de Inglaterra y Francia entre otros, una fórmula que caracterizó el desarrollo de los seguros sociales en España durante las primeras décadas del siglo XX, apartándose del modelo de seguro obligatorio implantado en Alemania en la década de 1880.¹⁹

Cuadro 1.2.

Primeras leyes de Seguros de Accidentes de Trabajo aprobadas en cada país

18 Soto Carmona (1998a), p. 503.

19 Para establecer los diferentes modelos desarrollados en torno al Estado de Bienestar puede consultarse las obras de Gordon (1988), Baldwin (1992), Dutton (2002) y Harris (2004). Por lo que se refiere al caso de España, véase Comín (1996, 2007 y 2010).

Alemania	1884	Nueva Zelanda	1908	Yugoslavia	1922
Austria	1887	Estados Unidos	1908-1920	Estonia	1924
Noruega	1894	Japón	1911	Bolivia	1924
Finlandia	1895	Perú	1911	Bulgaria	1924
Reino Unido	1897	Suiza	1911	Costa Rica	1925
Dinamarca	1898	Rumania	1912	Letonia	1927
Francia	1898	Portugal	1913	Paraguay	1927
Italia	1898	Sudáfrica	1914	Venezuela	1928
Hungría	1900	Argentina	1915	China	1929
España	1900	Colombia	1915	Nicaragua	1930
Grecia	1901	Chile	1916	México	1931
Holanda	1901	Cuba	1916	R. Dominicana	1932
Suecia	1901	Panamá	1916	Egipto	1936
Luxemburgo	1902	Brasil	1919	Irán	1936
Bélgica	1903	Uruguay	1920	Lituania	1936
Rusia	1903	Ecuador	1921	Líbano	1943
Guatemala	1906	Polonia	1921	Liberia	1943
Canadá	1908-1930	Islandia	1921	Turquía	1945

Fuente: A partir de Herranz (2010).

Como bien explica Martínez- Pérez (2012: 124), la Ley de Accidentes de 1900, además de definir los trabajadores cubiertos, incluía el derecho a recibir indemnización en función de dos variables: duración de las lesiones y grado de invalidez. Respecto a este último, se establecía una clasificación del grado de invalidez del obrero accidentado según su gravedad y duración: 1) temporal (que se curaba en el término de un año, periodo dentro del que el trabajador podía incorporarse al mismo trabajo); 2) permanente y absoluta (cuando el trabajador quedaba inhabilitado para toda profesión); 3) permanente para la profesión habitual (pero el trabajador podía desempeñar otro trabajo); 4) parcial y permanente (cuando el trabajador veía disminuida su capacidad para el trabajo que venía realizando). La responsabilidad de esta clasificación quedó en manos de los médicos que disfrutaban de un amplio margen de actuación para determinar el grado de invalidez de los trabajadores accidentados. Esta función estimuló el desarrollo de

la Medicina del Trabajo en España.²⁰

1.1. Origen de las mutualidades patronales y el nacimiento de un ramo del seguro privado.

El establecimiento de la responsabilidad del empresario en los accidentes de trabajo y de la obligación de proporcionar el coste de la cobertura sanitaria y la indemnización pecuniaria inauguró una nueva etapa, caracterizada por el establecimiento de un seguro voluntario en manos del negocio privado. El Reglamento aprobado el 30 julio de 1900 empezó a desarrollar esta ley.²¹ En su capítulo VII, establecía la posibilidad de que sociedades de seguros, mutuas o sociedades por acciones pudieran sustituir al patrono en las responsabilidades que les adjudicaba la ley. En los primeros años de aplicación de la Ley se fueron incorporando algunas compañías de seguro mercantiles, tanto españolas como extranjeras con el objeto de asegurar al empresario de la responsabilidad que le obligaba la ley.²² Ya en el primer trimestre de 1902 encontramos algunas entidades españolas como el Banco Vitalicio de España, La Vasco-Navarra, la Caja de Previsión y Socorro, La Esperanza y La Polar desempeñando su actividad en este ámbito. Entre las extranjeras figuran algunas francesas, La Preservatrice y La Societé generale des Assurances, la italiana La Assicuratrice y la suiza Zurich.²³ Estas últimas gozaban de gran experiencia en sus respectivos países y entendieron esta nueva ley como una oportunidad para expandir sus actividades en España.

En el reglamento de la Ley de 28 de julio de 1900 se especificaba también la posibilidad de constituir sociedades de seguros mutuos. La Real Orden de 10 de noviembre de 1900 estableció un mínimo de veinte patronos con un total de mil obreros como uno de los requisitos básicos para constituir una mutua de patronos para asegurar los accidentes laborales a sus obreros e inscribirla en el

20 Rodríguez Ocaña y Menéndez Navarro (2005). La Medicina del Trabajo en esta etapa se gestó en esta etapa gracias a médicos como el Dr. De Andrés Bueno. Véase su biografía en Galán (2010).

21 Gazeta de Madrid, núm. 211, de 30 de julio de 1900, pp. 411-413.

22 Sobre la evolución del seguro de accidentes del trabajo en España véase Pons (2006).

23 Listado que se extrae de la publicación de los accidentes ocurridos en el primer trimestre del año 1902. Gazeta de Madrid, núm. 187, de 6 de julio de 1902, p. 100.

registro de entidades autorizadas en el Ministerio de Gobernación. A partir de este momento se empezaron a constituir mutualidades patronales de accidentes de trabajo, preferentemente en aquellas zonas más industrializadas y en aquellas actividades con un riesgo mayor de accidentes. La mayor parte de ellas se concentraron en la zona de Barcelona (Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3.

Mutuas Patronales de Seguro de Accidentes de Trabajo circa 1913

Nombre	Domicilio social	Fundación o fecha registro
La Iberia	Barcelona	1900
Mutua Barcelonesa de Descargadores	Barcelona	1906
Mutua General de Seguros	Barcelona	1907
Mutua de Accidentes de Zaragoza	Zaragoza	1905
Mutua Regional de Accidentes de Trabajo	Barcelona	1907
Mutua Agrícola del Bajo Llobregat	Hospitalet (Barcelona)	1908
Mutua Asturiana de Accidentes	Gijón	1906
Seguros Mutuos de Vizcaya	Bilbao	1900
Mutua de contratistas generales de obras	Barcelona	1903
Unión de Corporaciones Patronales	Barcelona	n.d.
La Previsión, sociedad mutua de seguros	Madrid	1901
El seguro Tarrasense contra accidentes de trabajo	Tarrasa	n.d.
Sociedad de Seguros Mutuos	Santander	1906
La Primitiva	Madrid	n.d.
La Equidad	Madrid	n.d.
Mutua Valenciana sobre Accidentes del trabajo	Valencia	1913
La Providencia	Salamanca	n.d.
Mutua Industrial	Madrid	n.d.
La Alianza de patronos carreteros	Barcelona	n.d.
Mutua de Alquiladores de carruajes	Barcelona	n.d.
La Alianza	Sevilla	n.d.
Mutua de Faquines del comercio	Barcelona	n.d.

Nombre	Domicilio social	Fundación o fecha registro
Mutua del centro de carpinteros	Barcelona	1912
El Vulcano	Madrid	n.d.
Mutua de Patronos Vaqueros	Barcelona	n.d.

Fuente: *Anuario Español de Seguros* (1913), Bengoechea (1992) y Valenzuela (2000).

El gobierno, desde los inicios de la aplicación de la ley, demostró su preferencia y apuesta por las mutualidades patronales como forma de extensión de la cobertura del seguro voluntario y como manera de conseguir su colaboración. En los años siguientes trató de impulsarlas modificando las exigencias para la creación de Mutuas, especialmente flexibilizando el número necesario de trabajadores y de patronos para su fundación. Mediante la Real orden de 10 de noviembre de 1900, se ampliaron las disposiciones del Real Decreto de 27 de agosto de ese año que marcaba como requisito un mínimo de mil obreros y veinte patronos para su constitución, acreditados con el último recibo de la respectiva contribución industrial, pero además debían “referirse a una misma clase de ocupación o á un grupo de trabajos análogos”.²⁴ Las quejas de las mutualidades, que esgrimían que esta exigencia limitaba la creación de sociedades mutuas, obligaron a la modificación de la norma. El 28 de diciembre de 1906 el artículo segundo se modificó “entendiéndose cumplidas aquellas condiciones en las Asociaciones que comprendan industrias y trabajos distintos cuando concurren en la totalidad de los grupos en que interiormente se halle dividida la Asociación”.²⁵

Las mutualidades de esta primera etapa presentan unas características comunes. En primer lugar, la limitada escala de sus operaciones. Primaron las Mutuas de ámbito, local, provincial y regional y solo un muy pequeño grupo llegó a alcanzar la escala nacional. En 1936, únicamente siete mutualidades patronales eran reconocidas oficialmente con cobertura en todo el país (Cuadro 1.11). En segundo lugar, el control y la administración de las primas de este seguro queda-

²⁴ Artículo 2 de la Real Orden de 10 de noviembre de 1900.

²⁵ Gazeta de Madrid, núm. 363, de 29 de diciembre de 1906, pp. 1171-1172.

ron, única y exclusivamente, en manos de los empresarios. El gobierno se limitó a legislar y supervisar la inspección con resultados muy deficientes debido a la escasa inversión. Los Consejos de Administración compuestos por los representantes de las empresas asociadas más influyentes, primaron la búsqueda de unas primas bajas que redujeran el coste del seguro frente a la inversión en prevención o rehabilitación. Dentro de este patrón, una de las claves y principal atractivo de las mutualidades patronales frente a las compañías de seguro privado se refiere al establecimiento de los extornos, que suponía la devolución de una parte de la prima en el caso de que existieran beneficios tras el balance a final del ejercicio. En tercer lugar, y como aportación más positiva, las Mutuas Patronales consiguieron crear un sistema de cobertura sanitaria para los accidentes con una red de dispensarios propios, clínicas y convenios con hospitales en los casos más graves. Incluso en las grandes empresas, con amplias plantillas financiaron parte del salario de enfermeros o personal médico fijo en la empresa. Este aspecto estuvo muy desarrollado puesto que obedecía a la demanda de los propios asociados que exigían una atención temprana y amplia de sus trabajadores accidentados. Este elemento, también determinó los Consejos de administración de las Mutuas influyeran en sus cuadros médicos, trabajadores de la misma, en aspectos como la decisión de reducir o no los periodos de recuperación de los trabajadores accidentados, el alta del trabajador o su calificación en casos de indemnización por los diferentes grados de incapacidad.

La escala operacional de las Mutuas dependió de las estrategias y decisiones que tomaron los empresarios que constituían sus Consejos de Administración. Entre las primeras Mutuas creadas en la primera década del siglo XX, cabe destacar la Mutua General de Seguros fundada en Barcelona en 1907 por empresarios vinculados al sector textil algodonero de la provincia de Barcelona, principalmente de esta ciudad, de Manresa y Sabadell. Esta mutua de origen regional estableció desde sus inicios una estrategia de expansión que la convirtió en una de las escasas Mutuas Patronales que operó a escala nacional. En 1931

había alcanzado el liderazgo del ramo de accidentes por encima incluso de las compañías de seguro mercantiles.²⁶

La mayoría de las primeras 250 empresas asociadas entre el mes de constitución y 1909 observamos se encontraban concentradas en Barcelona, Mataró, Reus y Sabadell. Sin embargo, ya se intuía una clara vocación de expansión nacional puesto que figuran también 24 empresas de Valencia, 6 de Madrid y 1 en Zaragoza.²⁷ La expansión territorial se amplió en base a la incorporación de delegados en el resto de España, primero en toda Cataluña, después en la zona del levante español y a continuación en algunas ciudades andaluzas y gallegas. El sistema comercial creado se basaba en la red de delegados que disponían de su propio local y que mantenían sus propios empleados no vinculados contractualmente con la mutua. A cambio, los delegados percibían una comisión, además de gratificaciones en el caso de una producción extraordinaria. En 1916 disponía de delegados en 30 localidades de toda España, la mayoría en Cataluña pero también en Valencia, La Coruña, Las Palmas, Madrid, Melilla, Santander, Sevilla y Zaragoza.²⁸ La mayor parte del trabajo administrativo, emisión de pólizas, correspondencia, contabilidad se realizaba en la sede central en Barcelona que en diciembre de 1920 constaba de 27 personas incluidas el director gerente, Salvio Masoliver y los jefes de sección (oficinas y contabilidad; correspondencia y cajero).²⁹ En el caso de otra antigua mutua, Seguros Mutuos de Vizcaya, su estrategia fue distinta, concentrando su actividad en el País Vasco. El 22 de abril de 1900 empresarios vizcaínos se reunieron en el Centro Industrial de Vizcaya para su fundación, que contó inicialmente con 61 empresas de la zona. La lenta ex-

26 En 1907, operaban en Barcelona otras Mutuas como la Iberia (1900), La Mutua de Contratistas de Obras y Maestros Albañiles de Barcelona (1903), La Mutua para Accidentes de trabajo de la Unión Industrial Metalúrgica (1904), la Mutua Catalana de Accidentes e Incendios (1905), La Mutua Barcelonesa de Descargadores (1906) y La Mutua Regional de Accidentes de Trabajo (1907). Ninguna de ellas paso de la escala regional.

27 Archivo de Mutua General de Seguros, Libro de Asociados, Núm.1 y libro de cuotas de entrada Núm.1.

28 Archivo de Mutua General de Seguros, Libro de Actas del Consejo de Administración del 26 de marzo de 1917.

29 Archivo Mutua General de Seguros. Libro de Documentación varia (1907-1940).

pansión territorial en estas décadas estuvo vinculada a la ausencia de agentes. Su único medio de captación de nuevos socios fue a través de la propaganda en la prensa y la directa llevada a cabo por los mismos socios.³⁰

Esta estructura administrativa se acompañó con una red de dispensarios y clínicas. Los primeros fueron instalados en principio en las mismas sedes de las Mutuas o en las delegaciones. Se pusieron también en funcionamiento botiquines de primeras curas en los centros de trabajo asegurados. Al mismo tiempo, se fueron formando cuadros médicos asociados a cada entidad mediante contratos de atención médica, quirúrgica y farmacéutica. En el caso de Mutua de Vizcaya, estableció varios contratos con médicos de distintos municipios de la provincia (Erandio, Lejona, Baracaldo, Amorebieta, Zarátamo, etc.) que eran remunerados con una quinta parte de la prima mensual abonada por la empresa. En otras provincias, llegaron a acuerdos de reciprocidad con otras Mutuas como el caso de Pakea de Guipúzcoa.³¹ Por su parte, Mutua General de Seguros aceptó acuerdos de reciprocidad con la Mutua de Gijón. De igual forma se establecieron convenios con clínicas para atender a los accidentados más graves. En el caso de Sabadell el concierto se realizó con el *Socorro Sanitario*.

En las empresas asociadas con gran número de trabajadores la propia mutua contribuía al sueldo del médico o practicante que se encontraba al servicio de la empresa. Hay dos casos documentados en estos primeros años. En 1907 la Mutua General de Seguros pagaba una parte del sueldo del médico de las Minas de José E. de Olano. Además contribuía en 50 pesetas mensuales como mitad del sueldo del practicante de cirugía de las minas. De igual forma, contribuía al mantenimiento del sueldo del practicante empleado en las Minas de Berga, contribución que incrementó en julio de 1912 con 12,50 pesetas. Además se llegó también a un acuerdo para el pago por mitad del salario de Constantino Calvo, practicante de la Catalana de Gas y Electricidad en marzo de 1913 y en este mismo año se estudiaban las condiciones para incorporar a Luis Claramunt al frente del servicio médico de esta empresa. Este servicio médico debió incrementarse con motivo de la catástrofe ocurrida en junio de 1916 en

30 Alonso Olea (1996), p. 7 y 26.

31 Alonso Olea (1996), p. 19.

las obras que la compañía estaba realizando en Seira y que provocó numerosos heridos y muertos.³² La Dirección de la Mutua dio en aquella ocasión instrucciones para dotar de instrumental de cura al hospital que La Catalana mantenía en El Run y nombró un enfermero para cuidar a los obreros lesionados, además de conceder un aumento de 25 pesetas mensuales al practicante Constantino Calvo. Se trató del accidente más grave ocurrido en una empresa asegurada por la Mutua desde su fundación.³³

Las tarifas de las primeras mutualidades patronales no estaban reguladas oficialmente. En consecuencia, uno de los primeros retos de la dirección de las mutualidades patronales fue evaluar y establecer las primas. Este proceso era complicado porque había que adaptar la tarificación realizada por otras Mutuas al existir divergencia en las actividades de las empresas asociadas. Las primeras tarifas se establecieron de forma experimental y se revisaron empresa por empresa o actividad por actividad. En el Cuadro 1.4 aparecen las tarifas aplicadas en Mutua General de Seguros en 1907. Los directivos realizaban una importante tarea de selección de riesgos rechazando trabajos de gran siniestralidad o aplicando en estos casos incrementos en la cuota para evitar pérdidas en los contratos. Otro de los primeros problemas al que se enfrentaron fue la ocultación del jornal real, un hecho que afectaba a la indemnización en caso de accidente.

32 La empresa *Catalana de Gas y Electricidad* obtuvo la concesión para la explotación del río Esera. El primer proyecto realizado fue el Salto de El Run, unos kilómetros arriba del enclave de Seria, en 1912 y 1913. La construcción de la central se inició en 1914. En 1918 cuando se inauguró era línea de alta tensión más larga y potente de Europa. Información del Museo de la Electricidad de Seira.

33 Archivo de Mutua General de Seguros (MGS), Libro de Actas del Consejo de Administración Núm. 1.

Cuadro 1.4.

Porcentaje aplicado sobre salarios en concepto de prima por la Mutua General de Seguros en 1907 (escala según riesgo)

Actividad	% min./ max.	Actividad	%	Actividad	% min./ max.
Carga y descarga de buques y muelle	4,65-6	Agricultura	2,55-4	Carpintería	1,4-1,8
Construcción de pozos	3,95	Acarreos	2,5-3,8	Fábrica de aserrar maderas	1,35-4,8
Cantera	3,3	Veterinaria	2,35-2,2	Fábrica chocolate, pan,	1,2-1,8
Transporte	3,15-3,8	Construcción y reparación maquinaria	2- 3,6	Fábrica hilados	0,6-0,85
Navegación a vapor	3	Fabricación de carburo	2	Fábrica géneros de punto	0,35
Producción eléctrica	3	Fundición hierro	1,75-1,95		

Fuente: Archivo Mutua General de Seguros (MGS), Libro de Asociados, Núm. 1 y libro de cuotas de entrada Núm. 1.

La Ley Dato se fue adaptando a la diferente casuística. Así, por lo que se refiere al Estado, el 28 de mayo de 1917 estableció que en los presupuestos de las obras a realizar por la Administración había que consignar una cantidad igual al 3 por 100 de ejecución material por los conceptos de gastos imprevistos y accidentes de trabajo.³⁴ En esta etapa no siempre los empresarios estuvieron dispuestos a asumir sus responsabilidades en el gasto generado por la atención de un trabajador accidentado. Por ejemplo, el Ministerio de la Gobernación dictó en 1911 que el Hospital de Alfonso de Castro (situado en Rute, Córdoba) tenía derecho a reclamar a un patrono los gastos de alimentos, medicinas, honorarios

³⁴ Gazeta de Madrid, núm. 154, de 3 de junio de 1917, pp. 607-608.

de asistencia facultativa y demás costes generados por la atención de un obrero, siempre que existiera fallo de un tribunal. La resolución se publicó en la *Gazeta de Madrid* “para que pueda servir de norma en los casos análogos que concurren”.³⁵ Además, y a raíz de una queja del Sindicato Obrero de Riotinto, en 1915 se publicó una Real Orden por la que en los litigios sostenidos sobre accidentes de trabajo no se aplicara el artículo 37 de la ley de Enjuiciamiento Civil.³⁶ Este artículo establecía que: “venciendo el declarado pobre en el pleito que hubiera promovido, deberá pagar las costas causadas en su defensa, siempre que no excedan de la tercera parte de lo que en él haya obtenido en virtud de la demanda o reconvencción. Si excedieren se reducirán a lo que importe dicha tercera parte”.³⁷ Es decir, se trataba de favorecer a los trabajadores (la parte más débil) en el cobro de las indemnizaciones sin sufrir merma alguna por costas o gastos “hasta el extremo de que al obrero temerario no se le puede condenar en costas sino que se le impone una multa”.

A pesar de que las entidades aseguradoras estaban obligadas a remitir trimestralmente las estadísticas de accidentes del trabajo al organismo encargado (Asesoría General de Accidentes del Trabajo), muchas no cumplieron con esta tarea o lo hicieron de manera deficiente, por lo que los datos disponibles resultan de escasa fiabilidad.³⁸ El Ministerio de Gobernación repetía una y otra vez la necesidad de completar las estadísticas de accidentes como dato esencial para la legislación social. El 13 de noviembre de 1918 insistía de nuevo a las compañías de seguros y sociedades Mutuas autorizadas en que una estadística incompleta resultaba absolutamente inútil y reiteraba la obligación de remitir los datos estadísticos a la Asesoría General.³⁹ Según la normativa, las entidades debían enviar en los dos primeros meses de cada año la relación de los accidentes abonados en el año anterior. En esta información debía quedar detallado el número de accidentes pagados, la tipología del siniestro (muerte, incapacidad permanente y

35 *Gazeta de Madrid*, núm. 363, de 29 de diciembre de 191, pp. 756-757.

36 *Gazeta de Madrid*, núm. 342, de 8 de diciembre de 1915, p. 636.

37 *Gazeta de Madrid*, núm. 36, de 5 de febrero de 1881, p. 327.

38 Real Orden de 27 de agosto de 1900.

39 *Gazeta de Madrid*, núm. 322, de 18 de noviembre de 1918, p. 676.

absoluta, incapacidad permanente relativa, incapacidad temporal) y la profesión de los obreros indemnizados.

Desde 1902 la Ley de accidentes del trabajo se aplicó también al ramo de Marina. En principio la responsabilidad de indemnizar afectaba a los patronos que realizaran trabajos en los arsenales del Estado y a los operarios admitidos o contratados directamente por las Autoridades y Jefes de Marina para la ejecución de las obras y servicios del ramo.⁴⁰ El 14 de mayo de 1908 se aprobó la primera Ley de seguros privados en España por la que las compañías de seguro quedaron bajo la dependencia del Ministerio de Fomento. En consecuencia, esta normativa estableció que las compañías y Mutuas que desearan sustituir al patrono en las obligaciones incluidas en la Ley de accidentes del trabajo debían solicitar también su inscripción en el Ministerio de Fomento. Sin este requisito previo no podían ser aceptadas por el Ministerio de Gobernación.⁴¹ Ahora bien, las mutualidades de ámbito de actuación reducido no necesitaban inscribirse. Por esta razón, sus primas no aparecen incluidas en los datos estadísticos de la Comisaría General de Seguros. En realidad en esta información estadística solo figuran las mutualidades inscritas en el registro de entidades autorizadas creado tras la Ley de seguros privados de 1908 (Cuadro 1.5). En particular, en las estadísticas publicadas por la Comisaría General de Seguros entre 1910 y 1912 solo figuran dos mutualidades: la Mutua General de Seguros y Seguros Mutuos de Vizcaya.

Cuadro 1.5.

Primas recaudadas por las compañías del ramo de accidentes de trabajo entre 1910 y 1912 (en pesetas)

Compañías	1910	1911	1912
Hispania	1.496.443,09	1.504.980,05	1.653.677,65
La Preservatrice	562.810,28	664.574,65	749.325,91
Caja de Previsión y Socorro	502.190,35	542.221,34	622.401,39
La Vasco Navarra	482.656,96	478.489,35	527.578,08
Zurich	341.604,70	355.803,80	404.490,37

40 Gazeta de Madrid, núm. 187, de 6 de julio de 1902, pp. 9596.

41 Gazeta de Madrid, núm. 30, de 30 enero de 1909, pp. 272-275.

Compañías	1910	1911	1912
Anónima de Accidentes	273.146,55	266.509,88	251.926,87
L'Assicuratrice Italiana	169.962,10	204.688,31	249.014,38
Mutua General de Seguros	146.424,60	193.559,05	241.730,05
Seguros Mutuos de Vizcaya	89.275,55	99.233,50	110.930,25
Sociedad Suiza de Seguros contra Accidentes en Winterthur	11.120,25	78.199,73	167.389,26
La Foncière	61.638,75	69.926,73	73.173,65
La Unión Alcoyana	23.866,86	30.890,44	32.431,49
L'Abeille	-	120	19.910,35

Fuente: *Anuario Español de Seguros*, 1914, p. 267.

1.2. Los intentos de reforma y de obligatoriedad en las dos primeras décadas del siglo XX. La consolidación de la red de atención médica

La aplicación de la Ley de accidentes de trabajo de 1900 no satisfizo ni a patronos ni a sindicatos. Solo una década después de su aprobación, ya existía descontento entre los diferentes agentes implicados, trabajadores y compañías de seguros, por lo que se empieza a plantear su reforma. El Ministro de la Gobernación, Fernando Merino, presentó el 16 de julio de 1910 un proyecto de ley de modificación, en base a un informe elaborado por el Instituto de Reformas Sociales. El texto alegaba imprecisión y desorden en los preceptos legales vigentes. En el proyecto se definían conceptos de manera más clara, se añadía la jurisprudencia generada hasta el momento (sobre todo la no exención de responsabilidad por la llamada imprudencia profesional) y se enumeraban de forma más pormenorizada las industrias y trabajos donde era obligatoria la responsabilidad del patrono en caso de siniestralidad laboral. Aunque no proponía aumentar las indemnizaciones, sí aseguraba el cobro íntegro de las sumas fijadas, eliminando toda posibilidad de excusas más o menos justificadas. Describía también con detalle las prestaciones obligatorias de asistencia médica y farmacia. Además, proponía ampliar las indemnizaciones a los hijos y nietos del obrero fallecido y sistematizar las normas publicadas hasta el momento sobre prevención de acci-

dentes. Finalmente, planteaba reformas en la organización de las mutualidades patronales y apostaba por la creación de un fondo especial de garantías. Pero el proyecto de ley no prosperó. Fue presentado de nuevo a las Cortes en 1914 pero con el mismo resultado.

Soledad Bengoechea explica cómo se estudió el proyecto de ley presentado por el gobierno en el primer congreso patronal español que se celebró en Madrid en 1914.⁴² Con este motivo se habían reunido 24 Mutuas Patronales de seguros contra los accidentes del trabajo, la mitad de ellas catalanas, para elaborar un informe. La patronal se oponía a la creación del fondo de garantía que sería administrado por el INP. Consideraba que esto suponía la intervención directa del Estado en la gestión de las Mutuas Patronales y un peligro para su libertad de acción. Tampoco estaban de acuerdo en la ampliación de concepto de accidente de trabajo al intentar vincular las enfermedades profesionales con los accidentes laborales. El tema más conflictivo giraba en torno a la hernia, puesto que la patronal no quería aceptar esta enfermedad como resultado de los accidentes del trabajo. Su inclusión fue un tema largamente debatido. De hecho, desde 1917, el gobierno autorizó que los patronos sometieran a sus operarios a reconocimientos médicos previos, sobre todo para evaluar su predisposición a padecer cualquier clase de hernia. El resultado de este reconocimiento se hacía constar en un libro al efecto que se tendría en cuenta ante cualquier reclamación por este concepto.⁴³ Por supuesto, una de las principales preocupaciones de los empresarios era prevenir la picaresca y el engaño de algunos trabajadores sobre la gravedad y las consecuencias de los accidentes laborales. Con este fin, solicitaron también que el pago de la indemnización se produjera ocho días después del accidente para evitar estas situaciones o la prolongación de la baja.

El proyecto de reforma de 1914 no prosperó ni tampoco lo hizo el planteado en 1916 con unas directrices muy similares. La I Guerra Mundial y sus efectos en el crecimiento de las reivindicaciones sociales de los trabajadores españoles impulsó al gobierno español a convocar una conferencia. El gran debate se centró en torno a la obligatoriedad o no de los seguros. En la Con-

42 Bengoechea (1992), capítulo 6.

43 Gazeta de Madrid, núm. 82, de 23 de marzo de 1917.

ferencia de Seguros Sociales celebrada en Madrid entre el 24 y 31 de octubre de 1917, el tema del seguro de accidentes centró las principales discusiones. En el preámbulo de la convocatoria el Ministro de Fomento Luis Marichalar y Monreal, Vizconde de Eza, explicitaba que “para la mayor eficacia del Seguro, y aún para su debida apreciación técnica, que exige la constitución de grandes masas, ya que solo en ellas se cumplen las Leyes de la Estadística, parece que se impone implantarlo con carácter obligatorio” (p. 3). Por todo ello suscribía que había llegado el momento de procurar la mayor eficacia a la previsión social, dándoles un carácter obligatorio. Sin embargo, la obligatoriedad tardó muchas décadas en implantarse.

En la Conferencia se designaron representantes de diferentes entidades: Por una parte, y con tres delegados cada uno, fueron invitados el Instituto de Reformas Sociales, el Instituto Nacional de Previsión,⁴⁴ la Comisaría General de Seguros, la Asociación Española para el estudio del problema del paro, el Círculo Oficial de Aseguradores, las Reales Academias de Medicina y la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico. Por otra parte, con un delegado, asistieron la Asesoría General de Seguros del Ministerio de Gobernación, la Comisión Nacional de la Mutualidad Escolar, las Escuelas de Intendentes Mercantiles, el Consejo de dirección del Boletín de Estudios Actuariales, la Bolsa de Trabajo de la Diputación provincial de Barcelona, la Asociación de la Prensa de Seguros y Financiera, la Dirección general de Obras públicas, la Dirección general de Agricultura y la Dirección general de la Deuda y Clases pasivas. Además, asistieron la patronal a la Junta consultiva de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (4 delegados), la Asociación de Agricultores de España (2 delegados), Fomento del Trabajo Nacional (2 delegados) y la Liga Vizcaína de Productores y las Asociaciones de Navieros (cada una con 2 delegados). Finalmente, como representantes de los trabajadores fueron invitados la Unión General de Trabajadores (6 delegados) y la Asociación general para el estudio y defensa de los intereses de la clase obrera (2 delegados). Es fácil constatar en este listado que la representación obrera resultaba claramente minoritaria.

44 Sobre el origen e historia del Instituto Nacional de Previsión, véase Castillo (dir.) (2008).

Se aprobó un cuestionario previo donde se definieron los siguientes puntos a tratar: 1º Zonas de seguro social obligatorio en orden a los beneficiarios (obremos manuales e intelectuales); 2º Beneficios mínimos del Seguro social obligatorio; 3º Costes; 4º Régimen técnico administrativo; 5º Labor de cultura social necesaria para la Implantación del seguro obligatorio; 6º Régimen preventivo para atenuación del riesgo y 7º Orden de prelación de los Seguros obligatorios. Además se designaron los ponentes para cada seguro. José María Tallada, director del Museo Social de Barcelona elaboró la ponencia del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Industria y José Manuel de Bayo, Letrado-asesor de la Asociación de Agricultores de España, para la ponencia del Seguro de Accidentes del trabajo en la Agricultura.

En el primer caso, las conclusiones de la ponencia especificaban de manera clara que debía sustituirse la cláusula de la ley vigente que establecía “que los patronos pudieran asegurar voluntariamente a sus obreros” por otra que incluyera la obligación legal del seguro. Además la ponencia recomendaba la necesidad de mejorar las estadísticas de los accidentes del trabajo para disponer de una base real con la que establecer las tarifas del seguro. Defendía que el seguro de accidentes estuviera relacionado con el seguro de enfermedades (inexistente en ese momento) para que este se encargara de la cobertura médica en caso de siniestralidad laboral. La ponencia defendía el papel estratégico desempeñado hasta el momento por las Asociaciones Mutuas industriales, de carácter regional o profesional y por las compañías de seguro privadas reconocidas por el Estado y vigiladas por la Comisaría General de Seguros. Por tanto, recomendaba que el Instituto Nacional de Previsión crease una sección técnica para orientar de manera gratuita a las nuevas Mutuas en su proceso de constitución. De igual modo, el gobierno debería permitir que los establecimientos industriales de más de 2.000 obreros pudieran, previa autorización, constituirse como aseguradores de sus trabajadores con los mismos requisitos que las Mutuas. Finalmente, en las conclusiones del ponente se sugería la creación de tribunales específicos con resoluciones rápidas en las capitales de provincia que dirimieran los conflictos entre obreros y entidades aseguradoras.⁴⁵

45 *Conclusiones de la Ponencia del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Industria en Conferencia de Seguros Sociales (1917)*, pp. 21-22.

En el caso de los accidentes de trabajo en la agricultura, el ponente José Manuel de Bayo (vinculado a la Asociación de Agricultores de España) sostenía que “el único medio de dar garantía y eficacia a la Ley, estableciendo la igualdad entre todos los patronos, es el Seguro obligatorio bajo la acción tutelar del Estado”.⁴⁶ Sin embargo, desde un principio se recomendó un modelo distinto al sector industrial, inspirado en el régimen técnico de la Mutualidad de la Asociación de Agricultores de España “por considerarlo absolutamente perfecto”. Dejaba claro que, visto los precedentes del seguro en el sector industrial, el obrero debía quedar eximido del pago de la prima. En consecuencia el patrono debía contribuir a la financiación, pero remarcaba que, “por las condiciones de la economía española, la escasez de la producción y los elevados impuestos territoriales, en especial de los pequeños propietarios, el Estado, las Provincias y los Municipios debían prestar ayuda económica”. Todas estas instituciones en la medida posible debían consignar en sus presupuestos partidas para subvencionar las mutualidades. De igual modo recomendaban el establecimiento de una vinculación entre las mutualidades y las cajas de seguros contra la invalidez o la enfermedad que se crearan para que pudieran utilizarse sus servicios. Poco o nada se pudo hacer en este sentido, puesto que el Seguro Obligatorio de Enfermedad no se implantó hasta después de la Guerra Civil.

En la ponencia se apuntaba a la dificultad que existía en el campo para cubrir los servicios médicos y farmacéuticos como principal obstáculo para la extensión del seguro. En consecuencia, el autor pretendía que los médicos de la Beneficencia Municipal quedaron obligados por ley a asistir a los obreros accidentados a cambio de una tarifa determinada. La propuesta consistía en trasladar gran parte de este coste a instituciones públicas mediante subvenciones y aprovechar la débil red médica que ofrecía la beneficencia municipal. Tomando como referencia los datos de población de 1900, el autor de la ponencia calculaba que existían más de 5 millones de trabajadores agrícolas en España: 4,2 millones de hombres y 800.000 mujeres. Su cálculo, basado en una media de 300 días anuales de trabajo, suponía una masa total de salarios de 3.000 millones de pesetas,

⁴⁶ *Conclusiones de la Ponencia del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura en la Conferencia de Seguros Sociales (1917)*, p. 60-65.

cifra a la que se aplicaba una tarifa base de 1,84. Por tanto, el coste aproximado del seguro obligatorio supondría para los patronos agrícolas unos 55,2 millones de pesetas. Utilizando estas cifras, añadía que este coste debía ser distribuido entre 25 millones de hectáreas productivas, por lo que a cada hectárea le correspondería 2,20 pesetas y, según sus cálculos, el promedio de producción por hectárea se estimaba en 5,50 pesetas. Reconoce el autor, que los datos mostrados eran hipotéticos porque faltaban estadísticas. No obstante, las cifras resultantes suponían “un gravamen muy elevado para los agricultores que tengan una producción media”.⁴⁷ Toda esta argumentación, unida a la descripción de la multitud de gravámenes e impuestos que recaían (supuestamente) sobre el propietario agrario, le permitían llegar a la conclusión de que el patrono agrícola no podía contribuir por sí solo a la puesta en marcha del seguro de accidentes. En consecuencia, el Estado, las Diputaciones y los Municipios debían ayudar al patrono con el fin de evitar un gran quebranto de sus intereses.

A pesar de los resultados favorables estimados por la encuesta elaborada por el Instituto de Reformas Sociales dirigida a los Ayuntamientos y Asociaciones obreras, patronales y mixtas, el seguro diseñado, ni tan solo voluntario, fraguó. La pregunta dirigida a estas instituciones se formulaba del siguiente modo: ¿sería oportuno y eficaz el establecimiento del Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo en la agricultura por medio de Asociaciones Mutuas, locales o provinciales? (Cuadro 1.6). De esta información se desprende que los agricultores y trabajadores del campo de la mayor parte de provincias eran partidarios de su promulgación. No obstante, las pretensiones de los reformistas sociales de introducir la responsabilidad de los patronos en los accidentes de los trabajadores agrícolas fracasó. Cabe preguntarse por la oposición de la gran patronal agraria y su influencia política tras los numerosos intentos de aprobación en las Cortes. En febrero de 1919 se autorizaba al Ministerio de Gobernación la presentación en las Cortes españolas de un proyecto para extender la ley del seguro de accidentes del trabajo al sector agrícola mediante la

⁴⁷ *Conclusiones de la Ponencia del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura en la Conferencia de Seguros Sociales (1917)*, p. 80.

creación de mutualidades locales.⁴⁸ El proyecto se llegó a presentar dos veces en 1919 y en marzo de 1921 sin éxito.

Jordana de Pozas, quien se convertiría en 1934 en director delegado de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo del INP, apoyó la implantación del seguro como principal instrumento para hacer efectivo la indemnización por accidente en el trabajo agrícola.⁴⁹ Partiendo de esta filosofía, proponía dos fórmulas posibles de ejecutarlo: a) un seguro organizado por el INP con intervención y ayuda del Estado que consistiría en una sola cuota que incluiría todos los riesgos; b) un seguro basado en la cobertura de la Mutualidad por zonas, que comprendiera todas las tierras de una demarcación y todos los accidentes del trabajo que ocurrieran en ella. Ambos sistemas eran compatibles, pues el primero podía funcionar como reaseguro.⁵⁰ La patronal agraria, mucho más conservadora y menos receptiva al seguro, presionó para que se rechazara la nueva propuesta.⁵¹ En ese mismo año, 1921, las delegaciones españolas en la Tercera Conferencia Internacional del Trabajo dieron su voto favorable al Convenio sobre indemnización de accidentes del trabajo en la agricultura. Sin embargo, este proyecto no se aprobó en España hasta la proclamación de la II República en 1931.⁵²

48 Gazeta de Madrid de 20 de febrero de 1919.

49 Además de elaborar un buen número de publicaciones sobre los seguros sociales en España, Luis Jordana de Pozas (1890-1983) ocupó diferentes cargos en el INP (y en otras instituciones). Por lo que se refiere al Instituto Nacional de Previsión, en 1931, fue Jefe de la Sección de Paro Forzoso y Accidentes de Trabajo. En 1934 ejerció de Director Delegado de la Caja Nacional de Accidentes del Trabajo y, en septiembre de 1936, fue nombrado Presidente de la Comisión Nacional de Previsión Social, sucedáneo de INP en el bando nacional. Desde 1941 actuó como Comisario del Instituto. En 1950 fue nombrado Director general del Instituto Nacional de Previsión y, en 1957, se convirtió en Delegado General del mismo Instituto, un cargo del que cesó en 1959. La mejor biografía en García de Entrerría (1984), pp. 5-14. Otra biografía en <http://dbe.rah.es/biografias/13395/luis-jordana-de-pozas>. Consultado el 11 de mayo de 2019.

50 Jordana de Pozas (1921), *Algunas observaciones al proyecto de Ley estableciendo el régimen de reparación de los accidentes del trabajo en la agricultura, autorizado por Real decreto de 8 de marzo de 1921, hechas a petición del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, INP, núm. 102, p. 7.

51 Sin embargo en 1919 se había aprobado el primer seguro social obligatorio en España. Se trata del llamado retiro obrero, seguro obligatorio de pensiones. Fue aprobado por un real decreto publicado en la Gazeta de Madrid el 11 de marzo de 1919. Cuesta Bustillo (1988), pp. 130-131. Galán (2010) recoge explicaciones más conservadoras contemporáneas que pretendían obviar la oposición patronal.

52 Durante las dos primeras décadas del siglo XX el intervencionismo reformista del gobierno se concentró en medidas para los trabajadores industriales y hasta 1931 los trabajadores agrícolas fueron ignorados desde el punto de vista legislativo, véase Cabrera (2002), p. 155.

Cuadro 1.6.

Resultado de la Encuesta del Instituto de Reformas Sociales sobre la extensión del Seguro de Accidentes de Trabajo en la agricultura en 1908

Provincia	Sí	No	Provincia	Sí	No
Álava	17	4	Lérida	68	-
Badajoz	28	6	Logroño	41	8
Baleares	7	3	Lugo	15	9
Alicante	34	6	Madrid	74	20
Albacete	33	1	Málaga	35	3
Ávila	53	13	Murcia	13	1
Barcelona	57	9	Navarra	118	23
Burgos	81	8	Orense	20	6
Cáceres	116	10	Oviedo	29	7
Cádiz	6	3	Palencia	36	12
Canarias	18	-	Pontevedra	17	6
Castellón	48	9	Salamanca	85	25
Ciudad Real	48	9	Santander	15	7
Córdoba	36	2	Segovia	28	7
Coruña	23	3	Soria	14	2
Cuenca	130	14	Tarragona	19	3
Gerona	26	9	Teruel	88	18
Granada	96	12	Toledo	42	3
Guadalajara	167	22	Valencia	3	22
Guipúzcoa	31	4	Valladolid	16	1
Huesca	111	9	Vizcaya	11	9
Huelva	29	4	Zamora	5	3
Jaén	44	4	Zaragoza	84	15
León	41	14			

Fuente: Conferencia de Seguros Sociales (1917), *Información recabada de Ayuntamientos y Asociaciones obreras, patronales y mixtas*, p. 56. INP (1917), “Conferencia de Seguros Sociales”, *Anales del INP*, 33, pp. 180-225.

Por lo que respecta a la reforma de la ley vigente en el sector industrial, habría que esperar al 25 de febrero de 1921, para que se presentara el proyecto de reforma en las Cortes y su aprobación el 10 de enero de 1922. A pesar de las recomendaciones sancionadas en la Conferencia de Seguros Sociales de 1917,

la obligatoriedad no se aprobó, aunque sí hubo algunas modificaciones a la Ley de 1900. Esta nueva norma supuso un fuerte incremento en los gastos de las Mutuas cuyas cuotas crecieron en algunos casos hasta el 50%, al aumentar las compensaciones a los trabajadores. La nueva ley introdujo el concepto de que la imprudencia profesional no eximía de responsabilidad al empresario y además establecía un fondo de garantía para prever las indemnizaciones de los trabajadores accidentados ante la insolvencia empresarial. Sin embargo, se mantuvo el principal objetivo de la patronal respecto a este seguro. Es decir, siguió actuando como un seguro voluntario y gestionado por entidades privadas.

En la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en 1925 se aprobó un convenio sobre la reparación de los accidentes del trabajo en el que quedaban excluidas tan solo las industrias agrícolas y marítimas. Establecía además que las indemnizaciones por accidente debían pagarse en forma de renta, imponía un suplemento de indemnización a las víctimas que quedaran incapacitadas y reconocía su derecho a la asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica y al suministro y renovación normal de aparatos precisos de ortopedia y prótesis. De igual forma se aprobaron recomendaciones sobre el importe mínimo de las indemnizaciones, las categorías de los beneficiarios de las indemnizaciones en caso de muerte y el derecho a la reeducación profesional de las víctimas. Este convenio de Ginebra de 1925 fue ratificado por el gobierno español en virtud del Real Decreto de 24 de mayo de 1928. Según Jordana de Pozas a partir de este momento se intentó revisar la legislación española, pero su contenido y aplicación en España quedó muy lejos de lo ratificado en el convenio.⁵³

En esta etapa se fueron afianzando las mutualidades existentes, sobre todo su red de cobertura asistencial. El caso más significativo, por su escala nacional, fue el de Mutua General de Seguro que a medida que se iba expandiendo creaba sus propios dispensarios, en gran parte por las exigencias de los propios empresarios asociados. Los primeros en reivindicar la creación de un dispensario fueron los industriales asociados de Badalona en marzo de 1921. Estos empresarios se quejaban de la forma en que el cuerpo médico de dicha población atendía a los accidentados del trabajo.

53 Jordana de Pozas (1933), pp. 3-4.

Los consejeros, ante esta reivindicación y ante el peligro de la constitución de una mutua rival, decidieron “debido a la importancia de la cartera de esta mutua en Badalona” ofrecer la instalación de un dispensario e incorporar un consejero para que representara al grupo de Badalona.⁵⁴ Se calculó el coste del dispensario respecto a las primas de Badalona y al ser el déficit insignificante, y sobre todo con la esperanza de ingresar nuevos socios, se llevó a cabo el proyecto. De todas formas la mutua concedió 100 pesetas a la representación procedente de Badalona formada por el Alcalde, el director del cuerpo médico y el presidente de la patronal para crear un dispensario municipal. Como resultado de estas presiones se construyó finalmente una pequeña clínica de 14 camas dotada de un gabinete de rayos X.⁵⁵

En 1924, cuando la Mutua se trasladó de sede social se instaló un amplio dispensario que supuso un ahorro en concepto de honorarios médicos en centros concertados, además de poder ejercer una fiscalización sobre la curación y el tratamiento de los trabajadores accidentados.⁵⁶ En 1927, se concertaron servicios de fisioterapia con los doctores Rivera y Cambra. La red de dispensario creció durante la década en Mataró (1927) y Viella (Valle de Arán) con un concierto con el Dr. Dienlafé de Toulouse para los casos graves (1926). La red de Cataluña mostraba en 1927 una situación bastante eficiente, por lo que la dirección concentró sus planes de mejora en solucionar la deficiente atención a los accidentados de algunas delegaciones en otros territorios de España. En este periodo Masoliver, director de la Mutua, junto con Ernesto Segura, director médico de la entidad, realizaron numerosos viajes a diferentes delegaciones para reorganizar los servicios médicos. Así, en julio de 1927, el médico, junto con un apoderado de la casa Cros, efectuó un viaje a Valencia y Alicante para corregir “abusos observados en muchos casos de accidentes y defectos de organización del servicio médico en aquellas poblaciones...”.⁵⁷ El crecimiento de la cartera

54 Archivo MGS, Libro de Actas del Consejo de Administración Núm. 1. Acta de 5 de marzo de 1921.

55 Archivo MGS, Libro de Actas del Consejo de Administración Núm. 1. Acta de 6 de agosto de 1926.

56 Archivo MGS, Libro de Actas del Consejo de Administración Núm. 1. Acta de 15 de diciembre de 1924.

57 Finalmente el dispensario se instaló en un piso de la calle del Conde de Salvatierra de Álava, número treinta, entresuelo que fue alquilado por 180 pesetas mensuales y en el que se instaló también la delegación de la sociedad. Archivo MGS. Libro de Actas del Comité del ramo de accidentes del trabajo. Acta del 23 de diciembre de 1927.

en Madrid obligó también a la reorganización de su servicio médico en 1927. El peso de Ernesto Segura en la organización de la mutua creció en los años posteriores, llegando a ocupar el cargo de subdirector de la entidad en 1930.

Cuadro 1.7.

Número de accidentes atendidos por Mutua General de Seguros entre 1907 y 1935

Ejercicio	Muerte	Permanente absoluta	Permanente total	Permanente parcial	Temporal	Totales
1907-18	94	4	-	252	32.533	32.883
1919	6	1	-	19	6.694	6.720
1920	9	2	-	34	7.046	7.091
1921	22	1	-	37	6.289	6.349
1922	19	0	-	56	7.671	7.746
1923	27	3	4	19	8.783	8.836
1924	18	0	6	13	9.767	9.804
1925	13	1	9	18	10.789	10.830
1926	31	4	18	29	11.563	11.645
1927	19	1	19	23	12.719	12.781
1928	29	1	24	38	13.925	14.017
1929	23	5	12	27	14.261	14.328
1930	26	6	19	31	15.942	16.024
1931	37	3	3	25	18.234	18.302
1932	35	1	10	19	17.170	17.235
1933	35	3	12	22	19.773	19.845
1934	39	3	11	10	24.378	24.441
1935	47	4	18	27	28.495	28.591

Fuente: *Memorias de Mutua General de Seguros 1907-1935*.

El gobierno había intentado estimular desde el principio la creación de mutualidades patronales de seguro de accidentes del trabajo. Las mutualidades estaban sujetas a unas fianzas mucho más bajas que las compañías de seguro mercantiles y exentas de impuestos. En 1925 se aprobó una modificación del artículo 109 de la Ley de accidentes de trabajo de 1922 por el que se reducía sensiblemente el número mínimo de obreros (de 1.000 obreros a 100) que debían

asegurar los patronos para poder constituir una mutua. Sin embargo, su desarrollo fue limitado. Hasta la proclamación de la II República estaban autorizadas 46 mutualidades, la mayoría de ámbito local, provincial o regional. Solo ocho mantenían un ámbito de actividad nacional: La Previsión, la Mutua Asturiana de Accidentes, Mutua General de Seguros, Mutua Valenciana sobre Accidentes del trabajo, Mutualidad de Accidentes de Mallorca, La Mutualidad Naviera, la Mutualidad Patronal de la Asociación General de Fumigadores de España y la Mutua Patronal Castellana (Cuadro 1.8).

Cuadro 1.8.

Sociedades Mutuas Industriales autorizadas para operar en el ramo de Accidentes del Trabajo creadas desde 1900 hasta la II República.

Entidad	Radio de Acción	Fecha de Inscripción ⁵⁸	Domicilio Social
La Previsión	Nacional	23-07-1901	Madrid
La Previsora	Provincial	30-12-1903	Vitoria
Mutua de Contratistas de Obras y Maestros Albañiles de Barcelona	Local	30-09-1904	Barcelona
Mutua de Accidentes del Trabajo de la Unión Industrial Metalúrgica	Regional	20-09-1904	Barcelona
Mutua Catalana de Accidentes e Incendios	Regional	20-09-1905	Barcelona
Mutua Barcelonesa de Descargadores	Provincial	14-05-1906	Barcelona
Mutua Patronal Montañesa	Provincial	31-10-1906	Santander
Mutua Asturiana de Accidentes	Provincial	01-07-1906	Gijón
Mutua Regional de Accidentes del Trabajo	Regional	03-10-1907	Barcelona
Mutua de Patronos Carreteros “La Alianza”	Local	08-03-1908	Barcelona
Mutua General de Seguros	Nacional	06-06-1908	Barcelona
La Mutua de Accidentes del Zaragoza	Local	28-11-1908	Zaragoza

⁵⁸ La fecha de inscripción no corresponde necesariamente a la fundación ni al inicio de sus actividades. Algunas como el caso de la Sociedad de Seguros Mutuos de Vizcaya sobre accidentes del trabajo fundada en 1900 no consta como inscrita hasta 1923.

Entidad	Radio de Acción	Fecha de Inscripción ⁵⁸	Domicilio Social
Mutua de Accidentes del Trabajo de la Unión Patronal de las Artes del Libro	Provincial	18-06-1909	Madrid
La Única (Sección Mutua de Accidentes del Trabajo)	Provincial	15-03-1910	Madrid
Mutua para Accidentes del Trabajo del Centro de Carpinteros Matriculados de Barcelona	Regional	31-01-1912	Barcelona
Mutua Valenciana sobre Accidentes del Trabajo	Nacional	26-04-1913	Valencia
Mutua Vigatana de Patronos	Local	28-11-1913	Vich (Barcelona)
Sociedad de Seguros Mutuos contra los Accidentes del Trabajo de La Coruña	Provincial	06-03-1915	Coruña
Mutua de Accidentes del Trabajo de Patronos Carreteros de San Martín	Local	04-10-1915	Barcelona
Mutua Sabadellense de Accidentes del Trabajo y Enfermedades	Local	12-03-1919	Sabadell (Barcelona)
Mutua del Gremio de Ladrilleros (Accidentes del Trabajo)	Local	08-07-1920	Barcelona
Mutualidad de Accidentes de Mallorca	Nacional	21-03-1922	Palma de Mallorca (Balears)
Unión de Maestros Pintores	Provincial	11-11-1922	Madrid
La Mutualidad Naviera	Nacional	23-04-1920	Vigo (Pontevedra)
“Reddis”	Provincial	10-05-1923	Reus (Tarragona)
Sociedad de Seguros Mutuos de Vizcaya sobre Accidentes del Trabajo	Provincial	04-04-1923	Bilbao
La Mutua de Accidentes de Pamplona	Provincial	29-01-1924	Pamplona
Mutua Patronal de Accidentes del Trabajo	Local	13-05-1924	Vigo (Pontevedra)
Mutua Harinera de Accidentes	Provincial	21-06-1924	Pamplona
La Equidad	Local	16-11-1925	Madrid
Mutua Patronal Leridana contra Accidentes del Trabajo	Provincial	22-05-1926	Lérida

Entidad	Radio de Acción	Fecha de Inscripción ⁵⁸	Domicilio Social
Mutualidad de Seguros contra Accidentes del Trabajo de la Asociación de Maestros Pintores de Barcelona	Provincial	29-05-1926	Barcelona
La Mutua Hotelera	Provincial	28-01-1927	Madrid
Mutua Igualadina de Seguros contra Accidentes del Trabajo	Comarcal	31-03-1927	Igualada (Barcelona)
Mutua de Seguros para Patronos Vaqueros	Local	12-08-1927	Barcelona
Mutualidad Patronal de la Asociación General de Fumigadores de España	Nacional	20-03-1928	Valencia
Mutualidad Patronal de Vaquerías	Provincial	28-05-1928	Madrid
Mutua de Seguros del Panadés contra Accidentes del Trabajo	Regional	23-11-1928	Villafranca del Panadés (Barcelona)
Mutua Patronal Castellana	Nacional	09-02-1929	Valladolid
Unión Patronal Mutua de los Gremios de Construcción para Accidentes del Trabajo	Provincial	09-02-1929	San Sebastián
Mutualidad Patronal de Vinos y Aguardientes	Provincial	29-05-1929	Madrid
Mutualidad de la Federación Industrial de Autotransportadores de Cataluña	Regional	07-04-1930	Barcelona
La Mutualidad de Guecho	Local	06-06-1930	Algorta (Bilbao)
Unión Patronal Mutua para los Accidentes del trabajo	Local	04-07-1930	Oviedo
Mutua Figuerense de Accidentes del Trabajo	Local	20-01-1931	Figueras (Gerona)

Fuente: Gazeta de Madrid de 11 de enero de 1936.

La mayoría de las mutualidades patronales fueron impulsadas por alguna organización patronal o por empresarios con militancia cercana a algún partido político. Gracias a algunos trabajos recientes se han ido conociendo las circunstancias particulares y el entorno de algunas de ellas. M. Alonso Olea (1996: 8) en

su estudio de la Sociedad de Seguros Mutuos de Vizcaya explica que su fundación en 1900 fue debida al estímulo del Centro Industrial de Vizcaya. Por su parte Mutua General de Seguros fue creada en 1907 por empresarios del sector textil catalán cercanos a la liga Regionalista y sus primeras reuniones se celebraron en el local de la Liga de Defensa Industrial y Comercial. A principios de los años veinte, la certeza de que finalmente se aprobaría una ley reformada (hecho que ocurrió en 1922) estimuló otra pequeña oleada de fundaciones, en la mayoría de casos también impulsada por las organizaciones patronales. Detrás de la creación de la Mutualidad de Accidentes de Mallorca en 1921 estuvo la Federación Patronal de Mallorca, aunque discrepancias posteriores influyeron en una trayectoria al margen de la organización patronal.⁵⁹

En este periodo de voluntariedad se produce cierta colaboración institucional entre compañías de seguros y Mutuas Patronales y, por supuesto, entre las propias mutualidades patronales. En 1917 se había creado en Barcelona el Comité Jurídico de las compañías de seguros accidentes-ley y a él se habían incorporado algunas de las Mutuas Patronales que operaban en el ámbito nacional.⁶⁰ Esta asociación fue creada por iniciativa de los directores de las más importantes compañías de seguros de accidentes del trabajo que operaban en España para la defensa de sus intereses, ante la tendencia del Estado de ir absorbiendo paulatinamente las funciones propias de aquellas y para diseñar una acción común. Ejerció también funciones de cartel al establecer primas mínimas. Cuando se aprobó la Ley de 1922 que aumentaba las indemnizaciones a los trabajadores accidentados, esta asociación aconsejó a sus miembros que aumentaran la cuota en una proporción del 50%.

En 1922 se constituyó igualmente la Asociación Nacional de Mutuas de Seguros de Accidentes del Trabajo. Esta asociación canalizó las protestas e intereses de las Mutuas en momentos claves. Llevó a cabo una importante protesta con motivo de la aprobación de la R.O. de 10 de marzo de 1923 sobre el régimen económico de las Mutuas o su oposición a la regulación que impedía a las asociaciones mutuas realizar operaciones de reaseguro. La Asociación reaccionó

⁵⁹ Pons (1998), pp. 138-140.

⁶⁰ Más información en Pons (2006).

también en contra de la aprobación de una R.O. del Ministerio de la Gobernación en 1927 que obligaba a la inscripción de las entidades de seguros de accidentes en la Comisaría Sanitaria. En el seno de la Asociación no siempre hubo acuerdos. Cabe citar el recelo de la Mutua de Seguros de Vizcaya que cita Alonso Olea (1996: 27) en el momento de creación de la Asociación. Según este autor, a los responsables de esta mutua no les gustaban ni la directiva, ni los estatutos ni la creación de una oficina con personal fijo en Madrid y tampoco el tener que pagar una prima del 5 por 1.000 de las primas recaudadas con un máximo de 2.000 pesetas anuales.

1.3. El seguro obligatorio: expansión del negocio, nuevas mutualidades y aumento de la competencia (1931-1936).

La proclamación de la II República provocó cambios significativos en el desarrollo de los seguros de accidentes del trabajo. Por una parte se extendió la ley de accidentes del trabajo a los trabajadores agrícolas y, un poco más tarde, se aprobó la obligatoriedad del seguro en la industria. En mayo de 1931 el Gobierno de la República ratificó el Convenio sobre indemnización de accidentes del trabajo en la agricultura que ya se había votado favorablemente en la Organización Internacional del Trabajo en 1921. El 12 de junio de 1931 se aprobaron las bases para su aplicación.⁶¹ El 25 de agosto de 1931 el Ministro de Trabajo y Previsión, Francisco Largo Caballero, promulgaba su reglamento. Las víctimas de accidentes en la agricultura mantenían el derecho a la asistencia médica y farmacéutica, así como el derecho a indemnización correspondiente al tipo de incapacidad y, en el caso de fallecimiento, a sus familiares. La gran novedad radicaba en que la asistencia médica era obligatoria. Pero se establecía un sistema diferente al régimen vigente en la industria ya que obligaba a los empresarios a dar asistencia médico-farmacéutica al obrero víctima del accidente mediante los servicios de las Mutualidades. La obligación de indemnizar podía establecerse mediante el seguro organizado por las Mutualidades o con una compañía particular. Los patronos cumplirían la obligación de asistencia mediante la organización de Mu-

61 Gazeta de Madrid, núm. 164, de 13 de junio de 1931, pp. 1352-1354.

tualidades locales que se constituirían en cada municipio o municipios limítrofes con un mínimo de cien patronos. Las sociedades agrícolas locales podían constituirse en mutualidades si reunían las condiciones exigidas. Para los patronos era obligatorio pertenecer a una mutualidad. Para su fundación estas mutualidades patronales agrícolas debían consignar en sus estatutos su denominación, domicilio, objeto, régimen de la misma, normas de su funcionamiento interior, de administración de fondos sociales, de registro de asociados, altas y bajas de los mismos, contabilidad, inspección del tratamiento médico-farmacéutico y organización de clínicas en su caso. Además, debían establecer un sistema de fijación de cuotas, constitución de fondos de reserva, establecer el máximo dedicado a gastos de administración, la responsabilidad mancomunada de los socios respecto a las obligaciones de la Mutualidad, facultades de la Junta General y de gobierno, derechos y obligaciones de los socios.

La exclusión de las compañías de seguros privadas en el contrato de pólizas de cobertura de asistencia sanitaria en el caso de los accidentes de trabajo agrícolas provocó su protesta. La reclamación de una de ellas, La Unión y El Fénix Español, se discutió en la Comisión de Accidentes de Trabajo del INP el 30 de marzo de 1932. La discusión se centró en que había compañías privadas que mantenían contratos con empresas agrarias antes de la nueva ley y, por tanto, exigían la continuación de las pólizas. Estos derechos adquiridos eran respaldados por algunos de los miembros. Sin embargo, Jordana de Pozas se mostró contrario a la pervivencia de estas pólizas y por supuesto a dar autorización a otras nuevas. Afirmaba que si se permitía esto conduciría al fracaso del sistema de obligatoriedad. Jordana afirmó “que la dificultad estriba precisamente en el nacimiento de las mutualidades y que se respete a las pólizas lo que hace es contribuir a aumentar aquellas [las compañías de seguro privadas]. La obligación del buen patrón consiste no solo en ingresar en una mutualidad constituida, sino promover su formación. Y si en vez de hacerlo así acude a la Compañía, boicotea la ley”.⁶²

Las mutualidades patronales agrarias debían ser sometidas a la aprobación del Ministerio de Trabajo, previos informes del Instituto Nacional de Previsión

62 Archivo INGESA. Tomo 245. Actas de la Comisión de Accidentes de Trabajo de 30 de marzo de 1932, f. 8v.

y Consejo de Trabajo. Las primeras mutualidades fueron estimuladas por los propios alcaldes de los municipios.⁶³ De esta forma fueron creándose Mutuas Patronales agrícolas en la mayor parte de partidos judiciales. Las primeras fueron autorizadas a principios de 1932. En particular, la primera inscrita fue la Mutualidad Provincial Agraria, domiciliada en Burgos y autorizada el 23 de febrero de 1932, seguida por la Mutualidad de Seguros contra Accidentes del Trabajo Agrícola (filial de la Unión de Sindicatos Agrícolas de Cataluña) de Barcelona, la Mutual Agraria de Almanzón (Castellón), de la Mutualidad Patronal de Seguros contra los Accidentes del Trabajo en la Agricultura y Vinicultura de Colmenar de Oreja (Madrid), la Mutualidad Patronal Agrícola de Orihuela (Alicante) y la Mutualidad Agrícola Matritense de Madrid que fueron inscritas el 25 de marzo de 1932.⁶⁴ Todas ellas mantenían un ámbito de actuación reducido de carácter comarcal, provincial o regional.

La gran patronal agraria, por su parte, empezó a impulsar sus propias mutualidades creándose así algunas de las pocas mutualidades agrarias de ámbito nacional. Aunque rápidamente operaron también en el seguro de accidentes del trabajo en la industria. En este contexto la Agrupación de Propietarios de Fincas Rústicas de España fundó la Mutua de Seguros Agrícolas (MAPFRE), hoy FREMAP. Por su parte la Asociación General de Ganaderos de España creó la Mutualidad General Agropecuaria, la Asociación General de Agricultores de España (MESAI) impulsó la Caja de Seguros Mutuos contra Accidentes de Trabajo en la Agricultura y finalmente la Confederación Nacional Católica-Agraria creó la Mutualidad Española de Seguros de Accidentes de Trabajo.

El 13 de marzo de 1933, Inocencio Jiménez Vicente, director del INP, convocaba a las mutualidades patronales agrarias en Madrid para examinar el resultado de la experiencia desde la publicación del Reglamento de 25 de agosto de 1931.⁶⁵ El Instituto Nacional de Previsión de quién dependía la Caja, recibía

63 Como ejemplo se puede citar la creación de la Mutualidad de patronos agrícolas de Palma de Mallorca que se constituyó el 10 de octubre de 1931 en el seno de una reunión convocada por el alcalde de Palma “en virtud de disposiciones de la Superioridad”. Véase Pons (1998), p. 133.

64 Datos publicados den la Gazeta de Madrid de 11 de enero de 1936.

65 Biografía de Jiménez Vicente Director INP 1931-1941, enlace: http://www.enciclopedia-aragonesa.com/voz.asp?voz_id=7377 (Consultado el 3 de abril de 2019).

información constante de la preocupación que sentían las Mutuas y, con ella, estableció un orden del día para la reunión celebrada el 20 de marzo. En él se incluía el estudio de fórmulas para mejorar la organización de los servicios médicos, hacer más efectivo el cumplimiento de la obligatoriedad de la ley y animar a los patronos a participar en una mutualidad. En este caso, se planteaba la posibilidad de crear un sistema federativo para compartir problemas comunes y para, en algún momento, establecer un reaseguro de los riesgos.⁶⁶

A la Asamblea Nacional asistieron 35 Mutualidades Patronales Agrícolas con representación directa y 17 con representación delegada. Las provincias con mayor presencia fueron Tarragona y Valencia. Entre los participantes más destacados se encontraba Luis Jordana de Pozas quien, desde 1931, era jefe de la Sección de Paro Forzoso y Accidentes de Trabajo del Instituto Nacional de Previsión.⁶⁷ De las ponencias presentadas en este congreso se publicaron cinco conclusiones que se consideraron de necesaria aplicación para mejorar la gestión de las Mutuas. La primera consistía en otorgar a cada una de las mutualidades patronales una subvención destinada a cubrir los gastos de administración. Segundo, se proponía que una Comisión de representantes junto con una ponencia mixta de facultativos hiciera una propuesta de tarifa especial médica sancionada posteriormente por la autoridad sanitaria competente.⁶⁸ De igual forma, la tercera se refería a la necesidad de que las Mutuas regularizaran las pólizas de seguro anteriores al Reglamento de 25 de agosto de 1931, adaptándolas a las nuevas obligaciones y tarifas, aunque el patrono que no estuviera de acuerdo podía rescindirlas. La siguiente proposición estaba relacionada con el papel de las compañías de seguro en la cobertura sanitaria. El sentir general de la Asamblea sugirió a la Junta Consultiva de Seguros que las compañías podrían encargarse con carácter transitorio de la asistencia médico-farmacéutica por pólizas anuales y con

66 Archivo INGESA, 1933, Asamblea Nacional de Mutualidades Patronales Agrícolas, INP 378.

67 García de Enterría (1984), pp. 5-14.

68 En la misma Asamblea se nombró para este fin a Martín Artajo (Mutualidad Agrícola Matritense), Aragón (Asociación general de Agricultores), Miguel Canto (Mutualidad de Patronos Agrícolas de la Provincia de Segovia), González de Vega (Mutualidad Agraria Abulense, Avila) y González Bárcena (Mutualidad Provincial Agraria, Burgos). Archivo INGESA, 1933, Asamblea Nacional de Mutualidades Patronales Agrícolas, INP 378, p. 74.

inspección de las Juntas de Sanidad locales. Pero para la renovación anual debían solicitar al Ministerio de Trabajo un certificado de que no se hubieran constituido previamente Mutualidades locales o interlocales con el mismo servicio. De manera que si existía una mutualidad que ofrecía este servicio entonces no podría realizarlo una compañía de seguros. Finalmente, la conclusión quinta declaraba (en aplicación del artículo 206 del Reglamento), la competencia de la Inspección de Seguros Sociales para imponer sanciones reglamentarias a los patronos que no ingresasen en una Mutualidad patronal para prestar los deberes de asistencia médico-farmacéutica en caso de accidentes del trabajo.

Durante todo el periodo de voluntariedad del seguro de accidentes del trabajo, fueron las compañías de seguro, tanto españolas como extranjeras, las que alcanzaron un mayor protagonismo. Según datos del *Anuario Guía del Asegurador* publicado en 1935 que, a diferencia de los datos del *Boletín Oficial de Seguros*, recoge también las primas de todas las Mutuas, hasta 1932 las mutualidades no superaron el 17% de las primas cobradas en el ramo de accidentes del trabajo. Las compañías mercantiles españolas cubrieron más del 50% de las primas hasta 1918 y luego se mantuvieron en torno al 40%. Este pequeño descenso fue absorbido por las compañías extranjeras que pasaron de porcentajes similares al 30 % a cerca del 40 % en la década de los años veinte (Cuadro 1.9).⁶⁹

Cuadro 1.9.

Primas de las entidades aseguradoras de accidentes de trabajo

	Cias mercantiles Nacionales (Ptas)	% total	Mutuas (Ptas)	% total	Entidades Extranjeras (Ptas)	% total
1910	2.496.191	60,05	235.700	5,67	1.424.563	34,27
1911	2.556.581	56,95	292.793	6,52	1.639.823	36,53
1912	2.839.116	54,34	470.442	9,00	1.915.230	36,66
1913	3.112.052	51,87	584.078	9,73	2.303.236	38,39
1914	3.318.644	60,57	601.556	10,98	1.558.524	28,45

⁶⁹ Pons (2005), p. 86.

	Cías mercantiles Nacionales (Ptas)	% total	Mutuas (Ptas)	% total	Entidades Extranjeras (Ptas)	% total
1915	3.273.960	55,46	630.155	10,67	1.999.207	33,86
1916	3.616.887	52,93	903.234	13,22	2.312.895	33,85
1917	4.104.347	51,16	1.178.510	14,69	2.739.184	34,14
1918	4.811.135	50,83	1.541.868	16,29	3.112.198	32,88
1919	5.448.317	49,99	1.641.159	15,06	3.809.707	34,95
1920	6.965.725	46,13	2.336.563	15,47	5.796.031	38,39
1921	7.945.928	46,39	2.565.694	14,98	6.616.082	38,63
1922	9.328.584	45,20	3.147.508	15,25	8.161.784	39,55
1923	10.621.553	47,14	3.118.332	13,84	8.790.878	39,02
1924	11.933.171	45,77	4.280.658	16,42	9.858.082	37,81
1925	12.404.135	43,72	4.327.531	15,25	1.1637.190	41,02
1926	13.085.954	44,17	4.350.000	14,68	12.192.911	41,15
1927	13.571.478	43,54	4.825.746	15,48	12.769.785	40,97
1928	14.696.977	44,34	4.952.734	14,95	13.498.271	40,72
1929	16.359.250	42,84	5.425.837	14,21	16.396.355	42,94
1930	16.601.584	41,33	5.436.781	13,54	18.124.970	45,13
1931	17.026.905	41,33	5.735.423	13,95	18.334.882	44,61
1932	18.279.222	41,23	6.375.719	14,38	19.682.382	44,39
1933	40.622.043	40,48	19.544.449	19,47	40.187.177	40,04
1934	39.010.445	33,07	42.552.604	36,08	36.379.962	30,84

Fuente: *Anuario Guía del Asegurador* (1935), p. LIX.

Esta distribución de la cuota de mercado se manifiesta entre 1915 y 1930, un periodo en el que se fueron incorporando a los primeros puestos las compañías extranjeras, sobre todo francesas. Así, en 1915, encontramos una compañía de esta nacionalidad en este listado, La Preservatrice. En 1930, ya observamos cuatro compañías más: L'Abeille, La Compagnie d'Assurances Générales y La Urbana y El Sena (Cuadro 1.10).

Cuadro 1.10.

Ranking de entidades aseguradoras en el ramo de accidentes del trabajo (por primas cobradas)

	1915	1920	1925	1930	1935
1	Hispania	La Preservatrice	Caja de Previsión y Socorro	Caja de Previsión y Socorro	Mutua General de Seguros
2	La Preservatrice	Hispania	La Preservatrice	La Preservatrice	La Preservatrice
3	Caja de Previsión y Socorro	Caja de Previsión y Socorro	Hispania	Hispania	Caja de Previsión y Socorro
4	La Vasco Navarra	La Vasco Navarra	Mutua General de Seguros	Mutua General de Seguros	La Unión y El Fénix Español
5	Zurich	Mutua General de Seguros	La Vasco Navarra	Zurich	Hispania
6	La Anonima de Accidentes	Zurich	Zurich	La Vasco Navarra	L'Abeille
7	L'Assicuratrice Italiana	L'Assicuratrice Italiana	L'Abeille	La Unión y El Fénix	La Vasco Navarra
8	Mutua General de Seguros	L'Abeille	Winterthur	L'Abeille	Zurich
9	Winterthur	La Estrella	La Unión y El Fénix	Compagnie d'Assurances Générales	Mutua de Seguros Agrícolas (MAPFRE)
10	Mutua Regional de Accidentes del Trabajo	Winterthur	Mutua Regional de Accidentes del Trabajo	La Urbana y El Sena	La Equitativa (Fundación Rosillo)

Fuente: A partir de Pons (2002).

La extensión de la responsabilidad de los patronos agrícolas en los accidentes del trabajo se completó finalmente con la Ley de Bases de 4 de julio de 1932 por la que se les obligaba por primera vez a asegurar a los obreros contra el riesgo de accidentes de trabajo por incapacidad permanente o muerte. El 8

de octubre de 1932 se aprobó el texto refundido y por decreto de 31 de enero de 1933 el Reglamento de Accidentes del Trabajo. Entre las innovaciones más importantes de la nueva ley, podemos destacar la incorporación del artículo 26 del Reglamento en que se establecía que las indemnizaciones en caso de accidente mortal o por incapacidad permanente serían abonadas en forma de renta. Solo se admitía el pago en capital en casos de forma excepcional. De este modo se introducía una de las recomendaciones del Convenio de Ginebra de 1925. Sin embargo, España se apartó de forma evidente en lo que respecta a la cuantía de las indemnizaciones sugeridas por el Convenio. Así, el acuerdo proponía una indemnización de dos tercios del salario en caso de muerte o incapacidad absoluta. En el Consejo de Trabajo y en la comisión mixta constituidos para la elaboración de la ley hubo divergencias entre la representación patronal y obrera por lo que finalmente la ley recogió una renta del 50% del salario para los casos de incapacidad absoluta o de muerte, siempre que hubiese hijos menores. El mismo Jordana de Pozas reconocía que “de esta manera, si bien, comparada con el derecho anterior, la nueva ley representa un aumento de carga para los empresarios, en cambio, comparado con las legislaciones de otros países, se mantiene en un nivel muy moderado”.⁷⁰

La segunda innovación esencial consistió en la obligatoriedad del seguro de accidentes que podría considerarse universal puesto que, además de particulares y empresas, obligaba a las Corporaciones oficiales y servicios públicos. Todos ellos, a partir de este momento mantenían la obligación de contratar un seguro, aunque disponían de libertad para hacerlo mediante una mutua patronal o una entidad aseguradora que estuviera debidamente autorizada por el Ministerio de Trabajo. Se creaba también la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo que podía ejercer el seguro directo además de asumir la función de caja de garantía del capital depositado por las multas y compañías de seguros para el abono de la renta que correspondía como indemnización a las víctimas de

70 Jordana de Pozas (1933), p. 8. Según este autor, en 1925 solo había tres países que se limitaban al pago del 50 por 100 del salario, en caso de incapacidad absoluta: Bélgica, Irlanda y Chile. En todos los demás países que seguían el sistema de renta, la cuantía de esta era mayor. Según Silvestre y Pons (2010), p. 141. Las indemnizaciones en caso de muerte o de incapacidad permanente en España fueron las más bajas de entre los países analizados por la OIT durante la década de 1920.

accidente. Además regulaba las tarifas del seguro y perseguía como objetivo el fomento del seguro mutuo de accidente de trabajo y su asesoramiento.

La Caja Nacional se creó por acuerdo del Consejo del Patronato del Instituto Nacional de Previsión el día 9 de febrero de 1933. Los vocales del Consejo de Administración se reunieron el 27 de febrero. El Consejo estaba presidido por el Presidente del Instituto (o a quien delegue) e integrado además por el consejero-delegado del Instituto, el director de la Caja, un representante del Ministerio de Trabajo y Previsión, otro de Hacienda, dos representantes (uno, patrono y otro, obrero) del Consejo del Patronato del INP, tres patronos y tres obreros pertenecientes a industrias y trabajos sujetos al seguro obligatorio de accidentes, y dos vocales especializados en alguna de las técnicas necesarias para los servicios confiados a la Caja Nacional. La Caja estaba dividida en diez servicios: 1) Seguro directo; 2) Mutualidades; 3) Registro central de inválidos; 4) Servicio de pensiones; 5) Servicio jurídico; 6) Servicio médico; 7) Servicio matemático; 8) Servicio económico; 9) Fondos de garantía y 10) Servicio de publicidad.⁷¹

El mismo día en que se aprobó la ley, gracias a las facilidades prestadas por la Cruz Roja Española y el Instituto de Reeducción Profesional, se abrió al público la Clínica del Trabajo del INP. La Clínica no estaba diseñada para la atención de urgencias sino que podía ser utilizada por patronos y entidades aseguradoras para la readaptación profesional. Sin embargo, la hospitalización, los gastos de material, la utilización de los quirófanos, los servicios de radiografía y radioscopia, las analíticas y las prótesis debían abonarse por parte de los patronos o por parte de las Mutuas y compañías de seguros que cubrían la rehabilitación. Por ello, su atención resultó bastante limitada, atendiendo a 784 obreros accidentados entre 1933 y 1934 y a 506 en 1935. Al depender de la “generosidad” de los patronos o la limitación de la cobertura de las pólizas provocó que la rehabilitación beneficiara a un muy pequeño porcentaje de las víctimas de accidentes.⁷²

La obligatoriedad de la ley y la creación de la Caja Nacional concentraron algunas de las quejas más duras de la patronal. En especial, la patronal de la

71 Sobre estos aspectos, véase Jordana de Pozas (1933), pp. 11-12.

72 Vilar y Pons (2018), p. 67.

construcción madrileña consideraba inoportuna la ley puesto que encarecía la edificación en plena crisis. Cálculos de la mutua La Previsión vinculada a este sector empresarial, apuntaban que “es lo más posible que el seguro de los albañiles sobrepase del doce por ciento del importe de los jornales abonados”.⁷³ Por todo esto consideraban que la suma del retiro obrero, los pagos de contribución, etc., supondrían en conjunto un 25% del total de la factura que presentara el constructor a los clientes. Concluían que este aumento de los costes influiría en un retroceso de la demanda de construcción ya de por sí en crisis. En relación con el funcionamiento de la Caja Nacional, la Confederación Patronal española presentó un escrito ante el Ministro de Trabajo en el que exponían su desacuerdo con la nueva ley por el encarecimiento de los costes de producción, incluidos el incremento de los gastos administrativos vinculados al proceso de adaptación a la nueva normativa.⁷⁴ Además acusaban de precipitación a la administración puesto que el 1 de abril entró en vigencia la ley y el 28 de febrero no se habían fijado todavía las tarifas por parte de la Caja Nacional. Por este motivo suplicaban el aplazamiento de su entrada en vigor hasta el 1 de junio.⁷⁵

Por todo ello, el voto patronal se posicionó en contra cuando la Caja Nacional procedió a aprobar las tarifas. La Revista *El Eco patronal* publicaba un artículo justificando este rechazo. Por una parte aducían que reconocían las dificultades para establecer este tipo de tarifas por la falta de estadísticas en España que reflejaran “ni siguiera de modo aproximado la situación del problema de nuestra nación”, pero justificaban su rechazo por el escaso plazo previsto para elaborar el proyecto. Argumentan que el Consejo de la Caja Nacional se constituyó el 27 de febrero de 1933 y el proyecto de tarifas fue presentado el 1 de marzo, en la primera sesión del Consejo y les exigían que los miembros del consejo se pronunciaran para que las tarifas entraran en vigor el 1 de abril. Ante la escasez de tiempo para valorar la propuesta, los representantes de la patronal votaron en contra.⁷⁶

73 Revista *El Eco Patronal*, de 1/03/1933, p. 12.

74 El Comité Ejecutivo de la Confederación Patronal Española estaba formado por Juan Franzí, Francisco Junoy, José Sánchez Conesa y Tomás Benet. Revista *El Eco Patronal*, de 10/03/1933.

75 Revista *El Eco Patronal*, de 15/03/1933, pp. 8-9.

76 Revista *El Eco Patronal*, de 15/03/1933, p. 13.

Estos dos fenómenos, extensión a la agricultura y obligatoriedad del seguro, tuvieron consecuencias importantes en el negocio del ramo de accidentes del trabajo. Aumentó el número de aseguradoras interesadas en operar en este negocio y se incrementó el interés de los empresarios tanto agrícolas como industriales en el impulso de mutualidades patronales que ofrecieran ventajas respecto a las compañías a la hora de contratar el seguro ahora obligatorio. Pero la consecuencia más importante fue el auge observado en la creación de nuevas mutualidades. Si antes de la proclamación de la República operaban 46 mutualidades patronales su número se elevó a 189 en 1933, 73 agrícolas y 116 industriales.⁷⁷ En 1935 su número se había incrementado hasta alcanzar las 78 Mutuas Patronales agrícolas y 155 Mutuas industriales que aseguran contra los accidentes del trabajo. Para este mismo año, los datos del *Boletín Oficial de Seguros* indican que el número de entidades aseguradoras autorizadas habían alcanzado la cifra de 39. Cabe indicar que este número solo recoge las compañías de seguro mercantiles y las Mutuas de seguro no exceptuadas, es decir las que operaban más allá del ámbito provincial y que estaban inscritas en el registro de autorizadas según la Ley de Seguros de 1908 del Ministerio de Hacienda.⁷⁸

La aprobación de ambas leyes, extensión a la agricultura y obligatoriedad del seguro supuso un importante incremento de los obreros asegurados. Aunque no disponemos de datos del número de afiliados en esta época resulta significativo el aumento de los accidentes del trabajo y de las muertes declarados tras la nueva ley. El incremento había sido considerable ya en 1922, tras la aprobación de la Ley Matos, pero después de la obligatoriedad del seguro y el aumento del número de afiliados se disparó la cifra de accidentes declarados (Cuadro 1.11).⁷⁹

77 Jordana de Pozas (1933), p. 16.

78 Las cifras que calculan el número de entidades pueden oscilar en relación a la fuente utilizada, y concretamente el mes último del recuento. En el caso de Samaniego para 1935 calcula 157 Mutuas industriales y 84 agrícolas. Véase Samaniego (1988), p. 322.

79 Sobre la evolución de los accidentes de trabajo en España, véanse los trabajos de Soto Carmona (1985) y Silvestre (2006).

Cuadro 1.11.

Número de accidentes del trabajo declarados en España (1904-1935).

Año	Núm. Accidentes	Índice 1905=100	Núm. Muertos	Índice (1905=100)
1904	14.363		336	
1905	23.009	100	225	100
1906	24.525	106	176	78
1907	30.472	132	207	92
1908	25.505	110	178	79
1909	28.944	125	210	93
1910	37.723	163	252	112
1911	37.439	162	209	92
1912	38.040	165	171	76
1913	35.943	156	176	78
1914	31.453	136	100	44
1915	31.667	137	140	62
1916	30.142	131	124	55
1917	31.793	138	160	71
1918	28.495	123	133	59
1919	31.698	137	140	62
1920	29.872	129	122	54
1921	21.350	92	75	33
1922	73.926	321	303	134
1923	84.904	369	392	174
1924	91.481	397	437	194
1926	116.313	505	534	237
1927	125.997	547	474	210
1928	141.049	613	321	142
1929	160.890	699	272	120
1930	167.764	729	328	145
1931	157.695	685	321	142
1932	139.886	607	272	120
1933	179.694	780	328	145
1934	217.900	947	-	-
1935	239.695	1041	452	200

Fuente: A partir de *Anuarios Estadísticos de España*.

Otra de las consecuencias más significativas se refiere al auge en la fundación de mutualidades patronales. Según los datos del *Boletín Oficial de Seguros* de 1936, en 1935 estaban autorizadas para operar en este ramo 30 compañías mercantiles, 155 Mutuas Patronales que actuaban en el ramo de la industria y 78 Mutuas Patronales en el sector agrícola (Cuadro 1.12). Sin embargo, a diferencia de las compañías de seguros que en su mayoría (27) fueron autorizadas antes de 1931 y solo 3 se inscribieron entre 1931 y 1935, las mutualidades fueron creadas en gran medida a partir de 1931. Entre las Mutuas Patronales de Accidentes del Trabajo en la industria autorizadas en 1935, solo 42 habían sido inscritas antes de 1931. En el caso de las mutuas agrícolas, todas, las 78, fueron creadas a partir de 1931.

Antes de este año en muchas regiones españolas todavía no se había creado ninguna mutua. De hecho, la mayor parte de las existentes se concentraba en las zonas más industrializadas como Cataluña (19), seguida de lejos por Madrid (8) y el País Vasco (4). Por el contrario, no encontramos mutualidades patronales domiciliadas en las regiones más agrícolas como Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla. Con la obligatoriedad del seguro, el panorama cambió. Se incrementó el número de mutualidades en las zonas donde ya había y aumentó su concentración en Cataluña, un territorio donde se encontraban domiciliadas 43 Mutuas en 1935, seguido de 34 en Madrid, 13 en el País Vasco con 13 y 22 mutualidades industriales en la región valenciana. Durante estos años todas las regiones españolas contaron con alguna mutua industrial, salvo en Extremadura, La Rioja; Murcia y Melilla. Por otro lado, también se crearon mutualidades agrícolas en casi todos los territorios, aunque la mayoría de estas entidades se concentraron en Castilla y León, Cataluña, Valencia y Castilla la Mancha.

En resumen, a partir del análisis de los datos sintetizados en el Cuadro 1.12, se pueden establecer tres grandes características. La primera se refiere a su rápida expansión ya que en tan solo cinco años, desde 1931 a 1935, se crean 113 Mutuas Patronales industriales y la totalidad de las Mutuas agrarias. La segunda atañe a su difusión territorial, puesto que antes de 1931 no existían mutualidades patronales contra los accidentes del trabajo en el sector industrial domiciliadas en

amplias zonas de la geografía española como Andalucía, Extremadura, Melilla, Ceuta. La tercera característica se asocia al proceso de concentración, de forma que la obligatoriedad motivó el crecimiento exponencial del número de entidades en las zonas más industrializadas o con fuerte actividad terciaria, aunque también provocó la creación de algunas sociedades en las provincias en las que no operaban Mutuas propias.

Cuadro 1.12.

Distribución territorial de las Mutualidades de Accidentes de Trabajo 1935

Provincia	Mutuas Industriales		Mutualidades Agrarias	
	Autorizadas hasta 3-12-1935	Autorizadas antes de 1931	Autorizadas hasta 3-12-1935	Autorizadas antes de 1931
<i>Andalucía</i>				
Almería	0	0	0	0
Cádiz	0	0	0	0
Córdoba	0	0	0	0
Granada	1	0	1	0
Huelva	2	0	0	0
Jaén	1	0	2	0
Málaga	1	0	0	0
Sevilla	2	0	0	0
<i>Aragón</i>				
Huesca	0	0	0	0
Teruel	0	0	0	0
Zaragoza	2	1	1	0
Asturias	4	2	0	0
Baleares	3	1	4	0
<i>Canarias</i>				
Las Palmas	1	0	2	0
Tenerife	1	0	1	0
Cantabria	1	1	0	0
<i>Castilla La Mancha</i>				
Albacete	1	0	1	0
Ciudad Real	1	0	3	0
Cuenca	0	0	0	0

Provincia	Mutuas Industriales		Mutualidades Agrarias	
	Autorizadas hasta 3-12-1935	Autorizadas antes de 1931	Autorizadas hasta 3-12-1935	Autorizadas antes de 1931
Guadalajara	0	0	2	0
Toledo	3	0	2	0
<i>Castilla y León</i>				
Ávila	1	0	1	0
Burgos	0	0	3	0
León	0	0	0	0
Palencia	0	0	3	0
Salamanca	2	0	1	0
Segovia	1	0	2	0
Soria	0	0	0	0
Valladolid	4	1	3	0
Zamora	0	0	0	0
<i>Cataluña</i>				
Barcelona	34	16	6	0
Gerona	3	1	5	0
Lérida	2	1	0	0
Tarragona	4	1	16	0
<i>C. Valenciana</i>				
Alicante	8	0	4	0
Castellón	3	0	2	0
Valencia	11	2	7	0
<i>Extremadura</i>				
Badajoz	0	0	0	0
Cáceres	0	0	0	0
<i>Galicia</i>				
La Coruña	1	1	0	0
Lugo	0	0	0	0
Orense	0	0	0	0
Pontevedra	5	2	0	0
La Rioja	0	0	1	0
Madrid	34	8	3	0
Murcia	0	0	0	0
Navarra	4	2	1	0
<i>País Vasco</i>				

Provincia	Mutuas Industriales		Mutualidades Agrarias	
	Autorizadas hasta 3-12-1935	Autorizadas antes de 1931	Autorizadas hasta 3-12-1935	Autorizadas antes de 1931
Álava	1	1	0	0
Guipúzcoa	2	1	0	0
Vizcaya	10	2	0	0
Ceuta	1	0	0	0
Melilla	0	0	0	0
Sin identificar			1	0
Total	155	42	78	0

Fuente: *Boletín Oficial de Seguros*, 1936, pp. 32-48.

El proceso de universalización del seguro de accidentes de trabajo estableció nuevas e interesantes oportunidades de negocio en el seguro privado por lo que atrajo gran número de compañías de seguro mercantiles. Al tiempo fomentó la creación de gran número de mutualidades patronales de accidentes de trabajo impulsadas desde diferentes asociaciones patronales y gremiales tanto de ámbito nacional como regional y local. Provocó, además, una fuerte competencia entre las propias Mutuas para conseguir nuevos asociados y de éstas con las compañías mercantiles.⁸⁰ La obligatoriedad del seguro estimuló a los empresarios a constituir mutualidades que les ofrecían ciertas ventajas, sobre todo primas más bajas y la promesa de extornos en el caso de que hubiera excedentes al final del año. Con el crecimiento del número de asegurados se incrementaron las posibilidades de beneficios, puesto que a partir de este momento no se aseguraban solo las industrias con más riesgos de accidentes sino también aquellas con escasa siniestralidad. En los primeros años aumentaron las primas cobradas por parte de las entidades aseguradoras a un ritmo mucho mayor que las indemnizaciones y gastos sanitarios.

Esta situación desató un aumento de la competencia entre entidades aseguradoras. En el negocio del seguro privado el ramo de accidentes de trabajo repre-

⁸⁰ Las expectativas de negocio crecen con la universalización del seguro de accidentes del trabajo. El incremento del número de compañías, primas cobradas y de los procesos derivados del incremento de la competencia en Pons (2006).

sentaba solo el 13,29% del total de las primas en 1932. Sin embargo, en 1933, las primas del ramo se incrementaron hasta alcanzar el 22,67% del conjunto de primas cobradas por todos los ramos.⁸¹ Esta situación estimuló un crecimiento de la competencia entre las compañías mercantiles y las mutualidades de accidentes del trabajo. Las compañías de seguro se mostraron muy críticas con el gobierno por favorecer a las mutualidades patronales.⁸² Las entidades mutuales, según sus argumentos, no pagaban tributos al Estado y aportaban una fianza muy baja frente a las reservas e impuestos de las compañías mercantiles. Por supuesto, las críticas de las compañías mercantiles alcanzaban también a la recién creada Caja Nacional de Accidentes del Trabajo por tener reservado el seguro de los trabajadores del Estado, Provincias, Municipios y Cabildos y de todos los contratistas que mantenían relación con los servicios públicos. Se criticaba que esta caja asumiera el seguro directo y que además fuera el organismo consultor y el encargado de la supervisión. También reprochaban al gobierno el haber reservado a las mutualidades agrarias la prestación del servicio médico-farmacéutico en el seguro de accidentes del trabajo en la agricultura. La hostilidad entre las compañías mercantiles y las mutualidades patronales condujo a la salida de algunas mutualidades de la Asociación General Técnica Aseguradora que hasta los años treinta había defendido ambos intereses. Esta misma Asociación, ante la elevada competencia existente ya en 1931, debatió la necesidad de crear un Sindicato de Accidentes (cartel) para mantener las primas.⁸³ La obligación de contratar el seguro en la Caja Nacional por parte de las instituciones públicas fue derogada por el gobierno de la CEDA con el decreto de 30 de abril de 1934.

A la hora de reclutar empresarios para su asociación se desató una gran competencia no solo entre las compañías y las mutualidades patronales sino también entre las propias mutualidades patronales. Juan Cabré exponía en un artículo que el haber multiplicado excesivamente el número de Mutuas en lugar

81 Sobre estos aspectos, véase Pons (2003), p. 572.

82 Puede verse una exposición de las críticas y las reivindicaciones de las compañías en la obra de Rafael Iparraguirre, ejecutivo de la Unión y El Fénix, en su obra *El primer ataque a fondo contra las Compañías de Seguros de Accidentes del Trabajo*.

83 “Asociación General Técnica Aseguradora”, *El Eco del Seguro*, febrero 1931, p. 38.

de fortalecer las antiguas ponía en peligro la supervivencia de muchas mutualidades del sector. Realizaba este autor un análisis de los resultados de las Mutuas y consideraba que eran adversos en general debido a factores técnicos como la falta de selección y vigilancia de los riesgos, las tasas insuficientes, la falta de organización en provincias, etc. Y sentenciaba “lo cual demuestra una vez más que no basta solo la honradez y la buena voluntad para ser asegurador sino que hace falta conocer la técnica del seguro”.⁸⁴

El impacto de la obligatoriedad se evidenció no solo en el ámbito nacional sino sobre todo en la esfera provincial o regional, puesto que la mayoría de entidades mantenían un ámbito operacional a esta escala. Tal y como se desprende de estos datos (completados en el Cuadro 1.12), el mutualismo patronal sostuvo una mayor densidad en la franja catalana-levantina-balear. La explicación aportada por Samaniego sobre la diferente concentración de este tipo de entidades está relacionada con la tradición mutualista-cooperativa de la zona.⁸⁵ Si bien es plausible esta explicación tal vez habría que relacionarla también con el tipo de propiedad, de menor tamaño en el levante español que en el caso de Andalucía. Esto explicaría el importante desarrollo de Mutualidades Nacionales ligadas a la gran patronal agraria española como la Mutualidad General Agropecuaria fundada por la Asociación General de Ganaderos de España, de la Caja de Seguros Mutuos contra Accidentes de Trabajo en la Agricultura creada por la Asociación General de Agricultores de España MESAI, de la Mutualidad Española de Seguros de Accidentes de Trabajo impulsada por la Confederación Nacional Católica-Agraria y la Mutua de Seguros Agrícolas (MAPFRE) fundada por la Agrupación de Fincas Rústicas de España.

El rápido desarrollo de esta última en Andalucía explicaría, en gran parte, la inexistencia de mutualidades de ámbito local o comarcal. MAPFRE se constituye en Madrid el 16 de mayo de 1933 y dentro del mismo año ya cuenta con delegaciones provinciales en Córdoba, Sevilla, Granada, Jaén, Cádiz, Huelva y Málaga. La rápida expansión de esta mutualidad está ligada a las conexiones

84 Juan Cabré, “Análisis de los resultados de algunas mutualidades”, *El Eco del Seguro*, junio 1935, pp. 105-106.

85 Samaniego (1988), pp. 322-323.

políticas con las organizaciones patronales y con otras instituciones como los sindicatos agrarios católicos existentes en Andalucía. Así, en 1933, el delegado de Mapfre en Córdoba era Juan Fernández Martes, representante de la Federación Provincial de Asociaciones y Sindicatos Agrícolas; el delegado provincial en Sevilla era Jaime Oriol, representante de la Federación Patronal; en Jaén la delegación estaba en manos de José Cos Serrano y en Málaga de José María Hinojosa, ambos representantes de la Federación de Sindicatos Agrícolas.⁸⁶ Solo seis meses después de su creación, MAPFRE mantenía representación a través de subdelegados en el 40% de los municipios de la provincia de Sevilla. Según Hernando de Larramendi, la mayor parte de los representantes de MAPFRE estaban vinculados a la CEDA o al grupo Agrario.⁸⁷

Las relaciones de MAPFRE con las asociaciones patronales agrarias queda claramente establecida en el caso de Jaime Oriol de la Puerta representante de la mutualidad, además de socio fundador de MAPFRE y también presidente de la Federación Provincial de Asociaciones y Patronales Agrícolas creada en 1932.⁸⁸ Parece que, en 1934, este personaje provocó una crisis en la delegación sevillana de MAPFRE al intentar convencer a los asociados de Sevilla su traspaso a la Mutualidad General Agropecuaria. La crisis se afrontó traspasando la delegación a Luis Amores y concediendo una comisión a la Federación por las primas de seguros que aportaban.⁸⁹ La vinculación de MAPFRE con Sevilla resultó muy estrecha en los años siguientes. Durante la Guerra Civil española la sede social de MAPFRE se trasladó a Sevilla y, en 1937, su consejo de administración contaba con la presencia de Rafael Beca Mateos, un importante industrial sevillano.

La instalación de las mutualidades nacionales vinculadas con la gran patronal agraria queda patente hasta el momento. En el caso de las mutualidades patronales contra los accidentes del trabajo en la industria el desarrollo de pro-

86 Periódico ABC, “Agricultores Andaluces” del 1 de octubre de 1933.

87 Hernando de Larramendi (2001), p. 227.

88 Sobre el desarrollo de las Asociaciones patronales agrarias en Sevilla entre 1880 y 1936 véase Florencio Puntas (1994), especialmente capítulo 2. Según Florencio Jaime Oriol de la Puerta, licenciado en derecho era miembro de una de los grandes terratenientes de Osuna, fue candidato de la CEDA en 1933y de la Coalición de Derechas de 1936 (nota 84, p. 125).

89 Hernando de Larramendi (2001), pp. 225-226.

yectos regionales fue más numeroso, aunque siempre a distancia de las provincias levantinas o de otras zonas más industrializadas. Se han estudiado algunos casos como el de Sevilla donde se creó una intensa rivalidad entre la entidad Seguros Mutuos contra Accidentes de Trabajo (SMAT) impulsada por la Asociación de exportadores de Aceitunas y la entidad CIA Mutualidad Sevillana de Seguros (Comercio, Industria, Agricultura) constituidas ambas en 1933. Ambas tuvieron que competir con entidades de carácter nacional como MAPFRE que había conseguido una importante presencia entre los propietarios sevillanos. Esta competencia desató un proceso de reducción de primas, oferta de servicios médicos y de dispensarios que condujo en algún caso extremo a crear dificultades a la propia mutualidad. Este fue el caso de la Mutua de Madrid, fundada en 1926 y que, en 1935, se declaró en quiebra.

En Andalucía aún con la obligatoriedad de la ley, tanto en el sector agrario como el industrial, eran muy pocas las mutualidades patronales que operaban en este ramo. Únicamente se crearon la Mutualidad Patronal de Accidentes del Trabajo en la Agricultura del Partido Judicial de Orcera, la Mutualidad Patronal Agrícola del Partido Judicial de La Carolina en Jaén y la Mancomunidad Agrícola Granadina en Granada. Solo se crean tres mutualidades agrarias en las ocho provincias andaluzas en el período comprendido entre 1931 y 1935, en un territorio eminentemente agrario y que contrasta con la proliferación en otras provincias españolas como el caso de Tarragona con 16 mutualidades. En cinco de las ocho provincias andaluzas se fundaron siete Mutuas Patronales industriales (Cuadro 1.13).

Cuadro 1.13.

Mutualidades patronales de seguros contra los accidentes del trabajo en la industria domiciliadas en Andalucía en 1935

Nombre de la entidad	Ámbito	Fecha de inscripción	Población
Seguros Mutuos para Accidentes del Trabajo	Regional	29-04-1933	Sevilla
Mutualidad Patronal Minera del Suroeste	Regional	29-04-1933	Huelva

Nombre de la entidad	Ámbito	Fecha de inscripción	Población
“Dionisio” (Compañías Riotinto y Productos Químicos de Huelva, S.A.)	Provincial	06-05-1933	Huelva
Mutua Granadina de Artes Blancas, Industria, Comercio y Agricultura	Provincial (con seguro agrícola)	22-07-1933	Granada
Mutualidad Sevillana de Accidentes de Trabajo en el Comercio, Industria y Agricultura (CIA)	Regional (con seguro agrícola)	15-11-1933	Sevilla
Mutua Patronal de Andalucía	Provincial (con seguro agrícola)	17-07-1934	Málaga
Mutualidad de Empresas Mineras del Sindicato de Minas de Plomo de Linares- La Carolina	Nacional	30-12-1935	Linares (Jaén)

Fuente: *Boletín Oficial de Seguros y Ahorro* (1936), pp. 30-48.

El empresariado vinculado con la minería es el que se muestra más interesado en la creación de mutualidades. La siniestralidad propia de la actividad extractiva contribuyó a la constitución de tres mutualidades. Dos se localizaban en Huelva, relacionadas con las minas de Riotinto,⁹⁰ mientras que la tercera estaba vinculada a las empresas mineras del plomo en Linares (Jaén). Las restantes obedecían a actividades diversas y estaban autorizadas también para los accidentes en la agricultura.

La documentación disponible nos permite utilizar el caso de la provincia de Sevilla como ejemplo de la intensa competencia provincial desatada en gran parte del territorio nacional durante estos años.

Así, una vez aprobada la obligatoriedad del seguro contra los accidentes del trabajo, los empresarios de una de las principales actividades agrarias sevillanas,⁹¹ la exportación de aceituna y los miembros de la Asociación de Expor-

90 En el caso de “Dionisio” (Compañías Riotinto y Productos Químicos de Huelva, S.A.) es la propia empresa explotadora la que impulsa la mutualidad, que tiene el domicilio social en las oficinas de la compañía Riotinto.

91 Según Arenas Posadas (1995, p. 169), las principales razones para que esta actividad interesara al empresariado sevillano fueron “Las menores necesidades de capitalización, la buena salida que las aceitunas tenían en el mercado exterior en general y en el norteamericano en particular y los bajos costes de la mano de obra , al emplearse personal femenino en las labores de deshuesado y relleno”.

tadores de Aceitunas⁹² decidieron crear una mutua para cubrir los accidentes de los empresarios asociados. Esta asociación estaba en gran parte impulsada por la familia Ybarra⁹³ que, en 1934, ocupaba dos de los principales cargos de la junta directiva: el vicepresidente era Jesús Ybarra y Gómez y el contador José Ybarra de Terry. Por otro lado, el presidente era Pedro Gutiérrez Calderón y el secretario Enrique García Oviedo. Una parte importante de los miembros de esta Asociación creó en 1933 la mutualidad denominada Seguros Mutuos para Accidentes del Trabajo (SMAT).

Unos meses más tarde, el 15 septiembre de 1933, en el Círculo mercantil de Sevilla se reunieron una serie de comerciantes e industriales de la ciudad para crear otra mutualidad. En esta ocasión se trataba de una entidad más generalista, puesto que ya desde sus inicios incluía empresarios tanto de la industria como del comercio y de la agricultura. Este interés por abarcar todos los sectores de actividad quedó plasmado en su denominación: Mutualidad Sevillana de Accidentes de Trabajo en el Comercio, Industria y Agricultura (CIA). Su constitución fue firmada por más de 150 mutualistas y no comenzó a funcionar hasta enero de 1934 cuando se emitieron sus primeras pólizas. En su asamblea fundacional se eligió también un consejo de administración amplísimo, seguramente para que aparecieran representados todos los empresarios significativos en los tres campos de actividad y sirviera también de reclamo para otros empresarios. En enero de 1934 ya había alcanzado los 935 mutualistas.

92 Creada en el municipio de Dos Hermanas en 1912 con el nombre de Sociedad Patronal de Almacenistas y Exportadores de Aceitunas, véase Florencio Puntas (1995), p. 397. Según la *Guía Oficial de Sevilla y Provincia* de 1934 había 24 almacenistas y exportadores en este territorio.

93 Para el estudio de la instalación y crecimiento del negocio de la familia Ybarra en Sevilla véase Sierra Alonso (1992).

Cuadro 1.14.

**Consejo de Administración de Mutualidad Sevillana de Accidentes de Trabajo
en el Comercio, Industria y Agricultura (CIA) en septiembre de 1933.**

INDUSTRIA	COMERCIO	AGRICULTURA
Antonio de la Peña López	Joaquín Sáinz de la Maza	Daniel Herrera Ortiz
Antonio Rosado Clavero	Marcelino Bonet Mercé	Luis Alarcón de la Lastra
Ramón Rodríguez Peña	Manuel Pérez Carnal (Giménez Iglesias y compañía)	José Huesca Rubio
Emilio Arjona Díaz	Augusto Peyré Serrat	Francisco Puerta
José Mensaque Arana	Fernando Ortiz Pérez	Ildelfonso Marañón Lavín
Adolfo Cuéllar Rodríguez	Marciano Díaz Vázquez	Andrés Sánchez Pastor
Enrique de la Rosa Morón	Pedro Salvador Posaelas	Emilio Martínez y Martínez
	Jacinto Sánchez Pérez	José María Castelló

Fuente: Panfleto de publicidad de *Mutualidad Sevillana de Accidentes de trabajo en el comercio, industria y agricultura (CIA)* de 15 de septiembre de 1933 conservado en el archivo de SMAT.

El consejo de administración de CIA se redujo con el tiempo, asumiendo el cargo de presidente Antonio Rosado Clavero, de vicepresidente Antonio de la Peña López, de secretario Manuel Navarro Gautier y como director gerente fue nombrado José M. Muñiz Orellana.⁹⁴ La expansión de la mutua impulsó la ampliación de sus actividades abarcando el ramo de incendio (incluido el de cosechas). En 1936 estaba organizada en la provincia de Sevilla, Huelva, Córdoba, Málaga, Cádiz y Badajoz. Según su propia publicidad aseguraba a más de 5.000 patronos y en este ejercicio había atendido a 3.469 accidentados,

⁹⁴ El resto del consejo de administración está formado por Andrés Sánchez Pastor como contador, Manuel Salvador Gandarias y un varios vocales por sector de actividad: Joaquín Sainz de la Maza y Augusto Peyré Serrat (comercio); José Mensaque Arana y Francisco Fernández Peinado (industria) y Antonio Arias de Reina (agricultura).

había cobrado primas por valor de 1.015.488 pesetas y mantenía unas reservas de 369.813 pesetas.

En el primer año de coexistencia empezó una fuerte competencia entre ambas entidades con el objeto de acaparar una creciente cuota de mercado atrayendo el máximo posible de asociados. De un lado, si bien SMAT inició su captación entre el gremio de exportadores de aceituna no podía limitar su crecimiento solo a este sector y realizó una campaña publicitaria entre los empresarios sevillanos.⁹⁵ De otro, CIA. siguió la misma estrategia agresiva de búsqueda de nuevos miembros⁹⁶ en un marco donde tuvo que competir también con otras entidades de ámbito nacional como MAPFRE y la Mutualidad General Agropecuaria (Asociación General de Ganaderos). La competencia fue tan feroz que se trasladó incluso a la prensa. Así, por ejemplo, un anuncio publicado en la prensa de la época recogía una airada reacción de la Junta directiva de la Patronal de Aseguradores de Sevilla.⁹⁷ En ella rebatía los argumentos presentados por la Asociación General de Ganaderos en otro artículo previo. Primero, la Patronal señala que las mutualidades no podían ofrecer cuotas más bajas que las fijadas por la Caja Nacional de Previsión. Segundo, propone establecer los seguros a los agricultores, no en base a los salarios de los trabajadores sino en función de la superficie de las fincas y de salarios. Esta tesis iba en contra de lo fijado por la ley y por el reglamento si mantenían más de seis obreros fijos. En caso contrario las compañías también lo hacían por superficie agraria (cubriendo unas determinadas hectáreas y los trabajadores que realizaban las labores en estas parcelas). Finalmente rebatía la idea expresada por la Asociación General de Ganaderos de que las compañías mercantiles no pueden prestar los servicios médico-sanitarios. Al contrario, señalan como en las pólizas emitidas y aprobadas por la Inspección de Seguros y Previsión se incluye este servicio. Finalmente, la Junta directiva de la Asociación patronal afirma que, en realidad, las compañías son las únicas que pueden dis-

95 Véase a modo de ejemplo las noticias aparecidas en los periódicos locales como el *Liberal*, *La Unión* (20-06-1933).

96 En este caso léase el anuncio insertado en *La Unión* del 23 de septiembre de 1933.

97 Véase el artículo “Sobre un anuncio de la Asociación General de Ganaderos” publicado en el periódico ABC del 2 de junio de 1933 en el que se rebaten, punto por punto, todas las ventajas que esgrimía la mutua sobre las compañías mercantiles.

poner de personal capacitado para hacer frente a este tipo de seguro. Este debate público se prolongó varios meses y contó con la intervención de varias Mutuas locales y se traducía en campañas de desprestigio de cada facción de intereses.⁹⁸

La competencia descrita provocó diferentes estrategias, a corto o largo plazo, entre las mutualidades. En el primer caso estarían aquellas entidades que optarían por una política de descuentos o de eliminación de gastos a los nuevos asociados. Así, en su plan de captación de nuevos asegurados algunas mutualidades llegan a suprimir las cuotas de entrada. Es el caso de SMAT cuando en el consejo de administración del 16 de febrero de 1934 se planteó esta cuestión “para dar facilidades de ingreso de Mutualistas en sentido similar a como, según parece, lo vienen efectuando otras entidades aseguradoras similares a la nuestra”.⁹⁹ Otra estrategia, en este caso a largo plazo, será la diversificación¹⁰⁰ mediante la cual solicitarán la autorización para operar en otros ramos, especialmente incendios.

La toma de este tipo de decisiones, sobre todo la diversificación, hizo que las mutualidades patronales de accidentes de trabajo creadas en Sevilla siguieran trayectorias muy distintas. La estrategia de CIA la condujo hacia el negocio del seguro privado. Así, en 1937, “en virtud del desarrollo adquirido y la conveniencia de extender su actividad a favor de sus mutualistas a otros ramos del seguro” se transformó en una mutualidad de seguros generales bajo la razón social CIA Mutualidad Sevillana de Seguros. El siguiente paso lo dio en su Junta General Extraordinaria de Mutualistas de 31 de mayo de 1942, donde se tomó el acuerdo de transformarla en una sociedad anónima bajo la denominación CIA (Comercio, Industria, Agricultura), Compañía Anónima de Seguros y Reaseguros. Para su conversión se facultó una comisión formada por su director gerente, José Muñiz Orellana, y los mutualistas Antonio de la Peña López, Manuel Navarro Gautier y Francisco Clavero Ramírez. Esta comisión realizó la transformación ante el notario Angel Sainz de la Maza y Bringas en Sevilla el 6 de julio de 1942. La antigua mutua aportaba bienes inmuebles por valor de un millón de pesetas y

98 “De la mutualidad sevillana de accidentes del trabajo con motivo de una nota de la patronal de aseguradores de Sevilla”, Hemeroteca ABC del día 4 de octubre de 1933.

99 SMAT, Acta del Consejo de Administración, libro 1, p. 22.

100 La diversificación y la colusión como estrategias en Bibiloni y Pons (1999) y Pons (2006).

20.000 acciones distribuidas entre los mutualistas, según criterio establecido en la junta general de mayo.¹⁰¹ Esta mutua sevillana había optado por su conversión en sociedad anónima (igual que otras mutualidades patronales de diferentes provincias) ante el crecimiento de la actividad aseguradora y como respuesta a la ley de mutualidades aprobada por el gobierno en 1941, por la que se limitaban las actividades de las mutualidades de previsión y se incrementaban sus depósitos e impuestos.

Por su parte SMAT constituye el ejemplo del otro camino elegido por las mutualidades patronales de accidentes de trabajo creadas en la misma época. Su creciente colaboración con la administración hasta convertirse, tras la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, en entidad colaboradora de la seguridad social. Por otra parte, la preocupación por la “socialización” del seguro de accidentes del trabajo que se inició con el proyecto de unificación de los seguros sociales durante la II República condujo a las Mutuas Patronales más importantes a abordar la diversificación ya iniciada por algunas de las entidades más antiguas de ámbito nacional. Estas mutualidades habían creado una infraestructura y una red de sucursales territoriales y agentes que les permitía ampliar sus actividades al llamado “seguro libre”. Este proceso se profundizaría en las décadas siguientes a la Guerra Civil. De esta forma algunas Mutuas Patronales como el caso de la propia MAPFRE se convirtieron con el tiempo en importantes entidades aseguradoras, más allá del ramo de accidentes del trabajo.

Oller afirmaba que “todo seguro de accidentes del trabajo descansa en tres principios fundamentales: previsión, asistencia médica y reparación”.¹⁰² La faceta positiva del desarrollo de esta gran red mutual y la extensión de la ley de accidentes de trabajo al mundo agrario y su obligatoriedad en el sector industrial la cobertura de la asistencia sanitaria de los accidentados. Sin embargo, tanto la prevención como la rehabilitación se obviaron sistemáticamente. El INP aprobaba un Catálogo de Mecanismos Preventivos de los Accidentes del Trabajo en 1933, que por tipo de industrias aconsejaba a las empresas una serie de artilugios

101 Registro Mercantil de Sevilla, Tomo 49, Hoja 3016, pp. 297-299v.

102 Oller (1932), p. 3.

y medidas para prevenir accidentes.¹⁰³ Sin embargo, en la mayor parte de los casos se quedaban en meras propuestas. Ni las Mutuas ni compañías exigían a sus asegurados inversión en prevención, incluso ni ellas mismas lo practicaban, puesto que la mayor parte de los beneficios anuales se repartían entre los socios en forma de extornos.

Silvestre (2008) señala que las políticas para disminuir la siniestralidad recibieron poca atención en España, igual que en el resto de Europa, durante este periodo. La OIT intentó complementar la legislación con estrategias similares a las establecidas en Estados Unidos como el uso de incentivos económicos a las empresas para que estas invirtieran en seguridad. Sin embargo, en España estas prácticas fracasaron por múltiples factores. De un lado, el gobierno, encargado de vigilar las situaciones de peligro para los trabajadores, disponía de escasos inspectores que controlaran la prevención en los lugares de trabajo. De otro, las mutualidades patronales de accidentes de trabajo dedicaron todos sus esfuerzos a conseguir primas bajas y a destinar los beneficios a la devolución de parte de la prima a los socios (extornos). Mientras tanto, las compañías de seguro trataban de competir con esas primas bajas. En resumen, la gestión del seguro en manos de la propia patronal y los escasos recursos de la inspección de trabajo no facilitaron el descenso de la siniestralidad laboral.

En el aspecto rehabilitador, Oller hacía hincapié en la importancia de la Fisioterapia que debía existir en todos los centros especializados puesto que los traumatismos más frecuentes solían producirse en las extremidades y dejaban secuelas como rigideces articulares, limitación de movimientos, lo que conducía a incapacidades para el trabajo.¹⁰⁴ Según este profesional médico, la inversión era pequeña y el equipamiento básico debía constar de: un aparato de diatermia, un pantostato, una lámpara de cuarzo, un aparato sencillo de vapor, unas poleas y un aparato para movilizar pasivamente. Por supuesto estos utensilios debían ir acompañados de médicos especializados para dirigir los tratamientos y masajistas que cumplieran las indicaciones. La rehabilitación suponía solo una de

103 Archivo INGESA, *Catálogo de Mecanismos preventivos de los accidentes del trabajo*, Madrid, INP, 1933. INP374. El catálogo se publicaba desde la Real Orden del 2 de Agosto de 1900.

104 Oller (1932), pp. 8-11.

las múltiples tareas asignadas al Médico del Trabajo que iniciaba su labor con el examen de los obreros cuando solicitaban el ingreso para trabajar. Además, debía preocuparse por la instalación higiénica, vigilar la instalación de máquinas, realizar un estudio metódico de las causas de la fatiga, atender en la enfermería, encargarse de la baja por accidente hasta su curación, realizar informes sobre el accidente, dar de alta y establecer las condiciones de incorporación de nuevo al trabajo. Aprovecha este autor para criticar a los médicos de trabajo que confundían sus tareas y obligaciones con los intereses patronales y aludía a que, por desgracia, “el médico se ha polarizado en el sentido de confundir su papel con el de abogado defensor de los intereses patronales o los intereses del obrero, dándose casos de peritación ante los Tribunales industriales verdaderamente desoladores en el terreno científico”.¹⁰⁵ Por ello recomendaba los cursos especiales impartidos por el Instituto de Reeducación Profesional o por la Escuela Nacional de Sanidad.

Una de las novedades del Reglamento de la Ley de Accidentes del trabajo en la industria aprobado el 31 de enero de 1933, en su artículo 72, fue la incoación de un expediente remitido a la Caja Nacional en el caso de que un obrero se negara a someterse a una intervención quirúrgica requerida por el patrón o entidad aseguradora para su posible curación. Este expediente sería revisado por una comisión que decidía la procedencia o no de la intervención quirúrgica. Con la aprobación del Reglamento se creó una Comisión de Intervenciones Operatorias formada por el Jefe de Servicios médicos de la Caja Nacional (Dr. Oller), el Catedrático de Medicina legal de la Universidad Central (Dr. Barahona), el director del Instituto Nacional de Sanidad (Dr. Pittaluga), un vocal patrono (Días de la Cebosa), un vocal obrero (Sr. Santiago) y el secretario de la Caja Nacional (Sr. Maeso). Entre el 1 de abril de 1933 y el 31 de diciembre de 1935, la Comisión revisó los expedientes de 38 obreros de los cuales se acordó la operación en 21 casos y 15 se suspendió (Cuadro 1.15). De los primeros solo accedieron a ser operados 11. Estas cifras demuestran las dificultades para casar los intereses de los trabajadores y empleadores en este ámbito.

105 Oller (1932), p. 10.

Cuadro 1.15.

Obreros examinados por la Comisión de Intervenciones Operatorias de la Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo (1933-1935)

Caja Nacional	Núm.	Compañías de seguros	Núm.	Mutualidades patronales	Núm.
		Guardian Assurances	1	Mutua Harinera	1
		Assicuratrice Italiana	1	Ferrovías	2
		Caja de Previsión y Socorro	2	Mutua General Agropecuaria	4
		Compañía de Ferrocarriles MZA	1	Hermes	2
		Zurich	1	Mutua de Accidentes de Trabajo	1
		La Preservatrice	1	Mutua de Seguros Agrícolas	1
		Anónima de Accidentes	1	Mutua Panadera	1
				Agrupación de Propietarios de Fincas Rústicas	1
			Reddis	1	
Total C.N.	16	Total Compañías seguros	8	Total Mutualid. Patronales	14

Fuente: INP, *La actuación de la Comisión de Intervenciones Operatorias*, Madrid, 1936.

1.4. El impacto de la Guerra Civil española en el seguro de accidentes de trabajo y en las entidades aseguradoras del ramo (1936-1939)

Meses antes de la Guerra Civil, en mayo de 1936, se abría un periodo de información pública sobre el proyecto de Ley para la Unificación de los seguros sociales. Se pretendía crear un seguro que cubriera los riesgos de vejez, invalidez y muerte y otro que agrupara el de enfermedad y maternidad. Sin embargo, el seguro de accidentes de trabajo quedaba excluido y gestionado en torno a las instituciones y la respon-

sabilidad de la patronal.¹⁰⁶ El levantamiento militar contra el gobierno republicano y el inicio de la Guerra Civil provocó la división de la dirección y administración de las propias entidades aseguradoras y mutualidades patronales en dos zonas. Ambos territorios siguieron legislando sobre diferentes aspectos de este seguro. Su preocupación principal se centró en la continuación del pago de las cuotas de los seguros sociales, entre ellas las del seguro contra los accidentes del trabajo. La Junta de Defensa Nacional decidió el 19 de septiembre de 1936¹⁰⁷ que las Cajas Colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión atendieran todas las pensiones y prestaciones que fueran debidas, con arreglo a las disposiciones vigentes sobre seguros sociales y accidentes del trabajo. Además reafirmó que los empresarios debían seguir pagando las cuotas a que están obligados por los seguros de vejez, maternidad y accidentes del trabajo. La Inspección de Seguros Sociales fue la encargada de la debida observancia de todas las obligaciones patronales en materia de seguros sociales.

El gobierno republicano, por su parte, siguió legislando e interviniendo durante la guerra. Su estrategia se centró en conseguir que tanto los empresarios privados como las empresas colectivizadas o intervenidas siguieran pagando las primas de seguro de accidentes del trabajo a las entidades aseguradoras y Mutuas legalmente autorizadas. En paralelo, la Generalitat se mantuvo muy activa en el campo de los seguros sociales. El 19 de septiembre de 1936 el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (a partir de ahora DOGC) publicaba una resolución del día anterior donde se confiaba la ejecución de todos los seguros sociales en el territorio de Cataluña al Consejo General de seguros sociales de la Generalitat. El 28 de octubre de 1936 el DOGC publicó un decreto de colectivización de las empresas industriales y comerciales (resolución de 24 de octubre de 1936). A través de esta normativa, muchas empresas de seguros, entre ellas las Mutuas Patronales, fueron intervenidas. Por otra parte, la Generalitat insistió en la obligatoriedad del seguro contra accidentes del trabajo, sea cual sea la forma de explotación del negocio, también las empresas colectivizadas (DOGC de 24 de octubre de 1936).

106 El periodo de información pública se prolongó del 29 de mayo al 17 de junio de 1936. *Gazeta de Madrid* de 28 de mayo de 1936. También en INP, Información pública sobre el proyecto de Unificación de los Seguros Sociales, INP 495, 368.4.

107 *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*. Burgos 22 de Septiembre de 1936, núm. 25.

El conflicto, sin embargo, trastocó todo el sistema y el impago de primas debió incrementarse, puesto que el 16 de febrero de 1937¹⁰⁸ Manuel Azaña firmaba un decreto recordando a las empresas industriales la obligación de abonar a las compañías de seguros las cuotas por los conceptos de Retiro Obrero, Maternidad y Accidentes del Trabajo. Según este decreto, la resistencia de algunas empresas a pagar las cuotas de los Seguros sociales se inició o secundó por los órganos de gestión y control establecidos por los obreros a raíz del levantamiento militar “sin advertir los graves perjuicios que con ello se ocasiona a la clase trabajadora”. Se disponía que, cualquiera que fuera la forma de la empresa o el régimen de intervención que los asalariados tuvieran, el patrono (si existiera) o en otro caso el organismo de gerencia o dirección debía “efectuar puntualmente el pago de las cuotas de Retiro Obrero, Maternidad y las primas de Seguro de Accidentes del Trabajo”. Si no existía patrono se impondría la sanción señalada por la legislación a las personas que integraran el órgano directivo o gestor de la empresa. Se declaraba igualmente que las pólizas de seguro de accidentes del trabajo suscritas con anterioridad al 18 de julio de 1936 mantenían plena validez cualquiera que fuera la transformación del régimen social de la empresa.

La Guerra Civil, por otra parte, obligó el 9 de enero de 1937 al gobierno republicano a suspender la entrada en vigor de la Ley de 13 de julio de 1936 relativa a la enfermedad profesional “debido a que las circunstancias del país impedían redactar nuevos textos para dar la regulación necesaria a la ley”.¹⁰⁹ Los obreros afectados seguirían disfrutando en el caso de enfermedad profesional de las indemnizaciones como accidentes del trabajo. La ley reconocía como enfermedades profesionales específicas las intoxicaciones por el plomo, mercurio, fósforo, arsénico, benceno, derivados halógenos de los hidrocarburos, etc, la infección carbuncosa, el muermo, neumoconiosis y otras enfermedades originadas por el trabajo en algunas industrias y minas.

Durante la Guerra Civil el gobierno republicano aprobó también un decreto, el 28 de octubre de 1937, que incluía a los trabajadores domésticos en la le-

108 *Gazeta de Madrid*, núm. 50, de 19 de febrero de 1937, pp. 883-884.

109 *Gazeta de la República*, núm. 12, de 12 de enero 1937, pp. 255-256.

gislación protectora de accidentes del trabajo. Se establecieron tres grupos dentro de este colectivo: trabajadores del servicio doméstico en medios urbanos, en los semiurbanos y en los rurales. La Caja Nacional estableció las primas a aplicar según el grupo en ocho por mil, doce por mil y quince por mil de los salarios respectivamente en razón del riesgo expuesto. Ya avanzada la guerra, en 1938, el gobierno de la República restauró el artículo 91 del Reglamento de 31 de enero de 1933 derogado por el gobierno de la CEDA. Con el decreto de 3 de junio de 1938 se estableció de nuevo que las instituciones públicas y los concesionarios y contratistas de obras y servicios con estas instituciones debían contratar el seguro contra el riesgo de indemnización por incapacidades permanentes o muerte de sus operarios en la Caja Nacional. Posteriormente, el gobierno de Franco mantuvo el reglamento original y la obligación de que fuera la Caja Nacional la aseguradora de las instituciones públicas. El 29 de agosto de 1938 se publicó en el BOE una orden recordando la obligación de pagar las primas a la Caja Nacional.¹¹⁰

Los empresarios que habían concertado sus pólizas con entidades aseguradoras cuyas sedes sociales habían quedado en el bando nacional afrontaron también problemas durante parte de la guerra. El gobierno republicano decretó el 3 de junio de 1938 que aquellas entidades que no mantenían depositadas las fianzas en la zona leal no podían actuar por medio de sus delegaciones o sucursales ni concertar nuevas operaciones de seguros de accidentes del trabajo hasta que depositaran la cuantía “igual a la que tenían constituida en la zona rebelde a la fecha de iniciarse la rebelión militar”.

La Guerra Civil provocó importantes alteraciones de la actividad de Mutuas y compañías de seguro, sin embargo, no interrumpió totalmente la cobertura de sus asegurados. Por otra parte, el seguro contra los accidentes del trabajo había arraigado entre empresarios y trabajadores hasta el punto de que el gobierno vencedor mantuvo la legislación al respecto y su sistema de gestión. Las mutualidades patronales tras la guerra se consolidaron e incrementaron su papel en la gestión de este seguro social, papel que ya se intuye en el ranking del ramo de 1940 dónde dos mutualidades aparecen entre las diez primeras entidades aseguradoras: Mutua General de Seguros y MAPFRE.

110 BOE, núm. 66, de 4 de septiembre de 1938, p. 1077.

Capítulo 2

Las Mutuas Patronales en la dictadura franquista: continuidades y cambios (1939-1966)

Antes de finalizar la Guerra Civil española, el Fuero del Trabajo (1938) había reformulado una nueva concepción del trabajo y de la clase obrera en los territorios ocupados por el ejército franquista dentro de un nuevo orden social que pretendía eliminar la lucha de clases, disciplinar a la clase obrera y recuperar las estructuras básicas de la España tradicional.¹ De este modo, los patronos y los obreros quedaban agrupados bajo el término “productores” con un mismo fin: servir de elementos clave en el sistema productivo del nuevo régimen dictatorial en un marco de aislamiento internacional, escasez de inputs productivos y energéticos, atraso tecnológico y racionamiento de bienes básicos. Detrás de este pomposo discurso se escondía una regulación del mercado laboral que dotó de un poder extremadamente asimétrico a empresarios y trabajadores que permitió conseguir tres objetivos: producir, aunque de manera limitada e ineficiente; mantener rentabilidades empresariales relativamente altas gracias en gran parte a los bajos costes laborales; y lograr el pleno (sub)empleo, pues las condiciones laborales y salariales fueron penosas.

¹ Para esta parte, véase Vilar (2009 y 2017).

Dentro de este contexto, se tejió un marco legislativo que exaltaba la figura del trabajador, mientras que reforzaba el poder del empresario dentro del sistema productivo dotándolo de una autoridad casi estatal en el ámbito de la empresa, donde la jerarquía y la disciplina resultaban incuestionables y bajo un asfixiante clima de control y de represión de la población por parte del Estado. Así, se suspendieron sus derechos sociales y laborales básicos, mientras se establecía el 18 de julio como la Fiesta de Exaltación del Trabajo. Se aprobó una prolífica legislación en materia de seguros sociales que fue utilizada como propaganda del régimen, pero la mayor parte de su coste recayó sobre los “productores” (trabajadores) y generaron un grado de protección y prestaciones mínimas. En general, se establecieron durísimas condiciones laborales y salariales a la vez que se redactaban leyes de “protección” del trabajador envueltas en un lenguaje paternalista. Dentro de este marco, los seguros sociales fueron utilizados básicamente por la dictadura como un elemento de legitimación, adhesión de las masas y altavoz de propaganda.

Tras el desenlace de la Guerra Civil, la dictadura franquista instauró un régimen de cobertura social que encajaba en su ideología. En términos generales, introdujo tres cambios legislativos que modificaron las características básicas del régimen social vigente en España antes de la Guerra Civil. En primer lugar, la dictadura optó por un sistema de gestión centralizado en el que el Estado asumía el control directo de los seguros sociales a través básicamente del Instituto Nacional de Previsión. En segundo lugar, los seguros sociales fueron organizados en su mayor parte en torno a un sistema de reparto desde 1939. En tercer lugar, se introdujeron también cambios en la naturaleza de las cotizaciones a los seguros. Así, las cuotas patronales y las pensiones pasaron de ser fijas a ser proporcionales al salario. Además, el trabajador, a diferencia del periodo anterior a la Guerra civil, estaba también obligado a cotizar con un porcentaje del salario base.² Estas nuevas condiciones implicaban un cambio profundo en la filosofía del sistema de previsión desde dos puntos de vista. De un lado, las cotizaciones y las prestacio-

² Antes de la Guerra Civil se acordó que de manera provisional las cotizaciones corrieran a cargo del Estado y de los patronos, quedando los obreros exentos del pago por su precaria situación, Hermida y García (1980), pp. 7-60.

nes de los seguros quedaron estrechamente vinculadas a la cuantía del (limitado) salario real, un nexo a la postre peligroso.³ De otro, desde un punto de vista legal, solo mantenían el derecho a disfrutar del sistema de seguros sociales aquellos asalariados que hubieran cotizado previamente. La participación del Estado en la financiación de los seguros se llevó a cabo por medio de subvenciones escasas e irregulares hasta finales de la década de 1950.

Dentro de este nuevo marco legislativo destacaron el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, que sustituyó al antiguo Retiro Obrero; los Subsidios Familiares, el nuevo Seguro Obligatorio de Enfermedad (1942), que a partir de 1948 integró también al Seguro de Maternidad;⁴ el Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo, que mantuvo las características básicas del periodo prebélico; y, finalmente, el Seguro Obligatorio de Enfermedades Profesionales, que entró en vigor en 1950. Junto con estas figuras legales obligatorias, funcionaron otros seguros de carácter voluntario que recibían el nombre de Seguros Libres y que, a diferencia de los primeros, no recibían bonificación ni subvención del Estado. Empero, esta proliferación de la regulación social en la posguerra civil resulta engañosa, pues no representó un mayor grado de protección para los trabajadores. Todo lo contrario, dentro de un sistema financiado básicamente por las aportaciones directas de patronos y obreros y un marco de elevada inflación, los niveles de protección social se mantuvieron muy bajos y se perpetuaron graves problemas de financiación del sistema.

2.1. La gestión de los seguros sociales antes de la Ley de Bases de la Seguridad Social: muchos proyectos y escasos cambios (1939-1962)

La Declaración X del Fuero del Trabajo publicado en 1938 señalaba como objetivo último de la previsión social del “Nuevo Estado” la implantación de un seguro total; esto es, conseguir unificar los modelos de afiliación, cotización y gestión de los diversos seguros sociales vigentes en ese momento.⁵ En 1944, se

3 Sobre estos aspectos, véase Vilar (2009).

4 Pons y Vilar (2014).

5 Jordana de Pozas (1953), pp. 51-52.

creó una Comisión en el seno del INP para redactar un proyecto de ley de implantación del seguro total, cuyo resultado no logró el apoyo suficiente.⁶ A partir de aquí se abrió un debate en torno a dos conceptos, “unificación” y “seguro total”, que no eran sinónimos puesto que “una nación podría ofrecer protección contra todos los riesgos de la vida y del trabajo (seguro total) y no tener organizada la gestión con unidad, sino que cada uno se rija por su régimen propio e independiente de los demás”.⁷ Fruto de este debate y siendo consciente de las limitaciones de un país hundido en una larga crisis económica, el INP abandonó la idea de establecer un seguro total y centró sus esfuerzos en la unificación de los seguros sociales.⁸ Sin embargo, la operación de unificación tampoco resultó sencilla y acabó por demorarse en el tiempo.

Sin intención de ser exhaustivos, en la década de 1950 encontramos varios proyectos contemporáneos que trataron de caminar hacia la “Planificación de la Seguridad Social en España” con modelos que presentaban claras diferencias.⁹ Primero, las múltiples iniciativas propuestas desde el seno del INP contenían tres aspectos básicos generales: perseguir la unidad y coordinación en la administración y gestión de la seguros sociales, mejorar el sistema de financiación y reorganizar la colaboración con la iniciativa privada (empresas, mutuas...). En conjunto, estas propuestas, entre las que podemos destacar el Plan Jordana que servirá de referencia para la futura Ley de Bases de la Seguridad Social, constituían un conjunto de principios vagos y bastante respetuosos con el esquema vigente. Así, por ejemplo, defendían el mantenimiento de la administración bipartita clásica (INP y Mutualidades Laborales) y no establecían un criterio claro en torno al futuro de las entidades colaboradoras privadas.

Segundo, los trabajos presentados al Consejo Social por la Comisión de Estudios encargada de desarrollar la materia de seguridad social resultaron los más rompedores y valientes en sus propuestas. Entre otros aspectos, el Plan Comisión de Estudio Consejo Social 1959 proponía la supresión del seguro es-

6 Decreto de 23 de diciembre de 1944, BOE, núm. 13, de 13 de enero de 1945, pp. 472-474.

7 Ministerio de Trabajo (1977), p. 43.

8 Ministerio de Trabajo (1977), p. 67.

9 Para esta parte se ha seguido Blanco (1964), pp. 38-146.

pecífico de accidentes de trabajo, considerando el accidente como mero hecho causante de enfermedad o invalidez, la disolución de todos los organismos que practicaban la gestión de los seguros sociales o la creación de una institución aseguradora única en el aspecto técnico. El Proyecto encontró una oposición hostil, pues proponía cambios radicales en el funcionamiento de los seguros sociales que podían causar graves perjuicios a las entidades privadas colaboradoras del INP.

Tercero, dentro de este periodo de intensos debates, elaboración de propuestas diversas de reforma de los seguros sociales y presiones de los lobbies privados por mantener sus cuotas de poder en la gestión de los seguros sociales, el Ministerio de Trabajo celebró las denominadas Jornadas Técnicas Sociales en 1960, que se repitieron en 1961 y se convocaron otra vez en 1962, aunque no se llegaron a celebrar. Su intención última descansaba probablemente en lograr un camino de consenso para reformar los seguros sociales y aportar dosis de tranquilidad en un ámbito donde había demasiados intereses en juego.

Cuarto, el II Congreso Sindical, celebrado en 1962, abordó el tema de la Planificación de la Seguridad Social y destacaba dos características esenciales del sistema vigente que era necesario abordar: la proliferación de entidades gestoras y el complejo cuadro de riesgos previstos.¹⁰ Su proyecto final contiene unas conclusiones bastante descafeinadas, puesto que señala que “aun cuando parezca paradójico, los ingredientes del Plan existen en la seguridad social de nuestra patria y solo haría falta, para llegar a aquél, una armónica conjunción de las piezas ya existentes y ciertas modificaciones”. En conjunto, enviaba un mensaje tranquilizador a todos los sectores implicados en la administración y gestión de los seguros sociales, aunque sin establecer pautas concretas. Por lo que se refiere a este último apartado, cabe destacar un único mensaje claro: la supresión de lucro en la gestión.

A pesar de las múltiples iniciativas puestas en marcha desde diferentes ámbitos para elaborar y aprobar un Plan de Seguridad Social para España en las décadas de 1940 y 1950, los cambios introducidos resultaron muy

10 Sobre los congresos sindicales, véase Soto Carmona (1995), pp. 247-276.

escasos. Es posible que tres fuerzas actuasen detrás de este inmovilismo: la delicada situación económica del país y la limitada capacidad financiera del Estado, la dudosa voluntad política de poner en marcha un sistema de Seguridad Social similar al de las democracias de Europa occidental en un marco de represión y carencia de derechos básicos y la necesidad de conjugar los intereses de las diferentes facciones políticas y sectores sociales que integraban y apoyaban la dictadura.

En conjunto, entre 1938 y 1963, encontramos un principio de organización autónoma para la gestión de cada uno de los seguros sociales que se pusieron en marcha, lo que condujo a la creación de organizaciones independientes entre sí para la gestión de cada seguro que mantenía además su caja y contabilidad independiente.¹¹ Esto generó un confuso panorama de gestión agravado con la creación de las Mutualidades Laborales desde 1946-1947.¹² De esta forma, nos encontramos con dos grandes sistemas organizativos (mutualismo e INP) estructurados conforme a principios diversos: primero, territorial, el INP (cajas regionales primero y cajas nacional-provincial después); segundo, profesional, los montepíos y mutualidades (aunque en este caso una profesión podía ser parcelada también territorialmente). El INP y las Mutualidades Laborales se convirtieron en las principales gestoras del régimen general y a estas entidades estaban ligadas la mayoría de las entidades gestoras de los regímenes especiales. A este confuso panorama de gestión hay que unir la concurrencia de entidades privadas de diferente origen (sociedades mercantiles, mutuas..) que funcionaban como entidades colaboradoras de los seguros sociales en los seguros de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales o enfermedad. Así, y en aparente contradicción con el ansiado objetivo de unidad de afiliación, cotización y gestión de los seguros sociales, L. Jordana de Pozas, director general del INP, señalaba en 1953 que:

11 Hubo intentos de aprobar un seguro único durante la década de 1940. Así, el Decreto de 23 de diciembre de 1944 estableció las bases para la redacción de un proyecto de ley que debía ser presentado a las Cortes, pero fracasó, véase Sánchez Navarro (2003), p. 61.

12 Para esta parte, véase Ministerio de Trabajo (1977), pp. 402-407. Sobre la complejidad en el funcionamiento de las Mutualidades Laborales. véase Pons y Vilar (2014), pp. 145-167.

“Siguiendo su tradición de rehuir del monopolio y buscar la colaboración, el INP tenía establecidos conciertos o acuerdos, por los que quedaban asociadas en diversas maneras a las operaciones de Seguros Sociales; la Delegación Nacional de Sindicatos, Las Obras Sindicales de Previsión Social y 18 de Julio, La Junta Intersindical de Resinas, el Sindicato Nacional de Frutos y Productos Hortícolas, el Instituto Social de la Marina, el Patronal Nacional Antituberculoso, el Patrimonio Forestal del Estado, el Servicio de Correos, un gran número de establecimientos de la Sanidad General, Provincial o Municipal, las Cajas Populares de Ahorro, las Entidades Colaboradoras del Seguro de Enfermedad, las Mutualidades y Compañías autorizadas para la práctica de Seguro de Accidentes de Trabajo, el gran número de Empresas de Pago Autorizado o Impuesto y los Bancos y Cajas, por conducto de las cuales podían hacerse determinados ingresos. Contra lo que algunas veces se ha dicho, no es el Instituto un monolito ni un bloque, sino un organismo múltiple y flexible, fundido y asociado a la espontánea realidad social”.¹³

La ausencia de un principio de gestión unitario, puesto en evidencia por la convivencia de múltiples regímenes, la concurrencia de organizaciones de protección de las mismas personas en idénticas contingencias, y la “coope-tencia” entre la gestión pública y las entidades privadas en algunos ámbitos dibujan un mapa bastante caótico del funcionamiento de los seguros sociales en esta etapa (Cuadro 2.1). Dentro de este complejo esquema, la mayoría de los seguros sociales adoptaron un sistema de reparto y fueron vinculados a la familia y al trabajo (con límite de rentas); excepto el seguro de accidentes de trabajo y el régimen de subsidios familiares que prescindieron del umbral de rentas, el resto de seguros se convirtió en obligatorio en función del criterio de tope salarial. Por otro lado, los accidentes de trabajo, el SOE y las enfermedades profesionales se convirtieron en las coberturas más atractivas para las entidades gestoras colaboradoras del sistema de seguros sociales vigente durante esta primera etapa de la dictadura franquista. En este sentido, hasta 1966, el seguro de accidentes de trabajo se mantuvo en España tutelado por el Estado pero gestionado principalmente desde el seguro privado.

Cuadro 2.1.

Resumen de la estructura de los seguros sociales en España (1939-1962)

Seguro	Cobertura	Gestión
Pensiones por Vejez e Invalidez	Cubre los riesgos de vejez e invalidez laboral producida por causas ajenas a accidentes de trabajo -Pensiones por vejez e invalidez - Pensiones de viudedad	A cargo del INP
Régimen de Subsidios Familiares*	- Por familiares a cargo - Por incapacidad permanente - Por viudedad - Por orfandad - Por escolaridad - Por nupcialidad - Por natalidad - Por maternidad	A cargo del INP (Caja Nacional de Subsidios Familiares)
Régimen de Plus Familiar*	-Sistema de puntos como porcentaje de la nómina según situación familiar (antes denominado Plus de cargas familiares, nueva denominación por Orden Ministerial de 16 de octubre de 1952)	En cada empresa a través de una comisión integrada por el Jefe (o delegado) y de uno a cuatro trabajadores designados por aquél, previa propuesta del Sindicato Vertical
Seguro escolar	- Prestaciones sanitarias por accidente o enfermedad - Prestaciones económicas por accidentes, infortunio familiar, ayuda al graduado y gastos funerarios	A cargo del INP
Montepío Nacional del Servicio Doméstico	- Sanitarias - Económicas	A cargo del INP

Seguro	Cobertura	Gestión
Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria	<ul style="list-style-type: none"> - Prestaciones Económicas para trabajadores fijos y eventuales - Pensión de Invalidez - Pensión de Viudedad - Pensión de Orfandad - Socorro por fallecimiento - Subsidio de Nupcialidad - Subsidio de Natalidad - Ayuda Familiar - Prestaciones económicas para trabajadores autónomos - Seguro de Enfermedad - Prestaciones graciables 	A cargo del INP
Seguro de Accidentes de Trabajo	Cubre los riesgos de incapacidad temporal, incapacidad permanente, muerte, lesiones definitivas que no constituyen incapacidad y asistencia sanitaria, prótesis y ortopedia	A cargo de INP, compañías mercantiles y mutualidades de empresarios
Seguro Obligatorio de Enfermedad	<ul style="list-style-type: none"> Prestaciones sanitarias Prestaciones económicas 	A cargo de INP, entidades colaboradoras
Seguro Enfermedades Profesionales	<ul style="list-style-type: none"> Prestaciones sanitarias Prestaciones económicas 	A cargo de INP, entidades colaboradoras
Seguro de Desempleo	Cobertura durante seis meses consecutivos de 75% de salario base; 75% del plus familiar; 75% de gratificaciones extraordinarias de Navidad y 18 de julio (aplicación casi nula hasta la aprobación del seguro nacional de desempleo de 1961)	A cargo del INP

* Por Ley 1/1962 de 14 abril, se aprobó el Régimen de Ayuda Familiar que incluía las prestaciones siguientes: subsidio familiar a trabajadores (que incluía los subsidios familiares y el plus familiar); subsidio familiar a viudas y huérfanos, premios de nupcialidad, premios de natalidad, premios extraordinarios de natalidad, prestaciones de maternidad y prestaciones de escolaridad. Este sistema mantenía una gestión mixta del INP y los comités de empresa.

Fuente: Elaboración propia a partir de Blanco (1964).

2.2. El mutualismo patronal y el seguro de accidentes de trabajo bajo la dictadura de Franco

La Guerra Civil española generó graves desequilibrios económicos y obligó a las dos zonas en conflicto a readaptarse a los recursos disponibles, dependiendo la victoria final de su capacidad de reacción.¹⁴ Al colapso en el ámbito productivo, hubo que añadir el desorden financiero derivado de la fractura de las principales instituciones vinculadas a la política monetaria: dos casas de moneda combatieron entre sí y dos Bancos de España compitieron por la captación de recursos. Cada territorio en conflicto negó validez a la moneda e instituciones de otro como parte de la estrategia bélica. Al igual que el resto de entidades, las compañías y las mutualidades se vieron afectadas por esta situación. La relativa incomunicación de las sucursales y delegaciones de las entidades repartidas entre la zona nacional y la zona republicana y el territorio donde tenían depositadas sus fianzas condicionaron su actividad. Así, por ejemplo, en junio de 1938 el gobierno republicano mostraba su preocupación por la desprotección de los trabajadores que mantenían suscritas sus pólizas en entidades aseguradoras cuyas centrales radicaban bajo el control del otro gobierno. Con este fin, aprobó un decreto donde establecía que las compañías y mutualidades cuyas centrales se encontrasen fuera de territorio republicano y no tuviesen fianzas depositadas en esta jurisdicción deberían depositar en el Ministerio del gobierno democrático una fianza equivalente a la constituida en la zona rebelde a 18 de julio de 1936 en el plazo de un mes. De lo contrario, su actividad quedaría suspendida. En enero de 1939, se hizo pública una lista con las entidades afectadas:

<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>
La Vasco-Navarra	Pamplona
Sun Insurence Office	Bilbao
La Previsora Hispalense	Sevilla
Compañía Vascongada de Seguros y Reaseguros	San Sebastián
La Previsión Española	Sevilla
Mutua Asturiana de Accidentes	Gijón
<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>
Mutua Balear	Palma de Mallorca

<i>Nombre</i>	<i>Localidad</i>
La Mutualidad Naviera	Vigo
Mutua Patronal Castellana	Valladolid
Mutua Comercial Aragonesa	Zaragoza
Mutualidad de Seguros Sociales Pakea	San Sebastián
Mutualidad Naval de Norte	Bilbao
Mutualidad Patronal Anayena	Bilbao
Seguros Mutuos para Accidentes del Trabajo	Sevilla
Mutualidad Patronal Minera Suroeste	Huelva
Mutualidad de Empresas Mineras Industriales de Asturias	Oviedo
Mutualidad de la Federación de Asociaciones Patronales de Transportes del País Vasco	Pamplona
Mutualidad Patronal de Cafeteros, Hoteleros y similares de Vizcaya	Bilbao
Mutualidad Carbonera del Norte	Bilbao
Mutualidad Patronal Pesquera	Vigo
Sociedad Mutua de Accidentes de Trabajo de Fábricas de Explosivos, Productos Químicos y Minas	Bilbao
Mutua Harinera de Accidentes del Trabajo del Centro de España	Valladolid
Mutualidad Patronal de Aragón	Zaragoza
Mutualidad Agraria Salmantina	Salamanca

Fuente: Gaceta de la República, núm. 8, de 8 de enero de 1939, p. 115.

A los pocos meses, el final del conflicto cerró este capítulo y abrió otro centrado en las depuraciones internas del personal y cargos de empresas y entidades de todo tipo. Tres largos años de conflicto habían pasado factura a las entidades de múltiples formas. En algunas, la relativa incomunicación de las sucursales y delegaciones de la entidad repartidas entre la zona nacional y la zona republicana habían creado dos núcleos de decisión en torno a los consejeros ubicados en cada territorio. Este fue el caso de Mutua General de Seguros, una de las entidades más importantes, que sufrió una fractura en su consejo de administración tras la caída de Barcelona el 27 de febrero de 1939. Algunos antiguos miembros del consejo quedaron en suspenso al no estar localizados y fueron objeto de expe-

dientes de responsabilidades política. En paralelo se creó una comisión de expedientes de depuración de los empleados que de alguna forma habían participado en la guerra en el bando republicano. La comisión admitió a la mayoría de empleados, aunque persistía la duda sobre al menos una docena de personas “cuya conducta por lo que se refiere a su adhesión al movimiento e ideas y tendencias del Nuevo Estado Español podrá considerarse dudosa”.¹⁵

La entidad sufrió la apertura de un expediente del Jefe de la inspección de entidades aseguradoras e instituciones de previsión al inicio de la década de 1940 por dos motivos. De un lado, se establecían responsabilidades políticas por no depurar a los empleados que participaron en los “comités rojos” de la entidad. Y se acusaba a sus dirigentes no solo de no depurar sino de ascender a estas personas, lo que ponía en evidencia que la depuración de la Mutua no fue “otra cosa que ficción”. De otro, denunciaban diversas irregularidades, entre otras, la cobertura de vacantes por vías ajenas a las oficinas de colocación, en la información recogida en los libros de actas, etc. Al final, un par de años más tarde, el caso quedó cerrado, aunque se sustituyeron (o depuraron) a algunos responsables de la entidad, entre ellos a su director. Este relato fue común a otras muchas entidades en un periodo donde las autoridades estaban obsesionadas con la limpieza ideológica y el control de la población y de los recursos. Estas depuraciones afectaron a todas las Mutuas. Así se puede constatar en la información solicitada a las Mutuas que pretendían seguir activas tras la Guerra Civil a la Inspección de Entidades Aseguradoras de Accidentes del Trabajo e Instituciones de Previsión de la Dirección General de Previsión, perteneciente al Ministerio de Trabajo. En esta documentación se constata cómo cada entidad tuvo que enviar un informe de la composición detallada de su consejo de administración a fecha de 18 de julio de 1936 y de la composición del nuevo consejo para el ejercicio de 1942. En algunos casos, tras haber enviado la información exigida, se detectan cambios en la junta directiva con el fin de “adaptarlas” a las circunstancias del momento.¹⁶ De hecho, el afán de control por parte de las autoridades obligó a las

15 Archivo de MGS, Libro de actas del Consejo de Administración Núm. 2. Acta de 1 de marzo de 1939.

16 MITRAMISS, Mutuas 27A y 26B, Dirección General de Previsión, 1885-1963, La Metalúrgica.

Mutuas Patronales a renovar su autorización presentando nueva documentación para seguir operando en el ramo del seguro; algunas desaparecieron y otras se transformaron en compañías privadas de seguro, una figura más acorde con la actividad desempeñada desde el periodo prebélico.¹⁷ Como ejemplo de una mutua que siguió operando tras el conflicto civil encontramos el caso de la Metalurgia, entidad que renovó por completo su consejo de administración en 1942, según consta en el informe enviado a la Dirección General de Previsión:

<i>Consejo de Dirección a 18 de julio de 1936</i>	<i>Consejo de Dirección a 29 de julio de 1942</i>
Presidente: D. Francisco Lencina	D. Eugenio Rodríguez Fernández
Vicepresidente: 1º D. Gustavo Aguilar	D. Salvador Messeguer Sánchez
Vicepresidente 2º: D. Domingo Martínez	Rafael Cat Feliú
Tesorero: D. Juan Iglesias	Indalecio Mora González
Contador: D- Carlos Hernández	Pedro Esteban Padilla
Vocales: D. Julio De la Cierva	Vocales: 21 representantes de diferentes empresas afiliadas
D. Angel Barverá	
D. Angel Calvo	
D. Rigoberto D. Jordá	

Fuente: Archivo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de España (MITRA-MISS), Mutuas 27A y 26B, Dirección General de Previsión, 1885-1963, La Metalúrgica. Informe a la Dirección General de Previsión, 1942.

Dentro de este contexto, en los primeros meses de posguerra, Pedro González Bueno, Ministro de Organización y Acción Sindical del primer gobierno de la dictadura franquista, aprobaba una serie de decretos donde se perfilaba la ideología del nuevo régimen en la legislación de los accidentes laborales. Primero, se consideró que la incapacidad parcial o total para la profesión habitual no impedía que el operario continuase trabajando en el mismo establecimiento donde prestaba servicios o en otra empresa; autorizando a los empresarios a disminuir su salario en la misma cuantía que la renta de inca-

17 Pons (2011).

pacidad asignada.¹⁸ Segundo, estableció un control sobre el “recto” uso de las indemnizaciones en capital (en lugar de renta) recibidas por incapacidad permanente o muerte por accidente de trabajo.¹⁹ Para conseguir este dinero había que presentar un proyecto razonado de inversión (dando especial preferencia a las peticiones que supusieran la adquisición o creación de pequeñas explotaciones agrícolas o pesqueras, así como de industrias de artesanía). El proyecto debía incluir un informe de conducta, moralidad y asiduidad al trabajo del solicitante elaborado por el Jefe local de FET y JONS, el alcalde de la localidad y dos vecinos de reconocida solvencia moral. A la vista de la documentación recibida, la decisión final recaía en el Servicio Nacional de Previsión. En cualquier caso, las pautas eran claras: los requisitos para recibir la indemnización como capital eran más estrictos que los exigidos para el cobro de una renta. La exigencia de “limpieza ideológica” se introdujo como requisito imprescindible, a la vez que se premió el “retorno al campo” y el impulso de explotaciones agrarias en una España marcada por el hambre, el racionamiento y la escasez de *inputs* productivos básicos.

Las dificultades para el cobro de una renta en forma de capital están documentadas en el elevado porcentaje de denegación de solicitudes. Entre 1948 y 1955 se consultaron alrededor de un centenar de solicitudes anuales para “la entrega de capital coste renta de accidente de trabajo”, que fueron evaluadas por la Asesoría General y Técnica de Previsión del Ministerio de Trabajo (sección accidentes de trabajo) con el siguiente resultado:²⁰ 120 expedientes consultados en 1948 (todos denegados); 99 en 1949 (5 favorables); 111 en 1952 (12 favorables); 90 en 1954 (6 favorables) y 100 en 1955 (10 favorables). Esta muestra revela cómo, a pesar de que la mayoría de solicitudes cumplían los requisitos establecidos en la ley, eran ya denegadas en su mayor

18 BOE, núm. 189, de 8 de julio de 1939, p. 3729. Decreto de 30 de junio de 1939 modificando los artículos 27 y 83 del Reglamento general de accidentes del trabajo en la industria, artículo primero.

19 BOE, núm. 215, de 3 de agosto de 1939, p. 4224. Orden de 29 de julio de 1939 dictando normas para la concesión en forma de capital de las indemnizaciones de incapacidad permanente o muerte por accidente de trabajo,

20 MITRAMISS, 1968/3185, C-123 D. G. Previsión. Asesoría General y Técnica de Previsión Social del Ministerio de Trabajo (1939-1960), Expedientes accidentes laborales, 1948-1955, 5 legs.

parte por el Jefe de Sección de la zona. Cuando lograban salvar este paso, en la mayoría de los casos la Asesoría General Técnica las denegaba bajo las razones más variopintas.

Cabe mencionar el ejemplo de un trabajador accidentado de Mallorca con incapacidad permanente parcial por pérdida de ojo izquierdo a quien el Jefe de Sección le realiza un informe favorable en 1949, “gracias a su buena conducta y laboriosidad demostrada”, para sustituir su renta anual concedida por valor de 1.685,25 pesetas por un capital de 27.339,47 pesetas para adquirir una embarcación y aparejos de pesca.²¹ Sin embargo, la Asesoría General Técnica en Madrid le denegó finalmente la solicitud por no estar garantizada la viabilidad del negocio propuesto. En particular, el informe señalaba cómo: “Que aunque todos los informes son favorables respecto a la conducta y laboriosidad del interesado, en ellos se reconoce que no puede por sí solo realizar la actividad a que piensa dedicarse debiendo contratar personal auxiliar, por lo cual se convierte en un pequeño empresario con todos los riesgos inherentes”. En otros casos, el Jefe de sección ya emitía un informe negativo como en el caso de un trabajador asturiano accidentado con incapacidad permanente por pérdida del dedo pulgar de la mano derecha quien solicita en 1949 la sustitución de su renta anual de 4.015 pesetas por un pasaje de barco para “trasladarse a Uruguay donde viven sus familiares”. La justificación a esta denegación descansó en este caso en que “la Orden de 29 de julio de 1939 prohíbe la salida de moneda al extranjero”.

Dentro de este marco represivo se puso en marcha un programa de aprovechamiento económico de la población represaliada por medio del trabajo forzado a cambio de un sistema de redención de penas, diseñado sobre todo para prisioneros y presos políticos.²² El derecho a trabajar era definido en la Memoria de Instituciones Penitenciarias publicada en 1941-1942 como “una extensión generosa y cristiana de los derechos establecidos en el Fuero del Trabajo”. Bajo esta filosofía, el trabajo “contribuía a la redención moral del preso y le permitía reparar además, en parte, el daño causado a la sociedad y

21 MITRAMISS, 1968/3185, C-123 D. G. Previsión. Asesoría General y Técnica de Previsión Social del Ministerio de Trabajo (1939-1960), Expedientes accidentes laborales, 1948-1955, 5 legs.

22 Sobre estos aspectos, véase un estudio más amplio en Mendiola (2007).

a sus propios familiares” (p. 27). Por tanto, todo preso era obligado a trabajar, independientemente de su edad y en cualquier oficio que se le establezca según sus aptitudes, solo se establecían dos limitaciones de “carácter social”, evitar una “competencia al paro forzoso de mano de obra libre y una competencia comercial ilícita a la industria privada”. Los trabajados forzados de reclusos por delitos no comunes se mantuvieron durante un largo tiempo.²³

Esta mano obra resultó clave para la reconstrucción de ciudades, infraestructuras, trabajo en minas, fábricas y talleres carcelarios y un largo abanico de tareas en la posguerra civil. Este sistema supuso la disponibilidad de mano de obra (en ocasiones cualificada) dócil y a bajo precio. Solo en 1940 casi veinte mil reclusos redimían penas a través del trabajo en talleres penitenciarios, colonias militarizadas u otros destinos donde realizaban las tareas más pesadas y peligrosas en la construcción de pantanos, líneas de ferrocarril, carreteras, minas o similares. En total, acumularon en ese año 1,9 millones de días trabajados.²⁴ Las bajas registradas por enfermedad y accidentes de trabajo de los reclusos que trabajaban en los diferentes destacamentos eran sospechosamente bajas; pues en la mayoría de los casos no alcanzaban ni el 1%. Las fuentes oficiales utilizaban esta aparente baja siniestralidad como prueba de sus buenas condiciones laborales:

“inequívoca del estado de salud de que gozan, fruto todo ello del buen trato y esmero en los alojamientos, pues no se puede perder de vista que en la mayor parte de los casos se hallan instalados en lugares en que, lógicamente durante los meses de invierno, es constante la presencia de la nieve, y por ello nada de extrañío tendría el que fuese más elevado el porcentaje por enfermedad. Lo mismo podemos hablar en cuanto a los accidentes de trabajo, ya que aunque no en todos los destacamentos se construyen túneles, sí son los trabajos sumamente duros y pesados y de difícil manejo los elementos que son necesarios emplear para dichas obras”.²⁵

23 Decreto núm. 281, Concediendo el derecho al trabajo a los prisioneros de guerra y presos por delitos no comunes, bajo las condiciones que se establecen. BOE, núm. 224, de 1 de junio de 1937, pp. 1698-1699.

24 Orden de 7 de octubre de 1938 creando el Patronato Central para la Redención de Penas del Trabajo, BOE, núm. 103, de 11 de octubre de 1938, pp. 1742-1744.

25 Memoria de Instituciones Penitenciarias de 1947, p. 123.

La orden publicada en 1938, que dio lugar a la creación del Patronato Central para la Redención de Penas del Trabajo establecía en su artículo 7 que sería “de cuenta de la entidad o patrono a cuyo servicio trabajen los presos el pago de todos los seguros sociales que se establezcan con carácter obligatorio en favor de los obreros libres, tales como vejez, accidentes de trabajo, invalidez y paro”. Esta normativa fue ratificada en 1940²⁶, donde en el artículo 1 señalaba que “a los reclusos trabajadores que sufran accidentes en el trabajo se les aplicará la legislación vigente sobre accidentes del trabajo’, debiendo, por lo tanto, percibir el subsidio familiar y redimir la pena en la misma proporción que para el jornal se determina”.

En general, los accidentes del trabajo en España en la inmediata posguerra debieron ser muy elevados, mucho más de lo que reflejan las estadísticas por tres razones fundamentales.²⁷ Primera, por las deficientes condiciones de trabajo debido a la pérdida de trabajadores cualificados, a la obsoleta tecnología y a la escasez de recursos productivos en general. Segunda, por los abusos y empeoramiento en las condiciones de trabajo que se realizaron al amparo de la nueva legislación laboral dentro de las empresas. Tercero, porque la dictadura intentó ocultar esta realidad laboral en la medida de la posible. Es más, el BOE reconoce en varias ocasiones el caos existente en la recopilación de las estadísticas de accidentes de trabajo “que no coinciden entre sí”, generándose una opacidad estadística a la que no se intenta poner orden hasta 1955:²⁸

“El procedimiento establecido en los Reglamentos de Accidentes del Trabajo en la Agricultura y en la Industria para recoger los datos de la estadística de esta clase de accidentes no ha dado en la práctica el resultado que se esperaba, sino que, por diversas causas ha ocasionado omisiones y deficiencias considerables que es necesario evitar. Estudiada detenidamente la cuestión planteada, el Instituto Nacional de

26 Orden sobre redención de penas, BOE, núm. 1, de 1 de enero de 1941, p. 19.

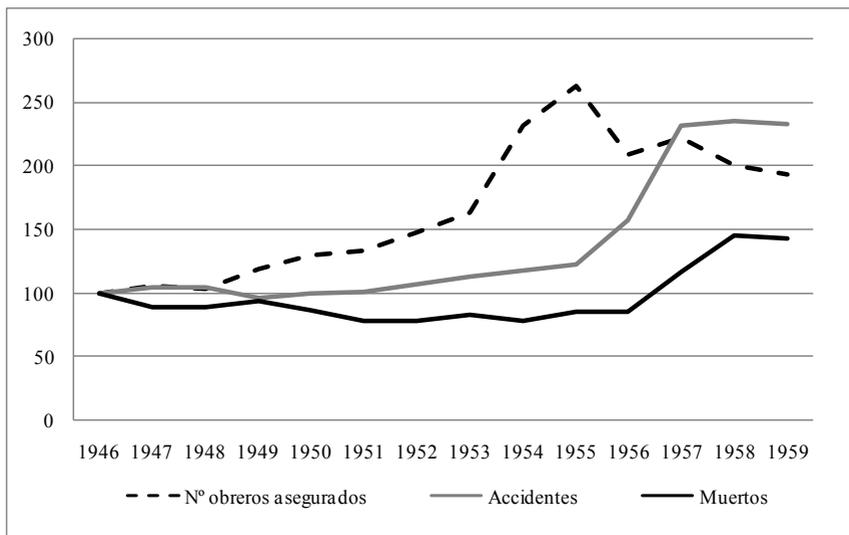
27 Para esta parte, consúltense los trabajos incluidos en Barciela (2003) y también Vilar (2004) y (2017).

28 Véanse BOE núm. 29, de 29 de enero de 1940, p. 728 y BOE núm. 323, de 19 noviembre de 1955, pp. 6951-6953.

Estadística ha redactado, con la colaboración de la Comisión asesora para las Estadísticas de Previsión Social y de Trabajo, un proyecto de reorganización de la Estadística de Accidentes del Trabajo, en el que se propone modificar el actual procedimiento de tramitación del correspondiente boletín estadístico, ampliando, al propio tiempo, la información requerida en el mismo, y se traza un plan mínimo de clasificaciones que permitan estudiar algunos aspectos interesantes que no han sido hasta ahora objeto de investigación.”

En consecuencia, las cifras disponibles en este ámbito merecen una dudosa credibilidad, tanto por la baja cifra total de accidentes, que contradice a las crónicas de la época, como por el bajo porcentaje de mortalidad (apenas 0,20% en todo el periodo) en un marco donde los empresarios ganaron poder de decisión y capacidad de maniobra en el seno de la empresa al amparo de la nueva legislación. No obstante, las estadísticas sí revelan un incremento en el número de accidentes registrados entre 1935 (239.695) y 1940 (301.295). La mayoría de estos accidentes eran clasificados de incapacidad temporal para la víctima que en casos muy limitados consiguió el reconocimiento de incapacidad absoluta o gran inválido (Gráfico 2.1. y Cuadro 2.2). A partir de 1955 los accidentes de trabajo registrados se incrementaron. Este comportamiento podría venir explicado por dos hechos: la mejora de los servicios de estadística y la unificación de las mutualidades agrarias e industriales, como analizaremos más adelante.

Gráfico 2.1.
Obreros asegurados, accidentes y muertos 1946-1959. (1946=100)



Fuente: INE. *Estadísticas Históricas de España. (1948-1961)*

Cuadro 2.2.
Accidentes de trabajo en España por el tipo de incapacidad producida (1940-1963)

Año	Temporal	Lesión definitiva	Parcial	Total	Abso-luta	Gran invalidez	Muerte	Total
1940	299.970	-	658	59	26	-	582	301.295
1941	353.876	-	879	73	17	-	655	355.500
1942	345.279	-	500	82	24	-	554	346.439
1943	359.583	-	585	128	62	-	595	360.953
1944	374.714	-	552	117	38	-	660	376.081
1945	385.661	-	400	84	24	-	552	386.721
1946	423.271	-	469	94	32	-	621	424.487
1947	441.109	-	429	86	31	-	556	442.211
1948	441.333	-	491	81	19	-	554	442.478

Año	Temporal	Lesión definitiva	Parcial	Total	Abso-luta	Gran invalidez	Muerte	Total
1949	407.856	-	435	61	24	-	584	408.960
1950	422.364	-	374	109	27	-	538	423.412
1951	426.048	-	312	99	21	-	487	426.967
1952	456.239	-	267	107	25	-	489	457.127
1953	477.969	-	327	123	37	-	517	478.973
1954	499.880	-	273	131	34	-	487	500.805
1955	521.403	-	272	106	36	-	533	522.350
1956	670.671	-	214	90	28	-	534	671.537
1957	985.032	1.382	384	152	29	10	731	987.720
1958	998.883	1.626	475	182	43	12	908	1.002.129
1959	989.171	2.533	494	247	39	22	890	993.396
1960	941.803	2.044	632	250	49	9	859	945.646
1961	1.004.027	2.807	796	287	66	16	970	1.008.969
1962	950.916	3.044	806	310	52	11	832	955.971
1963	1.003.684	3.247	621	401	63	24	810	1.008.850

Fuente: A partir de los *Anuarios Estadísticos de España*.

En realidad, la gestión del seguro de accidentes de trabajo presentaba una naturaleza poco social y muy mercantil. Un informe del INP afirmaba en 1944 que “el seguro de accidentes está muy lejos del monopolio estatal aunque es obligatorio. Tres ideas básicas puede decirse que forman su configuración: la seguridad del obrero, la libertad del patrono y la ausencia de solidaridad del Estado con los patronos o los asegurados”.²⁹ De hecho se podía confundir con un seguro privado, puesto que el empresario podía a priori cubrir los riesgos de incapacidad laboral por sí mismo, en la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo fundada durante la II República o a través de una entidad aseguradora privada, mutua o compañía de seguros. Este sistema de gestión basado en estos tres tipos de entidades se mantuvo en la posguerra. No obstante, la dictadura apoyó de manera prioritaria la fórmula del mutualismo patronal frente a la gestión de las compañías de seguro en la cobertura de los accidentes de trabajo, como queda claro en la siguiente declaración de intenciones:

“Las Compañías de Seguros tienen su base en el lucro y era muy difícil que, invadidas de este afán, no llegaran a comprometer su solvencia o a formular pretensiones desaforadas. El establecimiento de primas bajas para atraerse clientela atentaría contra la seguridad del obrero, porque no podrían cumplir sus obligaciones, y su preponderancia les arrastraría a imponer cuotas inasequibles para la industria. Las entidades comerciales llegarían incluso a no aceptar aquellos riesgos graves que son precisamente los que en el aspecto social reclaman una reparación más inmediata”.³⁰

Parece claro que la fórmula mutualista encajaba muy bien la filosofía de la dictadura, donde supuestamente los intereses del capital y de los trabajadores ya no son contrapuestos, sino que convergen en un interés superior, el interés nacional. En este contexto y convencido de sus beneficios, el Estado (y en su nombre el INP) la impulsa con los medios a su alcance y se constituye en su asesor, organizador y árbitro.³¹ Por otro lado, y dentro de la empresa, las mutualidades patronales eran acordes con el espíritu paternalista de los empresarios hacia sus trabajadores, tal y como proclamaba el Fuero del Trabajo en su Declaración III.4: “tanto la prestación del trabajo (...) como el recíproco deber de lealtad, la asistencia y protección en los empresarios y la fidelidad y subordinación en el personal”. Y bajo esta filosofía el seguro de accidentes de trabajo encajaba a la perfección en el engranaje propagandístico de la dictadura:

“La fatalidad de un desplome o corrimientos de tierras, la caída de un andamio y la asfixia en subterráneos y pozos, son un sumidero constante de vidas humanas y nos dan a entender el caro tributo que se paga a veces con el ejercicio del trabajo. La muerte del obrero es compañera inseparable, casi siempre, de la ruina material de sus seres más queridos. Al desaparecer él, se desvanecen todas las esperanzas de sus familiares y la miseria extiende su señorío sobre el hogar. Todos hemos conocido las proporciones de algunas catástrofes. No son individuos aislados los que perecen sino centenares de familias y con la punzante ironía de saber que

30 INP (1944), p. 81.

31 INP (1944), p. 81.

morirán al tratar de explotar nuevas fuentes de riqueza para los demás”.³²

Durante las primeras décadas de la posguerra el seguro de obligatorio de accidentes de trabajo se mantuvo bajo el control de Ministerio de Trabajo, liderado por el falangista Girón. En la primera etapa de la dictadura el seguro de accidentes apenas experimentó cambios legislativos y continuó gestionado en su mayor parte por entidades aseguradoras privadas autorizadas. Estas entidades atendían principalmente a los intereses de los empresarios que eran los clientes que abonaban las primas. Aunque la primas variaban según la profesión y la categoría profesional del trabajador, es posible afirmar que el coste de este seguro era barato para el empresario en comparación con el resto de seguros sociales. Así, por ejemplo, el seguro de accidentes de trabajo para un peón de la industria del curtido representaba una cuota mucha más baja del salario base que la correspondiente al seguro de vejez, el seguro de enfermedad o el subsidio familiar.³³

En el ámbito del seguro de accidentes de trabajo, la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo (CNAT) permaneció como la entidad pública aseguradora de este riesgo. De este modo, era el organismo que, por delegación expresa de la ley, mantenía a su cargo la función estatal de administrar los capitales para el abono de rentas a los productores incapacitados y sus derechohabientes. Podía contratar también cualquier riesgo de accidentes de trabajo “con la misma eficacia y garantía que las entidades aseguradoras privadas”.³⁴ La normativa vigente obligaba además a todo tipo de administraciones públicas (Estado, provincias, municipios, mancomunidades, cabildos insulares y demás), así como a los empresarios, concesionarios y contratistas de obras o servicios públicos a contratar el seguro contra el riesgo de indemnización por incapacidad permanente o muerte de sus trabajadores a causa de accidente de trabajo en la CNAT.³⁵ Finalmente, la Caja mantenía constituidos fondos especiales de reserva y garantía con el fin de que

32 INP (1944), p. 70.

33 Véanse ejemplos publicados en Vilar (2008), p. 164 y (2009), p. 235.

34 Para esta parte, véase INP (1945).

35 BOE núm. 255, de 12 de septiembre de 1942, pp. 7054-7055.

ningún productor, bien por falta de aseguramiento o por insolvencia de los patronos, quedase desprotegido en este ámbito.

La contratación de las pólizas directas por parte de la Caja Nacional se efectuaba a través de tres tipos de agentes: libres (los profesionales dedicados a esta clase de operaciones sin dependencia directa con entidad alguna); directos (nombrados por la Caja y dependientes de su dirección; e intervenidos (nombrados por la Caja pero dependientes de su dirección a través de las Delegaciones Provinciales de la CNAT). Estos agentes actuaban de forma similar a los del seguro privado, cobrando comisiones por la producción y administración de las pólizas. Los porcentajes de las comisiones se fijaban en función de si el seguro era obligatorio (de empresas públicas u otras que debían contratar obligatoriamente con la Caja) o voluntario. En 1944, la Ponencia de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo fijó las comisiones de los agentes libres en 7% por producción de operaciones que amparaban el riesgo de incapacidad y muerte en el seguro voluntario; 3% en el mismo caso de seguro obligatorio y 3% en el caso de riesgo de incapacidad temporal. Además se fijaba 1% para el cobro de primas y un 6% para la administración de las pólizas. Los agentes intervenidos mantenían los mismos porcentajes en las operaciones propias. Sin embargo, las comisiones eran menores si lo hacían a través de Delegados de Gestión de la propia Caja. Finalmente los agentes directos se regían por la orden ministerial de 15 de enero de 1943 que establecía un 7% por producción, un 2% por cobro y un 6% por administración.³⁶ Estas comisiones eran constantemente revisadas en la Ponencia de la Caja Nacional.

La CNAT disponía de una red de dispensarios provinciales y de las instalaciones médicas de la Clínica Nacional del Trabajo donde asistía a todos los productores (asegurados o no en la caja) para recuperarlos funcional y profesionalmente. Al terminar la Guerra Civil, la instalación requirió grandes obras de rehabilitación y fue inaugurada de nuevo el 20 de mayo de 1940. En este año hospitalizó a 124 enfermos y realizó 132 intervenciones quirúrgicas; además de ofrecer servicios de fisioterapia, radiodiagnóstico, ortopedia y laboratorio.³⁷ En

³⁶ BOE núm. 22 de 15 de enero de 1943, p. 772. Archivo INGESA, INP, Actas de Accidentes de Trabajo, Tomo 245, Acta Núm. 16 de 10 de febrero de 1944, pp. 20-21.

³⁷ Jordana de Pozas (1953), p. 123.

conjunto, la Caja Nacional disponía en 1945 entre servicios propios y concertados de 52 clínicas, 52 dispensarios y más de 4.000 médicos nombrados para la asistencia de la incapacidad temporal distribuidos por todo el territorio. Cinco años más tarde, la Clínica había mejorado su dotación propia y concertada de manera destacable (Cuadro 2.3.).

Cuadro 2.3.

Organización de la asistencia sanitaria en el seguro de accidentes de trabajo,
c. 1950

<i>Servicios propios:</i>	
- Clínicas (Madrid y Tetuán)	2
- Centros quirúrgicos regionales (Madrid y Barcelona)	2
- Dispensarios provinciales	43
- Dispensarios comarcales	49
- Dispensarios locales	5
- Puestos de socorro	19
Total centros	120
- Botiquines de tajo	3.177
- Botiquines de sector	178
Total botiquines	3.355
<i>Personal sanitario de servicios propios:</i>	
- Cirujanos traumatólogos	8
- Traumatólogos	125
- Médicos especialistas	22
- Practicantes	60
-Enfermeras	99
Total de personal sanitario	314
<i>Servicios concertados:</i>	
- Clínicas	94
- Médicos	5.557

Fuente: A partir de Jordana de Pozas (1953), p. 124.

Durante las primeras décadas de la posguerra civil, se observa un menor volumen de recaudación de primas de la CNAT respecto a las entidades privadas autorizadas para operar en el ramo de accidentes de trabajo (Cuadro 2.4). Los datos revelan que los empresarios preferían asegurar a sus trabajadores en estas

últimas. Sin embargo, la clave de este desequilibrio se encontraba no tanto en el volumen de primas recaudadas como en la ratio de siniestralidad por volumen de primas. Los técnicos de la Caja Nacional realizaron un informe de siniestralidad y llegaron a la conclusión de que en el estado comparativo de los porcentajes de siniestralidad entre la Caja Nacional y tres compañías aseguradoras privadas había grandes diferencias.³⁸ Así, según los datos obtenidos para 1949, la siniestralidad en porcentaje de las primas ascendía a: Instituto Nacional de Previsión (81,24%), L´Abeille (operaciones en España, 51,9%), Mutua General de Seguros (45,57%) y Mutua Regional de Accidentes del Trabajo (48,8%).

Las diferencias en siniestralidad se mantuvieron en el tiempo. Así, mientras que en la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo la siniestralidad representaba el 77,94% de la recaudación en 1960, las entidades privadas operaban con una ratio de siniestralidad mucho más baja, 58,19% para ese año. Esto respondía a que la Caja Nacional se veía obligada por ley a asumir toda clase de riesgos sin poder hacer una selección de estos riesgos similar a la elaborada por las entidades privadas, “que rechazan aquellas operaciones que por su escasa duración y peligrosidad principalmente agravan el riesgo y por la aceptación voluntaria de los siniestros que tienen la consideración de accidentes de trabajo, por su situación de entidad oficial con una actividad fundamentalmente social”.³⁹ Bajo esta perspectiva, el director técnico del INP calificaba como «razonables» estos diferentes porcentaje debido a la posibilidad de selección de riesgos que tienen las entidades privadas y que no posee la Caja Nacional (como consecuencia del artículo 148 del Reglamento del Seguro). Así, por ejemplo, en el caso de la silicosis, una enfermedad profesional que produce una siniestralidad elevadísima, es posible observar como muchas entidades de seguro la excluyen explícitamente de sus pólizas de riesgo; una práctica que no está permitida para la Caja Nacional donde no cabe la posibilidad de rechazar riesgo alguno. Solo en el ejercicio de 1952 la Caja Nacional tuvo que hacer frente al reconocimiento de derechos de siniestralidad por silicosis por importe de 3,9 millones de pesetas, siendo la contrapar-

38 Archivo INGESA, Ponencia sobre C.N.S.A.T., Actas 1949. Actas del 10 al 29. desde el 11/01 al 27/03 de 1954, Sig. 252.

39 Velarde, Guindos y Lázaro (1963), p. 40.

tida de ingresos de tan solo 84.215,02 ptas.⁴⁰ En conjunto, parece claro que la convivencia en la gestión de este seguro entre las entidades públicas y privadas agravaba los costes para la administración pública y generaba claras ventajas y beneficios para el sector privado.

Cuadro 2.4.

Seguro de accidentes de trabajo. Primas únicas ingresadas en la Caja Nacional
(en pesetas corrientes)

	Caja Nacional	Compañías y Mutualidades	Patronos no asegurados*	Fondo de Garantía	Totales
1940	4.780.947,20	30.446.574,24		1.887.973,82	37.115.495,26
1941	7.590.960,37	41.078.823,43		558.774,16	49.228.557,26
1942	7.520.481,17	50.026.330,28		835.405,88	53.382.217,33
1943	19.656.992,46	48.344.253,60		1.615.694,81	69.616.940,87
1944	35.181.425,54	63.115.441,84	112.194,24	3.208.186,73	102.626.248,35
1945	35.385.896,74	87.267.765,91	474.108,58	1.280.346,25	124.408.117,48
1946	40.559.170,98	87.117.553,36	1.322.191,15	2.174.087,08	131.173.002,57
1947	50.002.979,51	114.112.670,69	1.628.403,24	2.865.947,32	168.610.000,76
1948	55.005.934,79	130.187.895,56	2.424.026,23	2.393.770,49	190.011.627,07
1949	64.423.425,43	137.086.145,43	1.889.078,06	3.411.312,89	206.809.961,81
1950	71.447.490,81	143.472.046,08	1.393.209,24	3.543.526,75	219.856.272,88

Fuente: A partir de Jordana de Pozas (1953), cuadro 4, p. 106. * Nota: Desconocemos si estos patronos aseguraban directamente el riesgo o si no había información sobre ellos.

A este respecto cabe añadir también que en el segundo semestre de 1963 se registraron 1.393 conflictos en torno a siniestros laborales en la Magistratura de Trabajo. De este total, 7 se resolvieron por conciliación, 390 por desistimiento y 34 por inhibición. Dentro de los 962 casos restantes que fueron resueltos por sentencia, solo en el 40% resultó favorable completamente para el obrero.⁴¹ Estas cifras revelan desde otra perspectiva la posición hegemónica del empresario en las relaciones laborales y en la resolución de los siniestros laborales con recla-

40 Archivo INGESA, Ponencia sobre C.N.S.A.T., Actas 1949. Actas del 10 al 29. desde el 11/01 al 27/03 de 1954, Sig. 252.

41 Velarde, Guindos y Lázaro (1963), p. 49.

maciones.

Por lo que se refiere a la gestión privada del seguro, la cobertura se repartía entre mutualidades patronales (mayoritarias en número), compañías nacionales (predominantes en primas) y compañías extranjeras (reducidas en número en un marco de limitada inversión extranjera) (Cuadro 2.5). Así, en 1952, encontramos 266 entidades operando en el ramo de accidentes de trabajo en España: 186 mutualidades, 61 compañías nacionales y 19 compañías extranjeras; que se repartían las primas de este ramo en 41,76%, 45,98% y 12,26%, respectivamente. Casi una década más tarde, en 1961, los equilibrios señalados se mantenían. Los datos revelan también cómo las mutualidades patronales de accidentes de trabajo se interesaron desde la posguerra por otros ramos tantos de los seguros sociales como de los seguros privados, lo que provocó en algunos casos, un gran crecimiento de sus actividades. En conjunto, el mercado se encontraba compuesto por un gran número de entidades, la mayoría de pequeño tamaño.

Cuadro 2.5.

Grupos de entidades privadas en el ramo de accidentes de trabajo y en todos los ramos del seguro

Entidades	Ramo accidentes de trabajo				Todos los ramos del seguro			
	1952		1961		1952		1961	
	Número de entidades	Primas % del ramo	Número de entidades	Primas % del ramo	Número de entidades	Primas % del ramo	Número de entidades	Primas % del ramo
Mutualidades	186	41,76	196	43,08	258	21,59	271	20,40
Compañías nacionales	61	45,98	74	46,92	175	64,29	312	67,33
Compañías extranjeras	19	12,26	26	10,00	71	14,12	61	12,27
Total	266	100	296	100	504	100	644	100
Total en miles de pesetas		927.653		2.950.994		3.303.573		10.750.000

Fuente: A partir de Velarde, de Guindos y Lázaro (1963), p. 20.

Muchos empresarios eligieron cubrir los riesgos de accidentes de sus trabajadores a través de una mutua patronal. Esta elección ofrecía otras ventajas, al margen de las ya comentadas: de un lado, las mutualidades de previsión de carácter social o benéfico habían permanecido excluidas de los preceptos de la ley del seguro privado y, por tanto, operaban con escasas reservas obligatorias y menores requisitos; de otro, estaban exentas del pago de impuestos como entidades sin fines de lucro. En consecuencia, las primas exigidas por estas entidades solían ser más bajas que las establecidas por las compañías mercantiles. Sin embargo, la proliferación de mutualidades en ramos y ámbitos territoriales muy diversos había creado una enorme confusión. De hecho, muchas compañías mercantiles se habían disfrazado bajo la fórmula del mutualismo para eludir el control y exigencias previstas en la Ley de seguro privado de 1908 y evitar el pago de impuestos. La Ley de 6 de diciembre de 1941 de Mutualidades pretendió diferenciar las mutualidades de previsión de las que encubrían lucrativos negocios.⁴² Con este fin, las mutualidades excluidas de la Ley de 1908 debían incluir en su denominación la palabra “previsión” u otra similar que identificase su carácter benéfico o social. La mayoría de las Mutuas asociadas a trabajadores u organizaciones sindicales que funcionaban en el periodo prebélico desaparecieron después del conflicto en un marco de represión y prohibición de derechos básicos políticos, laborales y sindicales. En el caso de accidentes de trabajo, el gobierno publicó en el BOE de manera periódica desde 1944 un listado de montepíos y Mutuas registradas en la Dirección General de Previsión y autorizadas para desarrollar su actividad en el ramo de accidentes de trabajo. Desde 1944 a 1955, un total de 2.165 entidades de seguros se inscribieron en este registro que las eximía de cumplir la normativa derivada de la Ley de seguro privado de 1908 (reformada en 1954).⁴³

En particular, a mediados de la década de 1950 había registradas 95 compañías de seguros, 52 Mutuas agrícolas y 189 Mutuas industriales, todas ellas auto-

42 La Ley de 6 de diciembre de 1941 de Mutualidades establecía en su artículo primero que “las mutualidades aseguradoras de accidentes del trabajo seguirán sometidas a su legislación especial”, BOE núm. 350, de 16 de diciembre de 1941, p. 9826.

43 Cifra aportada por Pons (2015), p. 200.

rizadas por el Ministerio para sustituir al patrono en las obligaciones establecidas en la legislación vigente sobre accidentes de trabajo (Anexos 2.1., 2.2.y 2.3). La mayoría de las compañías de seguro estaban localizadas en Madrid y en menor medida en Barcelona, Bilbao y Valencia. Por lo que se refiere a las Mutuas, dentro del listado encontramos una gran variedad de funcionarios públicos, federaciones industriales, asociaciones profesionales o grandes empresas mineras metalúrgicas, entre otras. Estas Mutuas estaban localizadas por todo el territorio y ejercían un radio de acción del seguro en diferentes ámbitos territoriales, local, comarcal, provincial o nacional.

En paralelo, durante estos años se mantuvo una legislación confusa en torno a la exención del pago de impuestos por parte de las Mutuas.⁴⁴ La reforma fiscal aprobada por Larraz en 1941 establecía que las Mutuas ya no estarían exentas del pago de impuestos y pagarían la contribución mínima, lo que generó un extenso debate.⁴⁵ La discusión se centró sobre si la nueva ley aplicaba la contribución mínima (como porcentaje de primas, no de beneficios) a todas las Mutuas que habían estado exentas hasta entonces o solo a aquellas que consiguieran beneficios. Finalmente, la regulación impositiva de 1958 mantuvo un régimen fiscal especial para las Mutuas donde se establecía que no serían gravadas sobre sus beneficios bajo el impuesto de sociedades y solo tributarían por un gravamen sobre las primas de seguros en vigor (independientemente de sus beneficios).⁴⁶ Por el contrario, si se equipararon desde 1941 las fianzas que las compañías de seguros y las mutualidades aseguradoras debían establecer para la cobertura de los accidentes del trabajo fijándose en un 1% de los salarios asegurados en el ejercicio anterior.⁴⁷ En ese mismo año, 1941, se aprobó la Ley de Mutualidades que puso en cuestión su tipología jurídica y actividad y las obligó a elegir entre continuar como mutualidades o convertirse en sociedades

44 Para esta parte, véase más detalle en Pons (2015), p. 201.

45 Sobre la Hacienda Pública bajo la dictadura de Franco, véase Comín (2015).

46 Regla 6 de la Orden de 13 de mayo de 1958 por la que se aprueba la instrucción provisional para la exacción del Impuesto de Sociedades, BOE núm. 117, de 16 de mayo de 1958, p. 892.

47 BOE, núm. 5206, de 11 de julio de 1941, p. 5205. Orden de 9 de julio de 1941 sobre constitución de fianzas por las Mutualidades de Seguros Accidentes del Trabajo.

mercantiles.⁴⁸ Se desconocen datos específicos de estas transformaciones más allá de algunos ejemplos como Mutua Balear y Hermes comentados en el trabajo de J. Pons o la reducción global del número de mutualidades patronales autorizadas en el ramo de accidentes de trabajo entre 1941 y 1945; acompañado de un notable crecimiento del número de compañías privadas actuando en el sector.

A su vez, a mediados de los años cincuenta las mutualidades patronales habían desarrollado un considerable proceso de diversificación ampliando sus actividades a otros ramos del seguro privado, sobre todo incendios y ganado (en este caso concentrado en las Mutuas agrarias). A finales de esta década, las entidades de seguro con tipología mutual habían alcanzado un notable porcentaje en el total de las primas recaudadas en todo el negocio del seguro privado. En especial, en dos seguros que permitían la gestión privada: accidentes de trabajo (42,4% del total) y enfermedad (52,4% del total) (Cuadro 2.6). A este respecto, hay que recordar que las Mutuas mantenían una ventaja importante sobre las compañías mercantiles: los extornos (devolución de una parte de la prima a los asociados si tenían beneficios) que le permitían establecer una prima final más baja. Por otro lado, las Mutuas Patronales agrarias representaron un papel determinante en la cobertura de los seguros de granizo y ganado. Pero a diferencia de los apartados anteriores, su cuota representativa disminuyó a lo largo del tiempo.

48 Pons (2011), p. 114.

Cuadro 2.6.

Mutuas como porcentaje de número de compañías y primas por rama del seguro

	1949		1960	
	% entidades	% primas	% entidades	% primas
Vida	8,4	5,9	4,5	4,8
Accidentes de trabajo	70,0	42,4	66,3	42,4
Accidentes personales	16,9	6,6	18,9	8,1
Responsabilidad Pública General	9,8	4,1	12,0	2,8
Automóvil tercero	14,0	4,8	18,8	9,9
Incendios	33,5	6,6	37,9	7,2
Transporte	5,9	8,9	7,4	10,7
Enfermedad y Entierros	27,4	37,6	20,2	52,4
Entierros	-	-	9,5	0,4
Robo	9,2	2,9	7,9	3,3
Vidrios	11,4	22,7	15,3	22,9
Ganado	33,3	13,9	21,4	7,6
Granizo	47,0	83,5	20,0	51,1

Fuente: Pons (2015), p. 203.

Por lo que se refiere a las compañías de seguro privado, practicaron este seguro social con unas bases económicas similares al resto de ramos del seguro privado. En particular, el ramo de accidentes de trabajo representaba un cuarto sobre el total de primas del sector en 1940 y este porcentaje fue creciendo hasta convertirse en el principal ramo por volumen de primas.⁴⁹ El interés creciente de las compañías mercantiles en este campo se tradujo en un incremento del número de empresas autorizadas de 38 en 1941 a 63 en 1945 y a 95 en 1955 (Cuadro 2.7). Este proceso de atomización en la gestión de las primas del ramo se vio acompañado de una progresiva concentración del negocio en las grandes aseguradoras que fueron ganando cuota de mercado. Así, en 1940, cinco compañías que operaban en el ramo de accidentes de trabajo ya concentraban el 42% de las primas: Mutua General de Seguros (12%), La Unión y el Fénix

⁴⁹ Según datos de Pons (2006), cuadro 1, p. 81.

Español (9%), Caja de Previsión y Socorro (9%), La Vasco Navarra (6%) e Hispania (6%).⁵⁰

Cuadro 2.7.

Registro de entidades aseguradoras de accidentes de trabajo

Años	Compañías mercantiles (%)	Mutuas industriales (%)	Mutuas agrícolas (%)	Total entidades
1935	11,4	58,9	29,7	263
1941	15,2	64,0	20,8	250
1945	30,3	48,6	21,2	208
1949	27,6	56,9	15,5	297
1955	28,3	56,3	15,5	336

Fuente: A partir de Pons (2011), cuadro 1.

En conjunto, las mutualidades patronales operaron junto con las compañías mercantiles en el ramo de accidentes de trabajo con escasa intervención y control del Estado sobre el destino de las primas pagadas por los empresarios. Algunas de estas entidades crearon una importante infraestructura sanitaria de clínicas y dispensarios para atender a los trabajadores accidentados, con una finalidad más reparadora y de peritaje forense laboral que de prevención. En cualquier caso, las Mutuas prefirieron la devolución de los denominados extornos a los socios en caso de beneficios frente a la inversión en prevención, que se mantuvo bajo.⁵¹

Sirva de ejemplo de esta práctica habitual entre las entidades la Mutua Metalúrgica de Seguros, con sede en Madrid, que se convertirá en tercera del ranking por importe de las primas en 1960 (Cuadro 2.11).⁵² La entidad nació bajo el patrocinio del Sindicato patronal metalúrgico de Madrid y se constituyó con arreglo a la Ley de Accidentes de Trabajo en la Industria aprobada

50 Información obtenida de Pons (2006), cuadro 5, p. 93.

51 Según Pons (2011), p. 111.

52 Para esta parte, véase MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, La Metalúrgica, 5 legs.

bajo la II República para “asegurar el cumplimiento por parte de los patronos asociados (que podían ser todos los que, domiciliados en España, estuviesen clasificados dentro del ramo de la metalurgia o afines) de las obligaciones que respecto de sus operarios les imponía la expresada legislación sustituyéndoles completamente por el seguro a todo género de incapacidades o simplemente por las de carácter permanente o muerte”. En particular, esta mutua comenzó a trabajar en el ramo de accidentes de trabajo en 1933 y experimentó un crecimiento espectacular los salarios asegurados hasta el estallido de la Guerra Civil. No pudo recuperar las cifras alcanzadas en el periodo prebélico hasta 1940; de hecho, necesitó abrir una cuenta de crédito en el Banco Hispano Americano, debido a los modestos resultados y el temor a no poder cubrir los gastos. A partir de entonces no dejó de crecer, logrando triplicar el número de pólizas entre 1943 y 1953; esto le permitió cancelar la cuenta de crédito en 1947. En sus memorias anuales se admite el pago habitual de un extorno anual equivalente al 20-25% de las primas devengadas (Cuadro 2.8). No obstante, hubo muchos años donde se superó ese porcentaje por motivos varios, bien por la celebración del 25º aniversario de la entidad en 1958, donde se pagó un extorno equivalente al 45% de las primas; bien por los buenos resultados alcanzados, como fueron los casos de los ejercicios de 1959 y 1960, donde se pagaron unos extornos del 35 y 36% de las primas, respectivamente. El pago de los extornos se produce en un contexto donde se invierte muy poco en prevención y en rehabilitación, a la vez que aumenta la siniestralidad, como reconoce la propia entidad en su memoria anual de 1955: “en un momento de gran expansión industrial que afecta a la capital, propulsada por los núcleos motores de Villaverde y Getafe, hasta donde la Mutualidad ha extendido sus actividades, con la creación de servicios médicos en ambos centros industriales”. Entre 1945 y 1960 los siniestros reconocidos por la mutualidad pasaron de 807 a 1500. Casi la totalidad de estos accidentes laborales fueron clasificados como “temporales”; mientras que apenas encontramos trabajadores accidentados que hubieran obtenido la incapacidad permanente parcial o total. Por otro lado, entre 1944 y 1950, solo se reconocieron seis muertes por accidente laboral en una población de trabajadores asegurados que rondaba los 5.000 (Cuadro 2.9).

Cuadro 2.8.

La Metalúrgica (ramo de accidentes de trabajo) en pesetas corrientes

Años	Primas	Excedente	Extorno	Años	Primas	Excedente	Extorno
1934	123.232,34	-	-	1948	1.217.985,27	372.290,69	304.267,25
1935	196.807,88	-	-	1949	1.306.830,59	469.998,58	326.576,80
1936	242.277,21	-	-	1950	1.504.966,83	452.816,61	376.238,58
1937	158.259,40	-	-	1951	-	514.666,53	432.881,45
1938	126.639,50	-	-	1952	1.817.588,00	430.072,00	454.132,05
1939	188.566,65	-	-	1953	2.078.215,52	590.132,59	519.556,32
1940	464.220,59	-	-	1954	2.714.664,59	609.608,10	609.515,47
1941	459.363,39	-	-	1955	3.254.258,47	773.635,99	715.551,64
1942	451.744,69	31.378,02	-	1956	4.397.319,77	1.015.332,35	966.640,10
1943	476.814,50	12.610,92	-	1957	6.558.712,55	1.649.123,48	1.442.933,91
1944	568.150,18	176.711,03	7.940,28	1958	6.935.584,09	3.250.857,26	3.119.747,02
1945	637.108,22	201.054,99	27.622,66	1959	7.232.733,12	2.250.488,93	2.169.819,93
1946	809.336,06	196.559,45	59.155,84	1960	7.530.935	2.858.061,00	2.711.136,6
1947	1.184.056,02	409.981,90	117.369,25				

Fuente: MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, La Metalúrgica, 5 legs.

Cuadro 2.9.

La Metalúrgica (ramo de accidentes de trabajo)

Años	Núm. pólizas	Núm. productores asegurados	Salarios Asegurados (Ptas.)	Años	Núm. pólizas	Núm. productores asegurados	Salarios Asegurados (Ptas.)
1934	135	4.515	5.001.411,97	1949	-	-	-
1935	-	-	7.659.171,98	1950	-	-	-
1936	-	-	7.353.559,27	1951	-	-	-
1937	-	-	4.737.528,59	1952	407	5.600	32.000.000,00
1938	-	-	3.671.313,16	1953	427	5.614	44.080.418,05
1939	-	-	5.318.091,14	1954	455	6.165	54.687.676,44
1940	-	-	12.254.154,37	1955	491	5.819	59.984.610,75
1941	-	-	13.554.897,80	1956	552	6.170	80.576.200,41
1942	-	-	13.871.568,98	1957	584	7.444	116.849.998,51
1943	145	4.146	14.286.798,39	1958	620	8.219	130.714.292,57
1944	335	4.429	13.729.198,99	1959	670	10.083	135.918.791,00

Años	Núm. pólizas	Núm. productores asegurados	Salarios Asegurados (Ptas.)	Años	Núm. pólizas	Núm. productores asegurados	Salarios Asegurados (Ptas.)
1945	356	4.818	15.255.976,03	1960	752	11.263	149.476.857,00
1946	-	-	17.946.653,85				
1947	386	4.158	24.530.197,19				
1948	397	4.306	25.540.444,26				

Fuente: MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, La Metalúrgica, 5 legs.

Cuando analizamos la cuenta de los gastos de siniestralidad de la Metalúrgica observamos como su principal partida correspondía al “Reaseguro en la Caja Nacional”, creado por la Ley de 8 de mayo de 1942, “por la que todas las entidades aseguradoras de accidentes de trabajo habían de reasegurar forzosamente el riesgo de las incapacidades permanentes y muerte en forma del 10% de sus carteras globales en las citadas incapacidades como una cuota aparte” (Cuadro 2.10).⁵³ Los subsidios temporales pagados a los trabajadores accidentados con baja temporal, 952 reconocidos por esta entidad en 1942, representaban el segundo gasto más importante de esta cuenta. Por lo que se refiere a los servicios sanitarios, la mutualidad mantenía en estos años una clínica propia, dotada de tres facultativos: un médico jefe de servicio, un médico oculista y una auxiliar. Como servicio de guardia y para los casos de especialidades y hospitalizaciones mantenía contratada la cobertura del centro electromédico de especialidades (CEYDE) situado en Madrid. Aquí se pagaba a su personal por cada servicio realizado, según las condiciones del contrato y las tarifas establecidas. Recordemos que CEYDE había sido fundado por el empresario Marcial Gómez Gil, un cirujano que desarrolló numerosos proyectos de medicina privada y seguros de asistencia sanitaria. Comenzó su carrera trabajando en el Instituto Rubio y, más tarde, se especializó en cirugía. Marcial Gómez inició su actividad en los seguros de asistencia sanitaria al fundar el Igualatorio Médico Quirúrgico CEYDE en el centro de Madrid y, junto a otros médicos, fundó también el Igualatorio Médico

⁵³ MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, La Metalúrgica, Memoria del ejercicio 1942.

Sanitas.⁵⁴ Además de estos centros, La Metalúrgica utilizaba también los servicios de otros sanatorios privados u hospitales públicos, como es el caso del hospital provincial. Este modus operandi se mantuvo en los siguientes ejercicios, aunque la cuenta de siniestralidad ya no presenta partidas tan detalladas. No obstante, destaca cómo el peso de los gastos de siniestralidad dentro de la cuenta de gastos fue disminuyendo porcentualmente frente a otras partidas. Así, por ejemplo, en 1947, los gastos de administración de la mutualidad ya representaban el 50% del importe de los siniestros.

Cuadro 2.10
Gastos de siniestralidad de La Metalúrgica (en pesetas corrientes)

Ejercicio 1942		Ejercicio 1947	
Subsidios temporales	109.692,55	Subsidios temporales	170.071,15
Reaseguro Caja Nacional	208.073,52	Primas reaseguro	123.796,05
Minuta Dr. García Pelayo	25.426,00	Incapacidades*	140.426,59
Minuta Dr. Ros Gozávez	3.000,00	Personal clínico	56.813,84
Minuta Dr. C. Bedoya	875,00	Material de cura	9.973,49
Sueldo auxiliar clínica	7.388,00	Clínicas y dispensarios	31.786,00
Recibos de C. E. Y.D. E	13.440,70	Desplazamiento de accidentados	1.102,45
Sanatorio Nuestra Sra. de Montserrat	80,10		
Hospital Provincial	756,25		
Clínica Quevedo	55,00		
Clínica del Trabajo	1.311,00		
Dr. Sánchez Morote (Getafe)	4.272,60		
Material de cura	6.685,10		
Varios	428,30		
Total gastos de siniestralidad	381.484,12	Total gastos de siniestralidad	533.969,57

* En la partida de incapacidades fueron descontados los importes de la parte reasegurada (217.822,16) y las partidas correspondientes al Fondo año 1946 de incapacidades pendientes (77.395,57) y al Fondo año 1947 de incapacidades pendientes (160.000).

Fuente: MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, La Metalúrgica, Memoria del ejercicio 1942 y 1947.

⁵⁴ En 1956 el Igualatorio CEYDE se convirtió en Organización Sanitaria CEYDE S.A. y en ese mismo año el Igualatorio Médico Quirúrgico Sanitas se convirtió en Sanitas S.A. Sobre estos aspectos, véase Pons y Vilar (2014), capítulo 4.

En realidad, las medidas reales de seguridad e higiene en el trabajo fueron muy escasas durante estos años, a pesar de la intensa propaganda que la dictadura desplegó en este ámbito.⁵⁵ Bajo la filosofía del nuevo régimen, la mejora de las condiciones de seguridad y salubridad de la clase obrera resultaban trascendentes para proteger el interés nacional y mantener la paz social. A su vez, se establece el deber subsidiario del empresario de velar por la seguridad de sus trabajadores, como una mera extensión del deber del Estado. En línea con este enfoque en la introducción al Reglamento general de Seguridad e Higiene en el Trabajo aprobado en 1940 se establecía que:

“El velar por la seguridad e higiene del trabajo, poniendo a cubierto, en lo posible, la salud y la integridad física del trabajador en la lucha contra los riesgos profesionales, secuela inevitable de la industria moderna, es función que el Estado no puede olvidar y que, como Órgano Director, supremo de la economía productiva debe, de asumir, tendente a la consecución del doble fin social y económico que tal lucha representa.”

A mediados de 1941, el Ministerio de Trabajo hizo una campaña para la creación de Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo en determinadas industrias cuyas funciones esenciales eran velar por el cumplimiento de la legislación vigente en este ámbito y registrar las estadísticas de los accidentes y enfermedades profesionales.⁵⁶ Más tarde, en 1944, se creó el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo (INMHST), dependiente del Ministerio de Trabajo, con el fin de investigar todo lo relativo a la Filosofía, Patología, Higiene y Seguridad del Trabajo para «cumplir la importante misión de (...) elevar la producción nacional (...), a través de la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y de combatir los riesgos laborales, las tecnopatías y las enfermedades para profesionales».⁵⁷ El INMHST acabó integrándose en el INP en 1950.⁵⁸

55 BOE, núm. 34, de 3 de febrero de 1940, pp. 914-924.

56 Orden de 21 de septiembre de 1944 sobre creación de Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo. BOE, núm. 274, de 30 de septiembre de 1944, p. 7260.

57 BOE, núm. 208, de 26 de julio de 1944, p. 5707.

58 BOE, núm. 242, de 11 de febrero de 1950, p. 620.

Hasta mediados de la década de 1950 apenas se produjeron cambios significativos en la gestión patronal de este seguro; aunque sí podemos destacar dos novedades básicas. Primero, la creación del reaseguro obligatorio de accidentes de trabajo en 1942, ya comentado antes.⁵⁹ Las primeras disposiciones en este ámbito se iniciaron con el decreto de 13 de marzo de 1942, sobre seguro y reaseguro de cascos de buques abanderados en España.⁶⁰ La Ley de 8 de mayo de 1942 por la que se creaba el reaseguro obligatorio de accidentes de trabajo por incapacidad permanente y muerte en la industria, agricultura y mar seguía la filosofía descrita en la introducción que justificaba la puesta en marcha de esta ley para “... la evitación de salidas de divisas por reaseguro y el eficaz amparo y protección que el Estado nacional-sindicalista debe prestar a la víctima y a sus derecho-habientes”.⁶¹

La segunda novedad legislativa vino derivada de la actualización de las prestaciones en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo vigentes desde el periodo de la II República. El Decreto de 29 de septiembre de 1943 ampliaba el importe de las rentas sin, en principio, variar las tarifas vigente “máxime si se tiene en cuenta, de una parte, que este seguro, por su carácter eminentemente social, no debe hallarse inspirado de un modo primordial o exclusivo en un afán de lucro”.⁶² Las indemnizaciones quedaron establecidas en 1943 como muestra el siguiente cuadro:

59 BOE, núm. 140, de 20 de mayo de 1942, pp. 3534-3535.

60 BOE, núm. 248, de 4 de septiembre de 1940, pp. 6187-6189 y Decreto de 13 de marzo de 1942 sobre seguro y reaseguro de cascos de buques abanderados en España, BOE, núm. 87, de 28 de marzo de 1942, pp. 2198-2199.

61 BOE, núm. 140, de 20 de mayo de 1942, pp. 3534-3535 y su reglamento BOE, núm. 168, de 17 de junio de 1942, pp. 4380-4382.

62 BOE, núm. 300, de 27 de octubre de 1943, pp. 10365-10366.

<p>Incapacidad temporal</p>	<p>En general, el obrero accidentado recibe una prestación económica equivalente a las tres cuartas partes del jornal diario por un periodo de tiempo limitado</p>
<p>Incapacidad permanente. Si las lesiones producidas disminuyen la aptitud para el trabajo la víctima del accidente recibiría una pensión</p>	<p>1) del 35% de su salario si se reduce la aptitud para la profesión habitual: la mutilación de un pie, de un ojo, de dedos, de falanges indispensables, hernias, etc... son considerados como fenómenos típicos de incapacidad parcial. El obrero puede seguir realizando sus tareas profesionales, pero con una eficiencia menor 2) del 55% de su salario si la invalidez es absoluta para la profesión anterior: desaparición de la mano, dedos en su totalidad, sordera, escasa visión son causas suficientes para determinar la incapacidad total que obligaría al obrero a cambiar su ocupación habitual 3) del 75% de su salario si la inhabilitación para todo trabajo: le dota al obrero de la incapacidad absoluta (pérdida de las dos extremidades superiores o inferiores, ceguera, lesiones funcionales....) 4) del 150% de su salario si es considerado un gran inválido, esto es, cuando las operaciones vitales más indispensables de la víctima requieren del auxilio de otra persona para realizarlas (100% del salarios, más 50% del salario para la persona que le asista)</p>
<p>En caso de muerte del obrero, la familia recibiría una renta vitalicia</p>	<p>1) del 75% del salario si son beneficiarios la viuda con hijos, nietos inútiles para el trabajo y huérfanos menores de 18 años. Los mismos descendientes sin la viuda tienen derecho a igual protección 2) 37,5% del salario si son beneficiarios la viuda sola o con hijos mayores de 18 años 3) 40% del salario si son beneficiarios los padres y los abuelos pobres, sexagenarios o incapacitados para el trabajo 4) 30% del salario cuando se trate de un solo ascendiente</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto de 29 de septiembre de 1943 por el que se aumentan las prestaciones en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo, BOE, núm. 300, de 27 de octubre de 1943, pp. 10365-10366 y INP (1944), p. 71 y siguientes.

A pesar de las aparentes mejoras, estas indemnizaciones seguían siendo bajas con respecto a otros países, sobre todo si se tiene en cuenta que los salarios en España eran más bajos que en otros países de Europa occidental.⁶³ El ecuador de la década de 1950 trajo un importante cambio para el sector de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Dentro de este grupo persistían dos regímenes distintos con mutualidades especializadas en el ámbito agrario e industrial. A partir de ese año las diferencias entre la cobertura de accidente de trabajo en la industria y la agricultura desaparecieron a través de la aprobación de la Ley de 22 de diciembre de 1955 y su reglamento de aplicación publicado en 1956.⁶⁴ La nueva normativa recoge los pequeños cambios aprobados en los años anteriores y ya comentados en este capítulo y unifica el régimen del Seguro Obligatorio de Accidentes del Trabajo en la agricultura y en la industria. Este proceso se logra aplicando a los trabajadores agrarios, que hasta este momento recibían una indemnización en forma de capital en caso de muerte o incapacidad permanente, el sistema vigente hasta ahora para los trabajadores industriales. La normativa estableció además que las mutualidades agrícolas debían realizar una nueva solicitud de autorización de actividad en la Dirección General de Previsión antes del 31 de julio de 1956 para seguir funcionando. De esta forma los empresarios podrían elegir una mutua (sin tener en cuenta la actividad) o una compañía de seguros para cubrir a sus trabajadores.

El nuevo marco legislativo generó tres consecuencias principales. Primero, se redujo el número de mutualidades agrícolas, sobre todo de carácter local y comarcal, que no realizaron el trámite obligatorio y acabaron por desaparecer. No obstante, se mantuvo durante este periodo una gran constelación de pequeñas Mutuas que desempeñaban su actividad a pequeña escala territorial. Segundo, las mutualidades perdieron cuota de mercado respecto a las compañías mercantiles. Esta tendencia se explica por el menor número de mutualidades y porque en este periodo las compañías mercantiles ofrecían otras ventajas en forma de otras co-

63 Véanse todos los pluses, complementos y gratificaciones que se sumaban al salario base según la normativa vigente para calcular las indemnizaciones económicas por incapacidad temporal o la pensión o renta por incapacidad permanente o muerte. BOE, núm. 38, de 7 de febrero de 1950, p. 556.

64 BOE, núm. 359, de 25 de diciembre de 1955, p. 7825 y su texto refundido y reglamento de aplicación aprobado por Decreto de 22 de junio de 1956 y publicado en BOE, núm. 197, de 15 de julio de 1956, pp. 4614-4634.

berturas de riesgos y mayor facilidad de servicios financieros, puesto que muchas aseguradoras estaban vinculadas a los grupos bancarios. No obstante, también es cierto que las primas y las prestaciones médicas solían ser más altas en las compañías aseguradoras que en las Mutuas. Tercero, la integración de ambos regímenes supuso una caída del número de obreros asegurados y un aumento del número de accidentes porque la unificación vino acompañada de un mayor control estadístico y burocrático de los siniestros y la sustitución de las indemnizaciones de capital por una pensión en el ámbito agrario, lo que se pudo traducir en una mayor declaración de siniestros (Gráfico 2.1).

El marco legislativo tuvo también su impacto en el ranking de entidades del ramo de accidentes de trabajo en dos direcciones (Cuadro 2.11). De un lado, a pesar de la atomización del sector y del incremento de la competencia derivada de las compañías mercantiles, la presencia de mutualidades en los primeros diez puestos aumentó entre 1950 y 1960. De otro, el porcentaje de primas que estas entidades representaban dentro del ramo de accidentes disminuyó. Sirva de ejemplo el caso de Mutua General de Seguros, que consolidó su liderazgo en 1960, pero perdió casi un 4% de participación en el porcentaje total de primas del ramo. En conjunto, según los datos del *Anuario Estadístico de España* en 1959, las Mutuas mantenían el 41% de las pólizas del ramo de accidentes de trabajo y el 47% de los obreros asegurados. En paralelo, como ya comentamos, habían diversificado su actividad a un gran número de ramos del seguro.

Cuadro 2.11.

Ranking del ramo del seguro de accidentes del trabajo en 1950 y 1960
(en pesetas)

Entidad	Primas cobradas 1950	% del total ramo	Entidad	Primas cobradas 1960	% del total ramo
<i>Mutua General de Seguros</i>	68.244.779	9,36	<i>Mutua General de Seguros</i>	160.353.985	5,94
La Unión y El Fénix Español	43.083.234	5,91	La Unión y El Fénix	115.908.956	4,29

Entidad	Primas cobradas 1950	% del total ramo	Entidad	Primas cobradas 1960	% del total ramo
Caja de Previsión y Socorro	36.887.865	5,06	<i>Mutua Metalúrgica de Seguros</i>	70.137.931	2,60
Hispania	22.992.344	3,15	Plus Ultra. Compañía anónima de Seguros Generales	67.618.999	2,50
General Española	20.743.876	2,84	Caja de Previsión y Socorro	65.882.419	2,44
La Vasco Navarra	20.428.334	2,80	La Equitativa (F.R.) Compañía Anónima de Seguros. Riesgos diversos	63.481.986	2,35
Plus Ultra	19.939.163	2,73	General Española de Seguros S.A.	63.091.964	2,34
Zurich	17.584.857	2,41	<i>Mutualidad de Empresas Mineras e Industriales de Asturias</i>	62.277.899	2,31
<i>MAPFRE</i>	16.893.912	2,31	Hispania, Compañía General de Seguros	61.083.154	2,26
La Equitativa (Fundación Rosillo)	16.597.947	2,27	Zurich, Compañía de Seguros	57.782.635	1,95
<i>Mutualidad General Agropecuaria</i>	11.867.427	1,62	Occidente S.A. Compañía Española de Seguros	52.325.339	1,94
Bilbao	11.603.740	1,59	<i>Pakea, Mutualidad de Seguros. Sección accidentes de trabajo</i>	50.544.495	1,83

Entidad	Primas cobradas 1950	% del total ramo	Entidad	Primas cobradas 1960	% del total ramo
Cuota de estas entidades		42,05	Cuota de estas entidades		32,75

Fuente: A partir de Pons (2011), p. 122. Nota: En cursiva se han diferenciado las Mutuas Patronales de Accidentes del Trabajo.

Tampoco podemos olvidar que a principios de los años sesenta se produjo otro importante cambio legislativo con la aprobación del decreto 792/1961, de 13 de abril, por el que se organizaba el seguro de enfermedades profesionales y la obra de grandes inválidos y huérfanos de fallecidos por accidentes de trabajo o enfermedad profesional.⁶⁵ En realidad, esta normativa incorporó de nuevo la enfermedad profesional en el cuadro general de riesgos cubiertos por el seguro de accidentes de trabajo. Esto suponía volver al esquema vigente al periodo prebélico, donde las enfermedades profesionales se mantuvieron siempre vinculadas a este seguro. Esta vinculación se continuó inicialmente bajo la dictadura franquista con la aprobación del seguro de silicosis en 1941, encuadrado normativamente en la legislación de accidentes y cuya gestión se encomendó a la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo.⁶⁶

El seguro de silicosis mantuvo una cobertura muy limitada, pues solo incluyó inicialmente a las minerías del plomo y del oro y a las industrias cerámicas; destacando como ausencia la minería del carbón, una actividad clave en la España de la época, que no fue incluida en el seguro hasta principios de 1944.⁶⁷ Cualquier intento de ampliar la cobertura a nuevas enfermedades consideradas profesionales se enfrentaba con grandes obstáculos. En 1946, un informe aprobado en la Ponencia de Accidentes de Trabajo de la Caja Nacional alertaba sobre la situación sanitaria

65 Decreto 792/1961, de 13 de abril, por el que se organiza el aseguramiento de las enfermedades profesionales y la Obra de Grandes Inválidos y Huérfanos de fallecidos por accidente de trabajo o enfermedad profesional, BOE, núm. 128, de 30 de mayo de 1961, pp. 8138-8146.

66 Decreto 3 de septiembre de 1941. Orden por la que se dictan normas para la prevención, e indemnización de la silicosis como enfermedad profesional, BOE, núm. 77, de 18 de marzo de 1941, pp. 1873-1875.

67 Martínez González y Menéndez Navarro (2006), pp.145-162.

de los trabajadores del cáñamo en la zona de Callosa del Segura (Alicante). El 39% de los “productores” dedicados a labores preparatorias de esta actividad eran atacados por la “cannabosis”. La Ponencia proponía su inclusión como enfermedad profesional en el seguro de silicosis, pasándose a denominar Seguro de Silicosis y Neumocniosis. Sin embargo, al final su inclusión no se llevó a cabo.⁶⁸

Esta legislación bebía también de la filosofía establecida en el modelo de relaciones laborales basado en la concepción del trabajador como sujeto obligado a “cumplir” con obediencia, fidelidad y disciplina su labor frente al empresario; y que tiene como pretendida contraprestación el deber de seguridad y protección del empresario. Como garante último del sistema, siempre aparecía citado el Estado. Bajo esta filosofía la seguridad e higiene en el trabajo fue entendida desde un punto de vista legal como un deber público impuesto por el Estado a empresarios y trabajadores.⁶⁹

Los Congresos Nacionales de Medicina y Seguridad en el Trabajo celebrados de manera periódica en varias ciudades del país (Bilbao, 1943; Valencia, 1947; Madrid, 1957; Barcelona, 1965 y Madrid, 1966), fueron perfilando técnicamente el marco legislativo y otras medidas técnicas a tomar.⁷⁰ Fruto de las conclusiones del primero de los Congresos se creó en 1944 dentro del Ministerio de Trabajo el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo como centro técnico superior de organización, investigación, enseñanza, asesoramiento y propaganda para la seguridad laboral. En este mismo año se establecieron también los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo configurados como unos mecanismos representativos y participativos en las empresas para vigilar el cumplimiento de la legislación sobre seguridad e higiene en el trabajo, investigar los accidentes laborales y enfermedades profesionales, configurar estadísticas, organizar la lucha contra los incendios y todo lo relativo a la formación y propaganda.⁷¹ La participación quedaba reducida a las empresas indus-

68 Archivo INGESA, INP, Actas de Accidentes de Trabajo, Tomo 248, Acta de la Ponencia de Accidentes del Trabajo de 14 de diciembre de 1946.

69 García González (2017), pp. 123-143.

70 Para mayor y mejor información sobre la historia de los Congresos Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, nos remitidos al estudio realizado por Cegarra Vara (2001).

71 BOE, núm. 274, de 30 de septiembre de 1944, pp. 7260-7261. Molina Benito (2006), p. 159.

triales (químicas, textil, madera, papel y cartón, cuero y pieles, cerámica, vidrio y cemento, gas y electricidad, y transportes y comunicaciones) con más de 500 trabajadores o 250 en el caso de actividades relacionadas con la siderometalúrgica, hierro y metales, construcción, reparación de máquinas, aparatos y vehículos.

Poco tiempo después el Decreto de 10 de enero de 1947 puso en marcha el seguro de enfermedades profesionales bajo un régimen económico de reparto de rentas. Se definía como enfermedad profesional aquella que “producida por consecuencia del trabajo, y con evolución lenta y progresiva, ocasiona al productor una incapacidad para el ejercicio normal de su profesión o la muerte” y se publicó un cuadro que reconocía 16 tipos de enfermedades profesionales.⁷² El servicio de seguro de enfermedades profesionales se estableció en el seno de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo. Sin embargo, en la práctica, solo se produjo el reconocimiento, en 1951, del “nistagmus de los mineros” para las industrias mineras del carbón.⁷³

En 1956 se produjo otro paso legislativo importante en este campo, al implantarse en España con carácter obligatorio para las empresas, los Servicios Médicos de Empresa, que se crearon con el objetivo de “(...) la conservación y mejora de la salud de los trabajadores, su protección contra los riesgos médicos genéricos o específicos del trabajo y contra la patología común previsible, la promoción adecuada del personal hacia los distintos puestos de trabajo y su tutela biológica para el aumento eficaz del rendimiento individual y colectivo”.⁷⁴ En 1959 se reorganizaron los Servicios Médicos de Empresa que se convirtieron en obligatorios para las empresas con más de 1.000 trabajadores, mientras que se podrían establecer en forma de servicio mancomunado en las empresas de más de 100 y menos de 1.000 trabajadores.⁷⁵ Pero este sistema en teoría tan completo,

72 BOE, núm. 21, de 21 de enero de 1947, p. 487.

73 Martínez González y Menéndez Navarro (2006), p. 150.

74 Artículo 1, Orden de 22 de diciembre de 1956 por la que se aprueba el Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa, BOE, núm. 361, de 26 de diciembre de 1956, pp. 8103-8106. Véase también Decreto de 21 de agosto de 1956 por el que se organizan los Servicios Médicos de Empresa. BOE, núm. 287, de 13 de octubre de 1956, pp. 6497-6498.

75 Decreto 1036/1959, de 10 de junio, por el que se reorganizan los Servicios Médicos de Empresa, BOE, núm. 148, de 22 de junio de 1959, pp. 8873-8875.

carecía en la práctica de la universalidad necesaria, para que los efectos beneficiosos de su aplicación, se vieran refrendados en la disminución de accidentes. Es preciso recordar, que más del 90% de la población laboral, quedaba fuera del control de los Servicios Médicos de Empresa, al pertenecer a pequeñas estructuras empresariales, siempre muy alejadas de los 100 trabajadores considerados como imprescindibles para su constitución.

A pesar de la prolija legislación que se va a aprobar en las décadas de 1940 y 1950 sobre la seguridad e higiene en el trabajo; hasta 1962, la atención se centró casi exclusivamente en la silicosis. A partir de aquí, otras enfermedades como la neumoconiosis o la asbestosis comenzaron a ser reconocidas como enfermedades profesionales susceptibles de reparación. No obstante, dichas enfermedades jugaron un papel marginal. Una evidencia de las escasas medidas aplicadas es que, en 1970, casi una década después de la entrada en vigor del decreto 792/1961, que organizaba el fondo compensador del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y que ampliaba el número de enfermedades profesionales indemnizables, la silicosis seguía representando más del 96% de los casos reconocidos.⁷⁶ Tan solo se había observado una docena de trabajadores afectados por asbestosis en una población laboral expuesta de aproximadamente 8.000 obreros. En consecuencia, pese a los avances en el seguro, la realidad cotidiana era demoledora y los progresos en este campo resultaron muy limitados. El número de pensionistas que había logrado tener derecho a una indemnización por el seguro de silicosis, desde el comienzo de su andadura hasta finales de 1950, ascendía a 6.027, correspondiendo el 79,1% al ramo del carbón, con 4.768 pensionistas, el 14,7% al del plomo, con 889 pensiones reconocidas, y el resto al ramo de la cerámica (364 pensionistas) y del oro (6 pensionistas).⁷⁷

El fracaso que revelan estas cifras justificó la necesidad de reorganizar el seguro de enfermedades profesionales en 1961, donde se incorporó de nuevo la enfermedad profesional en el cuadro general de riesgos cubiertos por el seguro de accidentes de trabajo. Con la entrada en vigor del nuevo régimen del seguro, aumentaron de manera considerable las cifras de pensiones concedidas y de po-

76 Martínez González y Menéndez Navarro (2006), pp.145-162.

77 Martínez González y Menéndez Navarro (2006), pp.145-162.

blación cubierta. En 1963 el Fondo Compensador de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales mantenía reconocidos 16.545 pensionistas en activo por silicosis, cifra que en 1969 llegaba a las 32.346 personas.

2.3. Las Mutuas Patronales como entidades colaboradoras del Seguro Obligatorio de Enfermedad (1942-1963)

Las entidades privadas colaboradoras de la Seguridad Social representaron también un papel esencial en la gestión del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), establecido en 1942. El seguro de enfermedad fue el único de los cuatro básicos (vejez, accidentes de trabajo, enfermedad y desempleo) que permaneció sin legislar antes de la Guerra Civil. La dictadura franquista utilizó este seguro tan deseado por parte de la población como principal altavoz propagandístico de su preocupación social.⁷⁸ En realidad, para poner en marcha el SOE en 1942, aún con prestaciones muy limitadas, la dictadura necesitó de la colaboración de instituciones privadas ante sus evidentes carencias en capacidad de gestión e infraestructuras.⁷⁹ A este respecto, hay que tener en cuenta que las Mutuas disponían de una importante red de médicos, dispensarios e incluso clínicas en las que atendían a los trabajadores accidentados. En algunos casos, estos servicios eran contratados y en otros propios, dependiendo de la capacidad de cada entidad.

Con este fin, se aprobó el Decreto de 2 de marzo de 1944, por el que se creaba un sistema de colaboración con entidades privadas para la gestión del SOE. La unidad del seguro se mantenía vinculada al Instituto Nacional de Previsión, pero se autorizaba a la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad a que delegara sus facultades gestoras en las entidades privadas autorizadas para actuar como colaboradas. De este modo, en la práctica, este seguro solo pudo organizarse gracias a los conciertos con empresas y sociedades privadas en una España autárquica, de hambre y escasez de recursos básicos donde el Estado no contaba ni con la capacidad de financiación ni con la voluntad de realizar grandes esfuerzos financieros en el ámbito de los seguros sociales.

⁷⁸ Pons y Vilar (2014), p. 105.

⁷⁹ Ley de 14 de diciembre de 1942, véase Pons y Vilar (2014), p. 110 y ss.

Las entidades colaboradoras debían solicitar su participación en el sistema e inscribirse en el Registro de entidades mutuales de la Dirección General de Previsión. Una vez superado este proceso y firmado el concierto, quedaban obligadas a pagar una fianza, encargarse del cobro trimestral de las primas (procedente de trabajadores y empresarios) y, tras descontar prestaciones y gastos de administración, integrar el excedente en la Caja Nacional. Se admitieron dos tipos de convenios, todos ellos establecidos por un plazo máximo de diez años: a) total, donde todas las prestaciones corrían a cargo de la entidad colaboradora y b) parcial, donde la entidad colaboradora se hacía cargo de las prestaciones económicas y/o sanitarias parciales o totales (con una mínima cobertura de medicina general, especialidades y farmacia). La fianza inicial que servía como garantía del cumplimiento de las obligaciones del Seguro de Enfermedad quedó fijada en 300 mil pesetas para las sociedades mercantiles de actuación interprovincial y 150 mil pesetas para las establecidas en una sola provincia; 100 mil para los igualatorios de asistencia médico-farmacéutica; y cinco mil pesetas para los Montepíos, Mutualidades y Cajas de Empresa, que se elevaría en mil pesetas por cada una de las provincias de actuación.⁸⁰ Los criterios considerados para calcular la fianza cambiaron con el tiempo. En 1954 las entidades se vieron obligadas a constituir una fianza equivalente al 10% del importe anual de las primas recaudadas.⁸¹ Más adelante, en 1958, la fianza quedó vinculada a la cuantía de las primas recaudadas por cada entidad, con independencia del tipo de institución colaboradora.⁸²

Las entidades colaboradoras estuvieron obligadas a destinar parte de las primas cobradas a los siguientes capítulos: a) gastos de administración; b) Inspección de Servicios Sanitarios; c) reservas obligatorias; y d) Plan de Instalacio-

80 BOE, núm.79, de 19 de marzo de 1944, p. 2292. Las fianzas señaladas debían depositarse en metálico o en valores públicos en la Caja Nacional de Depósitos o Banco de España, a disposición del Ministerio de Trabajo. Estos importes solo devolverían en caso de disolución de la entidad o al cesar en la gestión delegada de los servicios del seguro de enfermedad, siempre que no exista ninguna responsabilidad pendiente.

81 BOE, núm. 241, 29 de agosto de 1954, p. 5942. No estaban obligados a constituir esta fianza los Servicios Sindicales del SOE “Obra 18 de julio” y los organismos dependientes del Estado, Provincia y Municipio.

82 BOE, núm. 199, 20 de agosto de 1958, p. 1475.

nes Sanitarias. Por otra parte, los gastos de administración que podían quedarse las entidades colaboradoras se fijaban por decreto o se especificaban en el convenio. En general, esta cifra solía calcularse en función del ámbito territorial de cobertura de la entidad colaboradora.⁸³

En general, la información disponible para estas entidades colaboradoras del SOE nos permite destacar tres diferencias básicas en su funcionamiento, respecto al ramo del seguro de accidentes de trabajo. Primera, en los convenios firmados en el SOE el margen de maniobra de las entidades colaboradoras para gestionar las primas cobradas era muy reducido. Segundo, la mayor parte de entidades colaboradoras tuvieron déficit en algunos ejercicios, debido a la creciente partida de los gastos sanitarios, sobre todo farmacéuticos. Además, la progresiva ampliación de la cobertura del SOE fue desequilibrando cada vez más sus cuentas. Tercero, estas entidades sufrieron una elevada morosidad en el cobro de las primas, lo que contribuía a desequilibrar sus cuentas. Los casos de dos importantes entidades colaboradoras del SOE, como la Mutua General Agropecuaria y Pakea, nos permiten constatar estos aspectos.⁸⁴

La Mutua General Agropecuaria comenzó a funcionar en 1932, bajo la II República.⁸⁵ La entidad firmó un convenio de colaboración con el SOE para “que el Seguro de Enfermedad llegase a ser un hecho efectivo entre los agricultores y ganaderos que constituyen la base de nuestra actuación (...), aún siendo conscientes de las necesidad de vencer mayores dificultades, prejuicios y resistencia, ante el menor grado de cultura de una parte de modestos empresarios y productores”. Su actividad en el ramo de enfermedad comenzó pronto, en septiembre de 1944; dos ejercicios más tarde comenzaron los problemas.⁸⁶ En particular, en el ejercicio correspondiente al año 1946 se empezaron a quejar de los crecientes gastos

83 Más detalles sobre estos aspectos en Pons y Vilar (2014), p. 129 y ss.

84 MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 105, Mutualidad de Productores de Seguros Sociales, PAKEA, 1946-1956.

85 MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 137, Mutualidad General Agropecuaria, 1944-1952.

86 La entidad ya presentaba actividad en el ramo de accidentes, ramo de pedrisco y ramo de incendios y en 1945 empezó a funcionar también en el ramo de accidentes individuales y de responsabilidad civil, MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 137, Mutualidad General Agropecuaria, 1944-1952.

farmacéuticos (1944: 18% y 1946: 36% de los gastos totales) y la elevación del salario base por el que se abonaba la indemnización económica, lo que había incrementado la cuantía de esta partida y suponía un descalabro económico para la entidad (Cuadro 2.12).

Cuadro 2.12
Gastos sanitarios Mutua General Agropecuaria (en %)

Partidas de Gasto sanitario:	1944-45	1946
-Medicina General	20,407	22,241
-Farmacia	18,055	35,666
-Indemnización		13,225
-Practicantes	5,739	1,515
-Especialidades		7,133
% de Gastos sanitarios respecto al Gasto total	44,201	79,780

Fuente: MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 137, Mutualidad General Agropecuaria, 1944-1952, Memorias de 1945 y 1946.

El comportamiento de estas partidas provocó una reducción del excedente a la mitad entre 1945 y 1946. Los excedentes obtenidos fueron destinados al aumento de las reservas especiales en previsión de unos resultados peores en los siguientes ejercicios. Hay que tener en cuenta que en 1945 la entidad fue autorizada para “ampliar las prestaciones sanitarias del Seguro, mediante el establecimiento del servicio de especialidades con cargo a los excedentes de la reserva especial, tal y como determina el convenio firmado”. Cabe destacar que, según este convenio, si el cargo a los excedentes de la reserva especial no era suficiente, entonces “el déficit resultante debería ser enjugado a su exclusiva costa la Entidad y contrayendo la obligación de comunicar a la Dirección general y a la Caja Nacional del seguro de enfermedad el alcance o importancia de las mejoras implantadas para el debido conocimiento y control”⁸⁷.

⁸⁷ MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 137, Mutualidad General Agropecuaria, 1944-1952, memoria de 1946.

Cuadro 2.13.

Resultados básicos Mutualidad General Agropecuaria en el ramo de enfermedad (en pesetas)

Años	Primas	Resultado ejercicio
1944	1.166.492,94	-
1945	5.711.072,47	271.916,13
1946	7.916.301,26	-
1947	11.081.657,42	328.069,82
1948	13.099.432,46	-316.279,86
1949	16.390.398,40	614.597,92
1951	8.704.852,65	-1.635.137,17

Fuente: MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 137, Mutualidad General Agropecuaria, 1944-1952, memorias varios años.

La situación empeoró en los siguientes ejercicios. El 1 de febrero de 1947 dio comienzo la segunda etapa del Seguro Obligatorio de Enfermedad, que amplió la asistencia sanitaria a las cinco especialidades: Oftalmología, otorrinolaringología, radiología como medio de diagnóstico y laboratorio y análisis clínicos.⁸⁸ La Mutua ya había incorporado estas especialidades a sus servicios con carácter voluntario. Desde el 1 de febrero de 1948 se ampliaron las prestaciones sanitarias existentes a la totalidad de las previstas en el Reglamento de 11 de noviembre de 1943, excepción hecha del servicio de hospitalización médica, condicionado al Plan Nacional de Instalaciones del seguro.⁸⁹ En el ejercicio correspondiente al año 1951, las pérdidas alcanzaron un importe de 1,6 millones de pesetas; mientras se disparaban los gastos médicos y farmacéuticos y crecía la morosidad en el cobro de las primas. En particular, las primas morosas acumuladas en el balance de 1951 alcanzaban un importe de 886.022,70 pesetas, una cifra que representaba el 33% del activo total de la entidad (Cuadro 2.14). Ante esta situación, la Mutualidad General Agropecuaria solicitó a finales de 1951 a la Dirección General de Previsión la rescisión del concierto con la Caja

88 MITRAMISS, Mutuas, 137, Mutua Agropecuaria, 1944-1952, Memoria 1947.

89 MITRAMISS, Mutuas, 137, Mutua Agropecuaria, 1944-1952, Memoria 1948.

Nacional y el cese de sus actividades como colaboradora-gestora núm.19 del Seguro Obligatorio de Enfermedad, por las siguientes razones: “Es nuestro firme y respetuoso deseo de entender que no podíamos responsabilizarnos en lo que pudiera afectarnos sobre unos gastos consumidos en este seguro, que por lo que se refiere sobre todo a Farmacia, sobrepasaron todos los límites de prudencia y en que, como en realidad, solo hemos sido unos mandatarios de lo que se nos ha ordenado creíamos llegado el momento de exponerlo claramente y no continuar en condiciones tan enojosas”.⁹⁰ La Dirección General de Previsión les concede el mencionado cese con efecto a 30 de junio de 1951.

Cuadro 2.14.

Cuenta de Pérdidas y Ganancias de Mutualidad General Agropecuaria 1951

Pagos	Pesetas	Ingresos	Pesetas
Amortización Plan Nacional de Instalaciones	261.026,83	Primas	8.704.852,65
Inspección Sanitaria	217.553,40	Recargos y sanciones	24.011,81
Recargo por mora 60%	4.186,00	Intereses inversión fondos del seguro	1.734,54
Indem. prescritas 50%	2.806,98	Intereses inversión fondos de administración	11.707,95
Indem. económicas enfermedad	941.021,19	Indemnizaciones prescritas	5.613,95
Indem. económicas maternidad	66.042,08	Déficit	1.635.137,17
Prestaciones sanitarias por enfermedad	2.507.696,48		
- <i>Médicos</i>	<i>1.215.039,00</i>		
- <i>Practicantes</i>	<i>204.012,32</i>		
- <i>Especialistas</i>	<i>1.074.100,45</i>		
- <i>Matronas</i>	<i>14.544,73</i>		
Prestaciones farmacéuticas	3.737.352,17		
Prestaciones especiales	29.408,17		

⁹⁰ MITRAMISS, Mutuas, 137, Mutua Agropecuaria, 1944-1952, memoria 1949

Pagos	Pesetas	Ingresos	Pesetas
Hospitalizaciones concertadas	736.422,74		
Gastos de administración	1.340.981,36		
- Pagado	1.191.309,26		
- Pendiente	261.394,32		
- Déficit	111.722,22		
Obligaciones pendientes	511.998,84		
-Prest. económicas enfermedad	13.659,32		
- Prest. económicas maternidad	16.698,76		
-Prest. sanitarias enfermedad	185.494,05		
- Prest. sanitarias maternidad	1.001,53		
- Hospitalizaciones	295.145,10		
Cobro morosos ejercicio actual	26.561,75		
Total	10.383.058,07	Total	10.383.058,07

Fuente: MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 137, Mutualidad General Agropecuaria, 1944-1952, memoria de 1951.

El caso de la entidad Mutualidad de Productores de Seguros Sociales Pakea resulta similar al anterior. Esta entidad tiene su origen en la constitución, por impulso de la Liga Guipuzcoana de Productores, de La Mutualidad de Seguros Sociales Pakea con fecha 26 de marzo de 1933, con el fin de asegurar los riesgos de incapacidad permanente y muerte derivados de accidente de trabajo.⁹¹ En septiembre de 1944 esta entidad comenzó a colaborar con el SOE. En el año 1946 contaba para su sección del seguro de enfermedad con 88 médicos de medicina general repartidos por los pueblos de la provincia de Guipúzcoa.⁹² En el caso

91 Web institucional de la entidad, <http://www.pakea.es/es/mutualidad-de-seguros.php>

92 MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 105, Mutualidad de Productores de Seguros Sociales, PAKEA, 1946-1956. Memoria 1946.

de San Sebastián los médicos se repartían por distritos: Centro (1), Antiguo (2), Gros (3), Alza (4) y Loyola y Astigarraga (5). Concentrados en las principales ciudades de la provincia, sobre todo en Tolosa, Éibar, Irún y San Sebastián, contaba además con el servicio concertado de médicos privados especialistas en puericultura, ginecología, corazón y pulmones, aparato digestivo, dermatología, oftalmología, otorrinolaringología, nutrición, urología, neuropsiquiatría, radiología y análisis clínicos. Para atender la cirugía de urgencia utilizaba cinco clínicas concertadas localizadas en San Sebastián, Éibar, Elgoibar, Irún y Tolosa. Finalmente, 45 practicantes se ocupaban de las curas y otras atenciones.⁹³

Los avances en los servicios del SOE permitieron a los asegurados poder elegir libremente a los facultativos de Medicina General dentro de los del Seguro, con la limitación de su zona de actuación y cupo máximo de familias a las que legalmente pueden asistir. Como consecuencia, eran muchos más los médicos generales que venían actuando al servicio de la Mutualidad y que solamente en Guipúzcoa llegaban a alcanzar la cifra de 159.⁹⁴ La extensión de las prestaciones y de los servicios sanitarios obligaron a la mutua dividir su red de asistencia en la provincia de Guipúzcoa en cuatro sectores: San Sebastián, Irún, Éibar y Tolosa. Cada pueblo de la provincia quedó asignado a uno de los sectores donde se multiplicó la red de médicos y especialistas disponibles. En paralelo, cabe destacar también como la mejora de las condiciones económicas y sanitarias del país permitieron incrementar las unidades de penicilina prescritas desde 27,6 millones en 1946 a 179,3 millones en 1947, lo que favoreció su prescripción, como recoge en la Memoria anual.

Aunque Pakea sufrió problemas parecidos a la Mutualidad General, los resultados alcanzados fueron mejores, quizás porque su especialidad en la industria le dotó de una posición más sólida (mejores salarios de los productores, menor morosidad en las primas...). A pesar de ello, a finales del ejercicio de 1959, el déficit acumulado sobrepasaba los seis millones de pesetas; aunque la sólidas reser-

93 MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 105, Mutualidad de Productores de Seguros Sociales, PAKEA, 1946-1956. Memoria 1947

94 MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 105, Mutualidad de Productores de Seguros Sociales, PAKEA, 1946-1956. Memoria 1947

vas de la entidad pudieron hacer frente a este resultado negativo sin problemas.⁹⁵

Cuadro 2.15.

Resultados básicos de Pakea en el ramos de enfermedad (en pesetas)

Años	Núm. empresas	Núm. asegurados	Primas
1945	437	17.302	-
1946	464	18.632	5.153.245,81
1947	506	19.795	8.368.393,40
1948	656	23.547	12.587.840,80
1949	693	25.016	14.483.429,22
1950	742	25.922	16.000.524,03
1951	749	27.466	17.378.674,76
1952	782	28.631	18.552.942,67
1953	827	29.183	20.611.143,17

Fuente: MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja 105, Mutualidad de Productores de Seguros Sociales, Pakea, memorias de varios años.

A finales de los años 1940, conforme avanzaban las prestaciones del seguro, los gestores de la entidad mostraban su preocupación por el incremento de los gastos (sobre todo farmacéuticos) y la viabilidad del concierto firmado. En 1953, los gastos farmacéuticos alcanzaban casi el 30% de los gastos totales de la entidad. Este problema ya venía arrastrado de ejercicios anteriores. Así ya en 1948 los gestores afirmaban que “los gastos en farmacia e indemnizaciones experimentan durante el ejercicio un sensible incremento, desde luego desproporcionado con el mayor número de afiliados, no pudiendo menos de señalar que en tanto no lleguen a estabilizarse estos gastos fundamentales, nunca podrán sentarse las bases necesarias para la consolidación definitiva de este tan importante seguro social, al igual que continúa siendo una incógnita para las entidades el volumen y alcance que pudieran alcanzar las prestaciones lo que pone en riesgo su viabilidad futura”.⁹⁶

95 MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja105, Mutua-
lidad de Productores de Seguros Sociales, Pakea, Memoria 1959.

96 MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja105, Mutua-
lidad de Productores de Seguros Sociales, Pakea, Memoria de 1948.

Cuadro 2.16.

Pakea. Pagos realizados en el ejercicio de 1948 (total en pesetas)

Partida	Importe (% del total)
Amortización Plan de Instalaciones	3,91%
Inspección Sanitaria	2,99%
Indemnizaciones económicas enfermedad	33,37%
Indemnizaciones por gastos funerarios	0,72%
Indemnizaciones económicas por maternidad	1,36%
Prestaciones sanitarias enfermedad:	
-Médicos	9,81%
-Especialistas	11,26%
-Practicantes	1,81%
-Prestaciones farmacéuticas	22,00%
Prestaciones sanitarias maternidad:	
-Médicos	0,73%
-Matronas	0,58%
Prestaciones especiales:	
-Gasto traslado enfermeros	0,74%
-Ortopedia	0,54%
-Hospitalizaciones contratadas	8,93%
-Sostenimiento establecimientos asistenciales	1,17%
-Otros	0,09%
Total pagos	10.019.939,95

Fuente: MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Mutuas 1885-1963, Caja105, Mutualidad de Productores de Seguros Sociales, Pakea, Memoria de 1948.

Al desequilibrio presupuestario que alcanzó a casi todas las mutualidades patronales, además de a otras entidades colaboradoras, habría que añadir la burocracia creciente a la que estaban sometidas por parte de la Inspección del Servicio Sanitario del Seguro de Enfermedad. Entre 1947 y 1967 se documentan numerosos expedientes sancionadores a las entidades colaboradoras del momento por falta de cumplimentación de la ingente cantidad de impresos exigidos por este organismo con una periodicidad mensual.⁹⁷ Entre 1947 y 1950, las sedes de

⁹⁷ MITRAMISS, 27A y 26B, Dirección General de Previsión, Inspección del Servicio Sanitario del Seguro de Enfermedad. Expedientes Sancionadores 1950-1967. 13 Cajas.

Zaragoza, Santander, Palencia y Alicante de La Previsión Vasco-Navarra-Mutualidad de Seguros Sociales sufrieron la apertura de expedientes que condujeron a sanciones de multas que oscilaron entre las 200 y las 2.500 pesetas. En la mayoría de casos, los pliegos de cargos se basaban en el incumplimiento del envío de datos a la Inspección Provincial de Servicios Sanitarios de las Provincias. Así, a la delegación de La Previsión Vasco-Navarra en Zaragoza se le abrió expediente el 22 de octubre de 1947 por actuar contra el artículo 136 del texto refundido del Seguro de Enfermedad del 19 de febrero de 1946. La falta se concretaba en no haber enviado la relación mensual de altas y bajas de los asegurados a la Inspección ni a los facultativos del SOE. Por esta razón se le aplicó una sanción de 1.000 pesetas. La delegación de Palencia fue sancionada por el mismo motivo entre 1948 y 1949.

Un año después, la delegación de la Previsión Vasco-Navarra de Santander recibía un pliego de cargos y la apertura de un expediente porque la Jefatura había observado “que por parte de algunas Entidades colaboradoras se tienen cursadas instrucciones a los facultativos en sentido totalmente anti-reglamentario, las cuales son secundadas muchas veces debido a la comodidad administrativa que les proporciona con grave quebranto en el funcionamiento de la inspección”. Como prueba incorporaban una tarjeta del paciente con instrucciones para el médico, susceptibles de sanción, pues no se prevenían en la legislación del seguro. Este procedimiento se multó con 2.000 pesetas y la sustitución de las tarjetas médicas.

El excesivo peso de la burocracia exigida por la Inspección de Servicios Sanitarios se manifestó igualmente cuando entre 1949 y 1950 se abrió un nuevo expediente, en esta ocasión a la delegación de la Vasco-Navarra en Alicante por incumplimiento de la norma 16 de las Instrucciones aprobadas por la Dirección General de Previsión de 1948 regulando el procedimiento administrativo del Servicio Nocturno de Urgencia del Seguro de Enfermedad. La infracción consistía en no haber presentado en la Inspección Provincial la copia de las nóminas del personal facultativo y del personal auxiliar sanitario. El Consejero Gerente de la entidad colaboradora E. Aparicio, en su pliego de descargo del 14 de octubre de 1948 dejaba muy clara la situación: “Que cuantas órdenes ha recibido de la Ins-

pección Provincial del Seguro las ha cumplimentado, agregando que si alguna no lo fue a su debido tiempo, no hubo la menor intención de entorpecer el desenvolvimiento del Seguro, sino que la atención de otros servicios administrativos del mismo, también de carácter perentorio, le obligaron a diferir su cumplimiento”. El peso de la burocracia a cumplimentar vinculada a la gestión del SOE estaba lastrando la operatividad de las Mutuas Patronales de accidentes igual que al resto de entidades colaboradoras.

¿Qué tipo de entidades colaboraban con el INP para ofrecer la cobertura sanitaria bajo un régimen de concierto? Siguiendo la clasificación realizada por Rull Sabaté (1959), podemos diferenciar cuatro grupos de entidades que practicaban el seguro de enfermedad.⁹⁸ En primer lugar, el seguro directo del INP, de carácter público, que se caracterizaba porque tanto sus primas como las prestaciones medias ofrecidas por asegurado y año eran las más bajas, mientras que la siniestralidad (entendida como la relación entre primas y prestaciones) aparecía como la más alta. Un segundo grupo estaría integrado por entidades semi-públicas como los Servicios sindicales y las Mutualidades laborales que solicitaron autorización para actuar como colaboradoras del SOE. Sus primas y prestaciones medias por asegurado y año eran ligeramente superiores a la media general, a la vez que la siniestralidad resultaba menor que en el sector público. El tercer grupo estaba formado no solo por las cajas de empresa sino también por aquellas entidades que están bajo el control directo de una empresa o un grupo empresarial. Constituían el segundo grupo más numeroso de entidades, cerca del 30% del total, si bien su dimensión se presentaba más bien reducida, pues no agrupaban más allá del 18% del total de asegurados. Cabe destacar que solo seis entidades superaban los siete mil asegurados a mediados de la década de 1950. Su administración interna estaba directamente vinculada a la de la empresa o grupo empresarial que las había creado. Tanto sus primas como sus prestaciones medias por asegurado y año se erigían como las más altas, mientras que la siniestralidad era la más baja, si bien muy cerca de la del sector comercial y mutualista que integraría el cuarto grupo. Aquí encontraríamos las entidades más

98 Rull Sabaté (1959), p. 146.

numerosas, cerca del 60% del total. Se trataba de un grupo muy heterogéneo, con entidades de diferente tamaño y capacidad financiera y de carácter mercantil y mutualista. En 1954 el número de entidades que participaban en la gestión del seguro de enfermedad se distribuían entre los cuatro grupos descritos del siguiente modo: Sector público (1), Sector semi-público (7), Sector empresas (49) y sector comercial y mutualista (121).⁹⁹

El análisis de la afiliación en su primera década de vigencia ofrece una distribución equilibrada de las empresas afiliadas entre el seguro directo y las entidades colaboradoras (Cuadro 2.17). Sin embargo, si se analizan los asegurados y los beneficiarios se pone en evidencia que las entidades colaboradoras consiguieron alrededor del 75% de la cobertura. Por tanto, cabe deducir que las empresas afiliadas al seguro directo (es decir, Caja Nacional y Servicios Sindicales) eran más pequeñas, con menor número de trabajadores y familias más reducidas.

Cuadro 2.17.

Distribución de la gestión y cobertura del SOE entre el seguro directo y las entidades colaboradoras (1945-1962)

Año	Empresas afiliadas			Asegurados			Beneficiarios*		
	Seguro Directo (%)	EECC (%)	Total	Seguro Directo (%)	EECC (%)	Total	Seguro Directo (%)	EECC (%)	Total
1945	45	55	279.809	23	77	2.516.135	26	74	3.397.085
1946	46	54	319.829	23	77	2.749.088	26	74	4.948.971
1947	48	52	364.277	23	77	3.034.106	26	74	5.285.853
1948	48	52	373.953	23	77	3.166.296	26	74	5.380.155
1949	46	54	383.468	22	78	3.131.501	26	74	5.248.352
1950	46	54	367.674	22	78	3.064.641	28	72	5.115.996
1951	47	53	369.015	23	77	3.145.194	28	72	5.385.080
1952	49	51	379.037	24	76	3.297.287	28	72	5.469.244
1953	52	48	399.365	26	74	3.482.947	28	72	4.945.032
1954	60	40	408.516	33	67	3.705.553	36	64	5.480.900
1955	63	37	422.499	36	64	3.885.020	39	61	5.688.470

⁹⁹ Rull Sabaté (1959), p. 145.

Año	Empresas afiliadas			Asegurados			Beneficiarios*		
	Seguro Directo (%)	EECC (%)	Total	Seguro Directo (%)	EECC (%)	Total	Seguro Directo (%)	EECC (%)	Total
1956	63	37	432.877	37	63	4.095.319	40	60	5.943.787
1957	63	37	450.453	36	64	4.212.200	39	61	6.193.669
1958	64	36	473.738	37	63	4.354.622	39	61	6.608.933
1959	65	35	498.648	38	62	4.398.820	41	59	6.980.454
1960	64	36	484.145	38	62	4.363.004	41	59	7.180.261
1961**	62	38	403.689	38	62	4.275.850	41	59	6.895.821
1962	62	38	407.616	40	60	4.488.868	43	57	7.189.276

Nota: Porcentajes calculados según los datos a 31 de diciembre de cada año.

*Excluidos asegurados. **A partir de 1961, la serie solo contiene a los trabajadores en la industria y los servicios, mientras que los trabajadores fijos agrícolas pasan a estar contabilizados a través de la MNPA.

Fuente: *Anuarios Estadísticos de España* (1950) (1955) (1960) y (1963), *Boletín Información del INP* (1944-1945); *Revista española de Seguridad Social* (1947-1951), INP (1961), Memoria Estadística de la Seguridad Social 1961; *Estudio Estadístico del Seguro de Enfermedad (1954-1957)* elaborado por Alberto Rull Sabaté (1959), Archivo INGESA manuscrito.

Por lo que se refiere a la recaudación de cuotas, resultó muy superior para las entidades colaboradoras en los primeros años de funcionamiento del seguro (Cuadro 2.18). Varios factores pueden explicar estar mayor recaudación. Primero, la política de selección de riesgos de algunas entidades colaboradoras que podían rechazar a determinadas empresas (mientras que la Caja Nacional debía aceptarlas a todas), a la vez que intentaban afiliar a los asegurados con menor número de beneficiarios y con salarios superiores.¹⁰⁰ Segundo, los empresarios preferían sus propias entidades, dónde sobre todo las empresas más grandes ejercían mayor poder en los consejos de administración. Tercero, la influencia sobre los médicos y, por tanto, el control sobre los trabajadores enfermos podía ejercerse de forma más directa en las

¹⁰⁰ Desde la propia Caja Nacional del Seguro Obligatorio de Enfermedad se confirmaba esta práctica que daba como resultado que en el seguro directo que gestionaba la Caja Nacional el salario medio de los asegurados fuera menor al de las entidades colaboradoras y a los servicios sindicales (Caja 15,71 pesetas diarias, Servicios sindicales 16,02 y Entidades colaboradoras 16,81). Según la Caja, estas diferencias explicarían las causas de que la prima teórica fuese menor y el número de beneficiarios por asegurado mayor. Véase INP (1950).

entidades colaboradoras.

Cuadro 2.18.

Cuotas recaudadas en el Seguro de Enfermedad 1945-1957(en pesetas corrientes)

Año	Caja Nacional	%	Entidades Colaboradoras	%	Total
1945	81.836.840	28,74	202.869.388	71,25	284.706.228
1946	106.737.517	24,96	320.844.216	75,03	427.581.733
1947	161.603.616	25,11	481.896.723	74,88	643.500.339
1948	224.443.216	25,41	658.546.200	74,58	882.989.416
1949	268.244.420	25,43	786.412.575	74,56	1.054.656.995
1950	329.745.600	22,14	1.159.610.094	77,85	1.489.355.694
1951	385.484.400	22,65	1.315.963.565	77,34	1.701.447.965
1952	545.249.900	24,07	1.719.462.208	75,92	2.264.712.108
1954	619.615.459	25,72	1.789.065.396	74,28	2.408.680.855
1955	742.610.482	28,84	1.832.515.294	71,16	2.575.125.776
1956	487.072.909	29,32	1.173.969.397	70,68	1.661.042.306
1957	1.213.076.889	29,07	2.959.416.521	70,93	4.172.493.410

Fuente: Entre 1945 y 1952, véase *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* (1954), 3, p. 441; entre 1953-1957 véanse *Estudio Estadístico del Seguro de Enfermedad (1954-1957)* elaborado por Alberto Rull Sabaté (1959), Archivo INGESA manuscrito y Ministerio de Trabajo -Enrique Martín López (Dir.)- (1963), *Estudio sociológico sobre el seguro de enfermedad en España*, Madrid, Ministerio de trabajo, Gabinete de Sociología, Secretaría General Técnica, Tomo I, Archivo INGESA manuscrito.

Muchas Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo se convirtieron en entidades colaboradoras del INP para la gestión del seguro de enfermedad. Estas entidades mantenían abiertos dispensarios y clínicas para atender a sus accidentados y podían rentabilizar su uso con la cobertura de la enfermedad; sin apenas esfuerzo inversor. Las principales mutualidades patronales que operaban a nivel nacional fueron las primeras en realizar el concierto con el INP: Mutua General de Seguros, Mutua Balear y MAPFRE, además de otras muchas de ámbito regional o provincial (cuadro 2.19). La Mutua General de Seguros figuraba como principal aseguradora del SOE en 1945 con el 26% de las primas del ramo, le seguía MAPFRE con el 6% de las cuotas. Entre las mutualidades de previsión

destacaba la Federación de Mutualidades de Cataluña que cobró el 3,1% de las primas en 1945. Sin embargo, al margen de las mutualidades del ámbito levantino, pocas sociedades de socorros mutuos y mutualidades de previsión consiguieron acogerse a estos convenios tras la Ley de Mutualidades de 1941, debido a la necesidad de establecer una fianza y a la escasa infraestructura sanitaria que habían logrado generar.

Cuadro 2.19.

Primas cobradas por las principales entidades aseguradoras en el ramo de Seguro Obligatorio de Enfermedad. Ejercicio de 1945.

Núm. de orden	Entidades	Clase de entidad	Primas cobrada (Ptas.)	% del total del ramo
1	Mutua General de Seguros	Mutua	60.941.213	25,7041
2	Mutua de Seguros Agrícolas, M.A.P.F.R.E	Mutua	15.522.103	6,5470
3	La Española, Mutua de Seguros Sociales	Mutua	13.268.699	5,5965
4	Mutualidad de Previsión, Hispania	Mutua	10.549.503	4,4496
5	Previsión Vasco Navarra	Mutua	10.293.662	4,3417
6	A.S.E.P.E.Y.O., Mutualidad de Asistencia Económico Sanitaria para Empleados y Obreros	Mutua	8.823.223	3,7215
7	Mutua Balear de Previsión y Asistencia Social	Mutua	7.945.897	3,3515
8	Federación de Mutualidades de Cataluña	Mutua	7.461.396	3,1471
9	Mutua Vascongada de Previsión	Mutua	5.752.369	2,4263
10	Mutua Regional del Seguro Colectivo de Enfermedad	Mutua	5.733.234	2,4182
11	Mutualidad General Agropecuaria	Mutua	5.642.980	2,3801
12	Mutua de Seguros de Tarrasa	Mutua	5.025.223	2,1196
13	Previsión, Sociedad Mutua de Seguros	Mutua	4.751.966	2,0043
14	Cataluña, Mutua de Previsión Social	Mutua	4.689.002	1,9778

Núm. de orden	Entidades	Clase de entidad	Primas cobrada (Ptas.)	% del total del ramo
15	Mutualidad Catalana Mercantil e Industrial de Accidentes del Trabajo y Previsión	Mutua	3.996.263	1,6856
16	Mutua Metalúrgica de Seguros	Mutua	3.948.356	1,6654
17	Seguros Sociales, Mutualidad de Productores	Mutua	3.810.167	1,6071
18	Atocha, Mutualidad de Previsión Social	Mutua	3.545.250	1,4953
19	Layetana, Asociación Mutua de Seguros	Mutua	3.533.679	1,4906
20	Mutua Sabadellense de Accidentes del Trabajo y de Enfermedades	Mutua	2.927.419	1,2347
22	Unión y Alianza de Previsión, S.A.	Compañía Nacional	2.543.835	1,073
Total entidades de más de 1% de la cuota de mercado			190.705.439	80,437
Total general			237.087.017	100,000

Nota: En este cuadro se han recogido las compañías con más de 1% de cuota de mercado.

Fuente: *Revista del Sindicato Vertical del Seguro*. Año III. Número 34. Octubre 1946.

El 31 de diciembre de 1954 el Ministerio de Trabajo dio por finalizados todos los convenios firmados con el INP, la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad y las entidades colaboradoras.¹⁰¹ A partir del 1 de enero siguiente, comenzarían a funcionar los nuevos conciertos. Parece que algunos de estos convenios no se renovaron, ya que los datos del Cuadro 2.17 muestran un notable incremento en el número de empresas afiliadas al seguro directo (hasta alcanzar el 60% del total) y en el número de asegurados y beneficiarios (hasta alcanzar el 40%). Las mayores exigencias del Ministerio hacia las entidades colaboradoras en forma de fianzas y fondos de reserva, la reducción del margen de beneficios y la mayor concentración de asegurados en las entidades más importantes pudieron actuar como obstáculos en este proceso. Los complicados trámites burocráticos tampoco ayudaron. Las en-

¹⁰¹ Datos de Pons (2015), p. 199.

tidades autorizadas a renovar los conciertos debían presentar como documentación obligatoria: una copia de sus estatutos, la copia del convenio anterior, la certificación de la Jefatura Nacional del SOE de haber presentado toda la documentación contable exigida a 31 de diciembre de 1953, un estado de cuentas de la gestión del Seguro Obligatorio de Enfermedad a 30 de junio de 1954, la relación nominal de empresas aseguradas a 31 de junio de 1954 y el número de asegurados y de empresas a 31 de diciembre de 1953. Además, las entidades con deudas derivadas del canon de inspección del servicio sanitario y amortización del Plan Nacional de Instalaciones a 31 de diciembre de 1954 estaban obligadas a liquidarlas por completo “con arreglo a las condiciones y cuadro de amortización que en cada caso, a propuesta del Instituto Nacional de Previsión, establezca el Ministerio de Trabajo”.¹⁰² Por otro lado, entre las exigencias requeridas en 1954 para la firma del nuevo concierto por el plazo de otros diez años, destaca una fianza del 10% sobre el importe anual de la recaudación de primas. Solo quedaban exentos de esta garantía los Servicios Sindicales del Seguro Obligatorio de Enfermedad “Obra 18 de Julio” y los Organismos oficiales dependientes del Estado, Provincia y Municipio que actuasen como entidades colaboradoras del SOE.

La prima quedó establecida en el 9% de las rentas de trabajo de los obreros. De esta cantidad se podían detraer los porcentajes siguientes: el 13% para gastos de administración en el caso de las entidades colaboradoras de ámbito nacional, el 11% para las de ámbito interprovincial, el 7% para las cajas de empresas con sucursales y el 6% sin sucursales.¹⁰³ Una orden posterior de 3 de agosto de 1954 concretaba los plazos y las formas para realizar los pagos de las deudas y de las fianzas establecidas previamente en el decreto de 20 de julio.¹⁰⁴ Esta normativa exigía además que en los balances de las entidades no figurasen déficit por gastos de administración, que debían quedar liquidados con cargo a fondos ajenos a este seguro. En cambio la utilización de los posibles excedentes debía ser solicitada a la Dirección General de Previsión quien, previo informe de la Jefatura Nacional del Seguro de Enfermedad, tomaría una decisión al respecto (artículos 17 y 18).

102 BOE, núm. 241, de 29 de agosto de 1954, pp. 5942-5943.

103 Pons y Vilar (2014), p. 110.

104 BOE, núm. 243, de 31 de agosto de 1954, pp. 6000-6001 y p. 6995.

Estas exigencias explican que las entidades colaboradoras realizasen en la práctica artificiosos ejercicios contables para “cuadrar” los balances de la gestión del SOE, con el objeto de que no presentasen beneficios ni déficit. En consecuencia, estos balances no reflejan, en general, la situación real de su gestión.

Durante los meses siguientes, se firmaron nuevos conciertos, aunque algunas entidades importantes decidieron no renovar su convenio. El decreto de 18 de febrero de 1955 estableció normas que regulaban la finalización de las actividades en las entidades colaboradoras del SOE.¹⁰⁵ Aquellas que decidieran cesar quedarían intervenidas de inmediato por el INP, que se encargaría de crear una comisión liquidadora y amortizar la totalidad de las deudas. Mapfre suscribió convenios con el Consejo General de colegios farmacéuticos en 1953 y con el INP en 1956 para liquidar el débito contraído durante la gestión del SOE.¹⁰⁶ Más tarde, en 1958, el Ministerio de Trabajo creó una Comisión Liquidadora de la entidad colaboradora, presidida por el inspector de previsión social Jorge Ocón. El informe elaborado por la comisión calculaba una pérdida acumulada de 26.774.570 pesetas, generada sobre todo a partir de 1949. Además, señalaba como origen del déficit que “las primas recaudadas fueron también inferiores al promedio, como consecuencia de que el censo de asegurados de MAPFRE estaba compuesto en su mayoría por trabajadores con salarios bajos”.¹⁰⁷

Al final del proceso, la comisión decidió que el saldo deudor contraído con el INP quedase cancelado con cargo a la reserva constituida por el seguro hasta el 31 de diciembre de 1954 y que las restantes deudas de la entidad “pasasen a formar parte de los resultados generales de las entidades liquidadas al cumplirse el primer decenio de vigencia del Seguro de Enfermedad”. Por fin, tras un largo proceso, la mutua de enfermedad de MAPFRE fue liquidada como entidad colaboradora en los primeros meses de 1961. Otras mutualidades, la mayoría creadas como Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, renovaron el concierto. Este fue el caso de la principal entidad colaboradora del SOE, Mutua General de Seguros. Sin embargo, las condiciones de renovación del convenio resultaron

105 BOE, núm. 66, de 7 de marzo de 1955.

106 Hernando de Larramendi (2001), p. 235.

107 Pons y Vilar (2014), p. 125.

mucho peores que en 1945. Por un lado, tuvo que depositar una fianza de 14,1 millones de pesetas (10% de las primas) y, aunque continuó cobrando el 9% de cuota sobre los salarios, el porcentaje de gastos de administración se redujo al 13%. Por otro, siguió sin poder publicar balances con déficit, mientras declaraba una deuda al INP de 52,7 millones de pesetas.

En conjunto, tras la extinción de los primeros conciertos en 1954, se produjo un descenso continuado en el número de entidades que afectó sobre todo al sector comercial y mutualista, pasando de 121 entidades en 1954 a 92 en 1957.¹⁰⁸ Por el contrario, en los otros grupos descritos el número de entidades colaboradoras se mantuvo estable en los mismos años: sector público (1), sector semi-público (7) y sector empresas (49). El descenso del sector comercial y mutualista se debió básicamente a dos factores: la no renovación del concierto por falta de rentabilidad y la mayor concentración de los asegurados en las entidades más importantes. Dentro del sector empresas, encabezaban el ranking en 1954 por número de asegurados: Patronato Militar (39.700), Museba (32.455), Duro-Felguera (18.424), Telefónica (17.273), Empresa nacional Bazán (15.320) y Agroman (11.609). Por lo que se refiere al sector comercial y mutualista, las principales entidades eran la Mutua General de Seguros (279.735), Asepeyo (79.253), La Española (76.931), Montepío textil de enfermedad (76.795) y la Federación Mutualidades de Cataluña (76.003).¹⁰⁹

2.4. La Ley de Bases de la Seguridad Social y su repercusión en las Mutuas Patronales (1963-1966)

Los múltiples proyectos de reforma del sistema impulsados en las décadas de 1950 y primeros años sesenta (ya comentados) causaron intranquilidad en las entidades colaboradoras. En particular, se extendió el rumor de que la creación de la Seguridad Social en España iba a suponer la nacionalización del seguro de accidentes, lo que sin duda generó alarma entre las entidades gestoras privadas

108 Pons (2015), p. 199.

109 Rull Sabaté (1959), p. 146.

que habían convertido este ramo en una clave de su actividad.¹¹⁰ Como parte de este entramado encontramos también organizaciones médicas y clínicas concertadas que se podrían ver también afectadas por un cambio en la legislación del seguro de accidentes. En los años posteriores se promovieron propuestas de reforma, entre las que destaca el “Plan Jordana”, las Ponencias de las Jornadas Técnicas Sociales de 1960 o el II Congreso Sindical de 1962; en todas ellas se aportaron ideas para la reordenación y planificación futura de la gestión, pero sus conclusiones no llegaron a ponerse en práctica.¹¹¹

El debate sobre la creación de una Seguridad Social unificada y estatal se alargó durante más de una década, generó una enorme incertidumbre y puso en evidencia los intereses contrapuestos. De un lado, las principales compañías privadas de seguro, muchas vinculadas a grupos bancarios, pretendían continuar con el negocio de accidentes de trabajo, un ramo donde mantenían el 20% del total de primas ingresadas en el seguro privado.¹¹² De otro, encontramos las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo con grandes intereses en el ramo de accidentes, aunque en muchos casos ya se habían transformado en Mutuas de seguros generales. Por último, no podemos olvidar todos los servicios médicos y de rehabilitación creados en torno a este seguro, del que dependía en buena medida su negocio.

Dentro del ámbito de los accidentes de trabajo, la pieza esencial del debate se centró en torno al cese o no de las entidades privadas que habían gestionado este seguro desde 1900. Incluso se discutía si debían cesar sus actividades todo tipo de entidades privadas o se debía permitir que las Mutuas Patronales siguieran operando en este ramo. Esta decisión no era baladí, puesto que el seguro de accidentes de trabajo se había convertido en un ramo estratégico de la actividad de las compañías privadas; donde se había producido una gran concentración del negocio y donde las principales entidades estaban estrechamente ligadas a la gran banca española, “a pesar de que a partir de 1959 se había producido un aumento de las Mutuas y de la Caja Nacional”:

110 Pons (2012), p. 269.

111 Ministerio de Trabajo (1977), p. 403. Un mayor detalle sobre estos planes y proyectos en Blanco (1964), pp. 38-146.

112 Velarde (1963), p. 17.

“La gran banca privada española se liga no solo a una, sino sobre varias compañías aseguradoras simultáneamente. El Banco Central, a 10; el Banco Urquijo, a 8; el Banco Bilbao, a 5; el Banco de Vizcaya, a 6; el Banco Español de Crédito, a 9; y el Banco Hispano Americano, a 6. Varias empresas conectan a su vez a más de un Banco, pero todas se dedican, salvo alguna leve excepción, al seguro de accidentes de trabajo”.¹¹³

El estudio realizado por J. Velarde en 1963 sobre los problemas en torno al mercado del seguro de accidentes de trabajo en España destacaba tres elementos principales. Primero, la necesidad de poner orden en la estructura del seguro de accidentes en España, que consideraba caótico y que peligrosamente había recaído “en manos de los grandes grupos económicos”. En consecuencia, Velarde, apoyaba una reforma legislativa que consiguiera hacer frente al control progresivo “de estos grupos económicos” y consiguiese “liberar a la Seguridad Social de manos del seguro privado”. Segundo, afirmaba que las compañías mercantiles mantenían unas tarifas más elevadas en las pólizas (por sus mayores gastos de publicidad, administración...) y procuraban reducir al mínimo los costes en caso de accidente. Los datos contrastados parecen corroborar la idea de que las compañías mercantiles mantenían mayores gastos y la gestión de las Mutuas era más barata.¹¹⁴ Desde esta perspectiva, perjudicaban tanto al empresario (costes del seguro) como al obrero (prestaciones del seguro); por lo que contribuían “a fomentar el clima de intranquilidad social”.

“De un estudio estadístico efectuado por la Dirección General de Jurisdicción del Trabajo se desprende que, de 1958 a 1962, sobre accidentes de trabajo, se resolvieron 12.578 casos con sentencia favorable para el obrero; 9.818 con sentencia desfavorable; 8.100 en los que hubo desistimiento o inhibición. Hay que tener en cuenta que en cinco años 12.600 obreros vieron discutida su pervivencia y tenían razón, y que en torno al desistimiento no cabe olvidar el desamparo jurídico que desgraciadamente tienen los obreros, que los deja inermes ante maniobras a espaldas de la Ley por parte de las compañías. En realidad, se defrauda al obrero en un alto porcentaje de casos, y en otros se le asiste mal. Su irritación creo que es lógica”.¹¹⁵

113 Velarde (1963), p. 19.

114 Pons (2011), p. 129.

115 Velarde (1963), p. 23.

En conjunto, el trabajo de Velarde recogía de forma muy clara los argumentos que sustentaban la postura que al final adoptó el gobierno. Esto es, tras más de una década discutiendo sobre la creación de un sistema de seguridad social en España, finalmente se aprobó la Ley el 28 de diciembre de 1963, que incorporaba el ramo de seguros de accidentes de trabajo a la Seguridad Social. Sin embargo, antes de su aplicación, pasaron casi tres años de incertidumbre sobre el futuro de las Mutuas en este ramo. El desarrollo de la Ley de bases del 27 de abril de 1966 consolidó la continuación de las Mutuas Patronales como entidades colaboradoras de la Seguridad Social.

En el preámbulo de la Ley sobre bases de la seguridad social se establecía que “parece llegado el momento de operar el tránsito de un conjunto de seguros sociales a un Sistema de Seguridad Social (...) de esta manera se reacciona contra la insuficiencia de nuestro sistema actual [derivada en gran parte] de la aparición sucesiva y no coordinada de los sistemas parciales de aseguramiento”.¹¹⁶ Se establecían como principales directrices del cambio legislativo:

“la tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores, la supresión del posible ánimo de lucro de estos últimos, la conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas, la transformación del régimen financiero, la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema y la preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación” (parte I, Dos).

Dentro de este esquema, la Ley de bases sostenía la compatibilidad de la gestión pública de la Seguridad Social con el mantenimiento de un sistema de aseguramiento mutualista que había que consolidar; aunque subordinando siempre los intereses privados y singulares al interés público y común. Con este fin, prohibió “actuar en el terreno de la Seguridad Social obteniendo o buscando lucro mercantil” (parte I, cinco). Desde entonces, la gestión de la Seguridad Social quedaría bajo la dirección, vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo de entidades gestoras “con beneficio de pobreza a efectos jurisdiccionales, así como

116 BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1963, pp. 18181-18190.

de exención tributaria absoluta, incluidas las tasas y exacciones parafiscales”. La incompatibilidad del lucro en la gestión era una práctica común en los países del denominado por entonces Mercado Común que habían reorganizado sus sistemas de Seguridad Social.¹¹⁷

Por lo que se refiere al caso de España, la Ley de bases establecía como entidades gestoras en el régimen general, el INP y las Mutualidades laborales, así como la Organización sindical. Además, autorizaba a las empresas a intervenir en la gestión de la Seguridad Social colaborando en los regímenes de enfermedad y protección a la familia, así como en las prestaciones de incapacidad laboral transitoria derivadas de accidentes de trabajo. Partiendo de este esquema, por lo que se refería al SOE, la ley estableció la posibilidad de conciertos entre instituciones públicas y privadas a efectos de hospitalización, en aplicación del principio de coordinación sanitaria previsto en la Ley Reguladora de Hospitales recién aprobada.¹¹⁸ En el ámbito de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se atribuyó la gestión del régimen general a las Mutualidades Laborales. No obstante, en un añadido un tanto ambiguo establecía que esta gestión “será compatible con la atribuida a las Mutuas Patronales en las condiciones que reglamentariamente se determinen” (Base 17, art. 73). Estaba claro que las compañías mercantiles se excluían del seguro de accidentes de trabajo por su ánimo de lucro, pero no quedaba claro qué ocurría con las Mutuas Patronales.

Entre 1963 y 1966 se produjo un período de incertidumbre en el que “se esperaba una total nacionalización y el traspaso de todas las operaciones al Instituto Nacional de Previsión”.¹¹⁹ Al parecer, en ese momento se estaba produciendo un pulso entre las mutualidades laborales (apoyadas por el falangismo) y las mutualidades patronales (apoyadas por los empresarios) que se salvó con la intervención del ministro Romeo Gorría (próximo al Opus Dei) en favor de

117 Sánchez Navarro (2003), p. 63.

118 BOE, núm. 175, de 23 de julio de 1962, pp. 10269-10271. Véase también el Decreto 575/1966, de 3 de marzo, sobre Catálogo de hospitales y regionalización hospitalaria, BOE, núm. 62, de 14 de marzo de 1966, pp. 3016-3017.

119 Hernando de Larramendi (2001), p. 290.

las segundas.¹²⁰ El hecho es que el Texto Articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social publicado en 1966 ya recogía de manera clara en su artículo 47.2. que “las Mutuas Patronales colaborarán con la Seguridad Social en la gestión” en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.¹²¹ Al parecer, el gobierno intentó conseguir el apoyo explícito de los directores generales de las más importantes Mutuas Patronales para justificar la exclusión de las compañías de seguros y conseguir una declaración pública que al final no se produjo.¹²²

La normativa definía las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo como asociaciones legalmente constituidas con la responsabilidad mancomunada de los socios, cuyas operaciones se centraban en repartir entre sus asociados:¹²³ el coste de las prestaciones derivadas de accidente de trabajo o la siniestralidad derivada de enfermedad profesional, la contribución a los servicios de prevención, recuperación y demás servicios fijados por ley a favor de las víctimas y sus beneficiarios y, finalmente, los gastos de administración de la propia entidad. En ningún caso, estas Mutuas podrían dar lugar a la percepción de beneficios económicos de ninguna clase a favor de los asociados (los extornos no fueron considerados beneficios bajo esta normativa).

De este modo las Mutuas pudieron continuar con una de las prácticas más atractivas de este tipo de entidades. Sin embargo, se empezaron a establecer límites. Para colaborar en la gestión las Mutuas debían mantener un ámbito territorial establecido (localidad, comarca, provincia o nacional); debían estar integradas por al menos diez patronos y dos mil trabajadores; su actividad quedaría limitada al aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y debían prestar la fianza establecida en la ley.¹²⁴ Por otro lado, el artículo 207

120 Tortella, Caruana y García Ruiz (2009), p. 125.

121 BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1966, pp. 4778-4869.

122 Hernando de Larramendi (2001), p. 291.

123 BOE, núm. 97, de 23 de abril de 1966, p. 4862.

124 El Decreto 2959/1966, de 24 de noviembre acabó de configurar las condiciones sobre la colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, BOE, núm. 285, de 29 de noviembre de 1966, pp. 14985-14992. Por Decreto 1563/1967 se aprobó el Reglamento de General de esta colaboración, BOE, núm. 169, de 17 de julio de 1967, pp. 10101-10109.

establecía que una parte de los beneficios que obtuviesen las Mutuas en el futuro debería ser destinada a la constitución de reservas según el reglamento establecido en la propia entidad. Del resto, un 80% debía invertirse obligatoriamente en prevención y rehabilitación y otro 20% podía destinarse a extornos. ¿Qué supuso todo este proceso en la práctica?

Primero, a pesar de su permanencia en el ramo de accidentes de trabajo, las Mutuas Patronales tuvieron que llevar a cabo numerosos cambios, comenzando por separar jurídicamente el ramo de accidentes de trabajo de su otra actividad aseguradora. Esta división obligada por la nueva normativa fue especialmente traumática y compleja para las Mutuas de mayor tamaño que habían realizado una mayor diversificación de su actividad. Se trataba de dividir patrimonio, gestionar la división de la plantilla y, en algunos casos, adoptar un nuevo nombre. Esta división no se acabó de poner en práctica hasta finales de la década de 1960; cuando el Ministerio de Trabajo exigió una separación real, incompatible con la convivencia del personal directivo, consejos de administración y plantilla en los mismos edificios.¹²⁵ Así se produjo en las dos mutuas Patronales más importantes de España en este momento.¹²⁶ De un lado, Mutua General de Seguros separó la parte de accidentes que adoptó el nombre de Mutua General. De otro, Mapfre traspasó la actividad de accidentes de trabajo a Mapfre Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo que mucho más tarde pasaría a denominarse FREMAP.¹²⁷

Segundo, las compañías mercantiles por su parte tuvieron su compensación más o menos negociada. No parece casualidad que, también en 1962 se hubiese aprobado el seguro obligatorio de automóvil en un periodo de gran

125 Fábregas (2007), p. 229.

126 Siguiendo a Pons (2011), p. 132.

127 La participación de las Mutuas en el seguro privado fue impulsada por las instituciones franquistas cuando el Instituto Nacional de Industria (1941), organismo creado en el apogeo de la autarquía para impulsar el desarrollo industrial del país, creó su propia mutua de seguros para asegurar las empresas públicas en 1966. La Mutualidad de Seguros del INI (Musini) cubría los riesgos de un holding que agrupaba a más de 150 grandes empresas públicas de sectores diversos gas y electricidad, química, petróleos y petroquímica, alimentación, aeronáutica, siderurgia, minería, automoción, aviación. Una historia detallada sobre esta entidad en Tortella, (dir.), Caruana, García Ruiz, Manzano y Pons (2014), p. 337.

expansión de los turismo como bienes de consumo en España.¹²⁸ El número de turismos matriculados pasó en España de 50.264 en 1960 a 126.967 en 1964, una trayectoria espectacular en una etapa de crecimiento de la economía española y expansión del turismo.¹²⁹ De este modo, las compañías de seguro mercantiles recibieron la oportunidad de desarrollar un ramo del negocio en plena expansión y compensar la pérdida del ramo de accidentes de trabajo. El seguro obligatorio de automóvil se convertiría en el más importante del negocio del seguro privado en la década siguiente.

Por otro lado, la Ley de 1963 sí supuso un dramático cambio en el ramo de enfermedad al suprimir el ánimo de lucro de los órganos gestores de los seguros sociales.¹³⁰ Esta directriz fue sin duda una de las más polémicas de la nueva normativa, puesto que las entidades colaboradoras había representado un papel muy importante en el desarrollo de los seguros en las décadas anteriores. No obstante, la ley introdujo la figura de “empresa colaboradora”, refiriéndose a aquellas empresas que poseían servicios médicos propios y desearan firmar convenios de colaboración con el INP para efectuar una prestación directa. Para poder acogerse a esta posibilidad, las empresas debían presentar una plantilla superior a los 500 trabajadores fijos afiliados y dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social; poseer instalaciones sanitarias propias que sean “suficientes y eficaces ... para prestar la asistencia sanitaria que corresponda a la incapacidad laboral transitoria derivada de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, exceptuada en su caso la hospitalización quirúrgica”; y, por último, “observar un correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación social”.¹³¹ En definitiva, el nuevo sistema de colaboración establecía unos criterios muy estrictos que no

128 Siguiendo a Pons (2011), p. 131. Aunque su aplicación se aplazó. El decreto de 22 de marzo de 1965 fijó finalmente su aplicación el 1 de junio de 1965.

129 Datos de la Jefatura Central de Tráfico. Ministerio de la Gobernación, Anuario Estadístico General, 1964.

130 “Quedaban fuera de esta prohibición al no perseguir ánimo de lucro, las Mutuas Patronales que gestionaban el Seguro de Accidentes de Trabajo, por lo que aunque la supresión del posible ánimo de lucro se acercaba a la tesis de la gestión pública de la Seguridad Social no se identificaba plenamente con ella”, García Murcia y Castro Argüelles (2009), p. 382.

131 BOE, núm. 292, de 7 de diciembre de 1966, p. 15402.

reunían la mayoría de las empresas afiliadas. Basta recordar que la dimensión media de las empresas afiliadas en diciembre de 1963 era de 7,4 trabajadores en el seguro directo y 17,2 en entidades colaboradoras.

La liquidación progresiva de las entidades colaboradoras con fines de lucro adquirió especial importancia en el ámbito del SOE, donde habían llegado a cubrir tres cuartas partes de la asistencia sanitaria (Cuadro 2.20).¹³² El gobierno preveía que el 1 de enero de 1965 toda la gestión del SOE habría sido traspasada ya al Instituto Nacional de Previsión, pero el proceso de liquidación se prolongó más allá de un año. Muchas de las entidades colaboradoras se posicionaron en contra de la medida, a la vez que plantearon el problema del futuro profesional del personal empleado. En una carta con fecha de 30 de septiembre de 1964, el presidente de la Sección Social Central del Sindicato Nacional del Seguro, Sixto Marly Teixidó argumentaba que, bajo su criterio, “el Instituto Nacional de Previsión, al hacerse total cargo del Seguro Obligatorio de Enfermedad, está obligado a absorber al personal hasta el presente ocupado por las colaboradoras, aún cuando pudiera también dejarse opción a dicho personal, voluntariamente, al cese previa indemnización adecuada”.¹³³ En una carta posterior, fechada el 19 de octubre de 1964, informaba de que en una reunión con el Director General de Previsión las propuestas procedentes del Sindicato y de las colaboradoras, es decir, la absorción total del personal por el INP, no habían sido aceptadas. Por el contrario, la oferta del Ministerio respecto a esta cuestión se limitó a cubrir: a) la jubilación anticipada de empleados que hubieran alcanzado la edad de 58 años; b) una indemnización superior a la legal del resto de personal, teniendo en cuenta su situación personal y con derecho al subsidio de paro; c) solo en caso de personal de difícil colocación y en casos plenamente justificados se absorbería por el INP u organismo similar de la Seguridad Social. El 20 de noviembre de 1964 el Director General de Previsión, Rafael Cabello de Alba, aprobaba una resolución por la que se daban instrucciones para el desarrollo del trabajo de las comisiones liquidadoras de las entidades colaboradoras del SOE.¹³⁴ Este proce-

132 BOE, núm. 234, de 29 de septiembre de 1964, p. 12769.

133 Pons y Vilar (2014), pp. 224-226.

134 BOE, núm. 281, de 23 de noviembre de 1964, p. 15402.

so debía dar comienzo el primer día hábil de 1965 y terminar el 30 de abril del mismo año. Poco antes de quedar abierto este plazo, en el mes de diciembre de 1964, la prensa se hizo eco del rechazo a estas medidas. Dentro de los canales permitidos en la época, las críticas procedían sobretodo del mutualismo catalán de gran tradición histórica. Entre los principales opositores a la pérdida de la gestión privada de este seguro social destacaban las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y las mutuas de previsión con gran tradición en la gestión del seguro de enfermedad. En una artículo de José M^a Puig Roig, presidente de la Federación de Mutualidades de Cataluña y Baleares, publicado el 23 de diciembre de 1964 en La Vanguardia Española se ponía en evidencia la postura de las “mutualidades tradicionales”, solicitando “que no se les sustraiga el gobierno de esta parcela de la Seguridad Social, pues creen poseer títulos bastantes de tradición, servicio y experiencia para que no se les sustraiga el gobierno de esta parcela de la Seguridad Social, a la que prestan el calor humano (que no puede albergar un organismo monopolístico)”¹³⁵

Cuadro 2.20.

Datos básicos de la cobertura sanitaria antes y después de la entrada en vigor de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963

Años	Número de empresas afiliadas			Afiliación de asegurados al SOE			Beneficiarios (excluidos asegurados)		
	Seguro directo	EECC	Total	Seguro directo	EECC	Total	Seguro directo	EECC	Total
1963	256.967	161.684	418.651	1.912.563	2.786.830	4.699.393	3.205.093	4.248.421	7.453.514
1964	271.167	164.856	436.023	2.079.203	2.844.781	4.923.984	3.465.124	4.263.392	7.728.516
1965	343.442	122.150	465.592	3.240.149	1.938.827	5.178.976	5.407.441	2.755.738	8.163.179
1966*	501.691	1.946	-	5.179.324	315.975	5.495.299	8.214.386	515.993	8.730.379
1967	545.402	1.862	-	5.356.785	295.269	5.652.054	8.560.669	461.755	9.022.424
1968	581.805	1.889	-	5.452.990	286.295	5.739.285	8.778.313	449.035	9.227.348
1969	614.323	888	-	6.067.374	195.011	6.262.385	9.374.093	301.292	9.675.385
1970	635.472	971	-	6.722.559	222.134	6.944.693	10.957.771	362.078	11.319.849
1971	656.808	977	-	7.249.508	236.469	7.485.977	12.179.173	397.267	12.576.440

135 En el Diario de Barcelona de 1 de diciembre de 1964 aparecían también dos artículos titulados “El SOE y el Mutualismo” y, por otra parte, “Inquietud por el cese de las entidades colaboradoras del seguro de enfermedad”, citados por Pons (2010), p. 243.

Años	Número de empresas afiliadas			Afilación de asegurados al SOE			Beneficiarios (excluidos asegurados)		
	Seguro directo	EECC	Total	Seguro directo	EECC	Total	Seguro directo	EECC	Total
1972	688.696	-	-	7.873.729	248.933	8.122.662	12.653.082	400.035	13.053.117
1973	718.098	-	-	8.566.150	243.223	8.809.373	13.954.258	396.210	14.350.468
1974	640.813	-	-	9.008.093	226.304	9.234.397	14.310.927	345.845	14.656.772
1975	634.703	-	-	9.755.717	235.837	9.991.554	11.761.570	280.330	12.041.900

Fuente: *Memorias estadísticas de la Seguridad Social*, 1967, 1972, 1976 y 1979. Nota: EECC: empresas colaboradoras.

Los datos recogidos en este cuadro contabilizan solo los asegurados por cobertura sanitaria ajena a los accidentes de trabajo y a enfermedades profesionales dentro del Régimen general. (*) A partir de 1966 se refiere a trabajadores y asimilados en alta para la contingencia de asistencia sanitaria. Asimismo se contabilizan los familiares protegidos (beneficiarios) y las empresas inscritas en la misma contingencia. Debido al cambio de metodología observado a partir de 1966 no se han sumado las partidas de las dos primeras columnas.

La situación se agudizó cuando se presentó un recurso contra la Orden del Ministerio de Trabajo de 25 de septiembre por la que se regulaba la liquidación de las entidades colaboradoras del SOE por vencimiento de sus convenios con el INP. Finalmente, el tribunal pertinente acordó el 18 de diciembre la suspensión de ejecutividad de efectos de esta Orden.¹³⁶ A partir de aquí, se publicaron en la prensa artículos a favor y en contra de dicha resolución. En particular, el Ministerio de Trabajo ofreció una nota informativa en la que se justificaba y apoyaba el cese de un sistema de colaboración que había sido desde un principio transitorio. Para sostener sus argumentos apuntaba que la continuación de los convenios de colaboración hacía inviable el principio de solidaridad social del SOE porque “las colaboradoras encuadran generalmente a los sectores de mayor nivel salarial y de cotización (de ahí también su mayor concentración en las zonas geográficas más desarrolladas), lo que produce para ellas un excedente sobre los promedios de ingresos calculados. Como contrapartida, los ingresos para atender a otros sectores laborales o zonas geográficas se quedan cada día más cortos y resultan insuficientes para cubrir las prestaciones”. Para apoyar esta tesis, el Ministerio señalaba que el

¹³⁶ Periódico *La Vanguardia Española* 23/12/1964, p. 55.

balance del Seguro Obligatorio de Enfermedad de 1963 reflejaba una cuota media general correspondiente al INP de 121,67 pesetas mensuales por trabajador asegurado. Sin embargo, la cuota media percibida por la Federación de Mutualidades de Cataluña ascendía a 182,50 pesetas. Además, añadía que el régimen de colaboración no había resuelto el problema general de la asistencia en España, “como mucho ha prestado un más amplio margen para la mejora de esa asistencia respecto de sectores muy concretos de alto nivel salarial y de provincias o regiones de alto grado de desarrollo, en las que subsisten zonas laborales deprimidas a las que asiste habitualmente el INP”. En consecuencia, el Ministerio aplaudía la medida aprobada en la Ley de 1963, bajo los principios de equidad distributiva y de solidaridad nacional.¹³⁷

Posteriormente, en el mismo mes de diciembre, el Tribunal Supremo dictaba sentencia en la que se confirmaba la suspensión. Al final, las entidades colaboradoras perdieron la gestión del Seguro Obligatorio de Enfermedad y fueron liquidadas. La resolución del conflicto del personal se produjo a mediados de 1966. Una circular conjunta de las Direcciones Generales de Previsión y Empleo dictó una serie de instrucciones para solucionar los expedientes de crisis de las entidades colaboradoras del Seguro Obligatorio de Enfermedad. El personal dependiente de estas entidades, que trabajaba en exclusiva para el SOE (y no para otras ramas de seguro), debía ser indemnizado a razón de mes y medio de su salario por cada año o fracción de año de servicio con un tope de treinta mensualidades.¹³⁸ Los empleados mayores de 35 años y menores de 60 serían absorbidos por el INP o indemnizados, si así lo deseaban. En este último caso se incluían a las personas con incapacidad física y a los titulares de familia numerosa. A los de edad igual o mayor de 60 años y menor de 65 se les concedió la jubilación anticipada con el 100% de la retribución anual mínima reglamentaria o el 90% compatible con la indemnización. Con esta integración laboral se ponía fin a la gestión privada del SOE.¹³⁹

137 “Problema en torno a la Seguridad Social”, Periódico La Vanguardia Española, 23/12/1954, p. 55.

138 Periódico La Vanguardia Española, 26/06/1966, p. 7.

139 BOE, núm. 156, de 1 de julio de 1966, p. 8260 y BOE, núm. 159, de 5 de julio de 1966, p. 8452.

A la vista de este proceso, la Ley de Bases de 1963 puede ser considerada como una normativa “que encontró un equilibrio global entre posiciones encontradas”.¹⁴⁰ Ahora bien, entre otros aspectos, la normativa desaprovechó la oportunidad de introducir una simplificación y verdadera unidad del sistema de gestión de la Seguridad Social en España. De esta forma, esta legislación que se había propuesto a priori como sus dos principales objetivos racionalización de la gestión y desaparición del espíritu de lucro solo cumplió el segundo. El primero se quedó en una mera declaración de intenciones, como se analizará en el próximo capítulo.

Anexo 2.1. Sección Accidentes de Trabajo. Registro de Entidades Aseguradoras de Accidentes de Trabajo. Compañías de seguros autorizadas por este Ministerio para sustituir al patrono en las obligaciones que a este le impone la legislación vigente sobre accidentes de trabajo

Núm. inscripción	Nombre entidad	Fecha inscripción	Domicilio
1	La Vasco Navarra S.A. de Seguros	1900	Pamplona
2	Caja de Previsión y Socorro	1900	Barcelona
4	L'Assicuratrice Italiana S.A. de Seguros y Reaseguros	1901	Barcelona
5	Zurich Compañía General de Seguros contra Accidentes y Responsabilidad Civil	1901	Barcelona
6	La Preservatrice, Compañía Anónima de Seguros	1901	Madrid
7	Hispania, Compañía General de Seguros	1902	Barcelona
9	La Unión Alcoyana, Compañía de Seguros contra Incendios y Accidentes	1905	Alcoy (Alicante)
10	Sociedad Suiza de Seguros contra Accidentes en Winterthur	1910	Barcelona
11	L'Abeille, Compañía Francesa de Seguros contra Accidentes	1911	Barcelona
12	Compagnie d'Assurances Generales	1913	Madrid

140 Sánchez Navarro (2003), p. 70 y ss.

Núm. inscripción	Nombre entidad	Fecha inscripción	Domicilio
13	Le Patrimoine, Compañía de Seguros contra Accidentes	1916	Madrid
14	La Unión y el Fénix Español	1918	Madrid
15	Guardian, Assurance Company Limited	1920	Madrid
16	Du Soleil, Compañía de Seguros a Primas fijas	1921	Madrid
17	La Patria Hispana, S.A. Seguros	1922	Madrid
18	L'Union, Compañía de Seguros contra Accidentes	1923	Madrid
19	Northern Assurance Company Limited	1924	Barcelona
20	La Urbana y el Sena, Compañía de Seguros contra accidentes	1924	Madrid
21	La Unión Levantina, S.A. Seguros	1925	Valencia
22	Sun Insurance Office, Limitada	1928	Bilbao
23	General Española de Seguros S.A.	1929	Madrid
24	La Equitativa (Fundación Rosillo)	1929	Madrid
25	La Previsora Hispalense S.A. Seguros Generales	1930	Madrid
26	Unión Española Compañía de Seguros Generales	1930	Madrid
27	La Providence Compañía Anónima de Seguros	931	Madrid
28	Compañía Vascongada de Seguros y Reaseguros	1931	San Sebastián
29	Plus Ultra, Compañía de Seguros Generales	1933	Madrid
30	Fides, Compañía Española de Seguros	1936	Madrid
31	La Paternelle, Compañía Anónima de Seguros	1936	Madrid
32	La Previsión Española CIA (Comercio, Industria, Agricultura) Entidades Reunidas, Compañía Anónima de Seguros Reunidos	1939	Sevilla
33	La Polar, Sociedad Anónima de Seguros	1940	Bilbao
34	Lucero, Sociedad Anónima de Seguros	1940	Madrid

Núm. inscripción	Nombre entidad	Fecha inscripción	Domicilio
35	La Constancia, Compañía Anónima de Seguros	1940	Barcelona
36	Bilbao, Compañía Anónima de Seguros	1940	Bilbao
37	Universo, Compañía Española de Seguros, S.A.	1941	Madrid
38	Aurora, Compañía Anónima de Seguros	1941	Bilbao
39	Compañía de Seguros Omnia S.A.	1942	Madrid
40	Occidente, Compañía Española de Seguros S.A.	1942	Madrid
41	Compañía Anónima de Seguros Covadonga	1942	Madrid
42	Mare Nostrum S.A.; de Seguros y Reaseguros	1942	Palma de Mallorca
43	Mediodía S.A. Compañía de Seguros y Reaseguros	1942	Madrid
44	Vizcaya S.A. de Seguros y Reaseguros	1942	Bilbao
45	Cantabria S.A. de Seguros	1942	Madrid
46	Caja de Seguros Reunidos, S.A. (C.A.S.E.R.)	1942	Madrid
48	Compañía Hispano Americana de Seguros y Reaseguros	1943	Madrid
49	Hermes Compañía Española de Seguros	1943	Madrid
50	Seguros Industriales, Compañía Anónima (S.I.C.A.)	1943	Madrid
51	Multimar Compañía Anónima de Seguros	1943	Madrid
52	Campo, Compañía de Seguros Agrícolas e Industriales S.A.	1943	Madrid
53	Ibérica S.A. de Seguros	1943	Barcelona
54	Sociedad Anónima de Seguros La Mundial	1943	Madrid
55	Sur, Compañía Española de Seguros y Reaseguros	1943	Sevilla
56	El Hércules Hispano, S.A. de Seguros	1943	Madrid
57	Compañía Portuguesa de Seguros O Trabalho	1944	Madrid

Núm. inscripción	Nombre entidad	Fecha inscripción	Domicilio
58	Minerva S.A., Compañía Española de Seguros Generales	1944	Madrid
59	La Equitativa Nacional Compañía Anónima de Seguros y Reaseguros	1945	Madrid
60	La Sud América (Fundación Larragoiti), Compañía Española de Seguros	1945	Madrid
61	Galicia, S.A. Compañía de Seguros y Reaseguros	1945	La Coruña
62	Orión, Compañía Española de Seguros	1945	Madrid
63	Cervantes S.A. Compañía Española de Seguros	1945	Madrid
64	Velázquez, S.A. Compañía Española de Seguros y Reaseguros	1946	Madrid
65	Nacional Hispana Aseguradora S.A.	1946	Madrid
66	Federación Ibérica de Seguros, S.A.	1946	Madrid
67	Compañía Internacional de Seguros S.A.	1946	Barcelona
68	Centro de Navieros Aseguradores, Compañía Anónima de Seguros	1947	Barcelona
69	Compañía Adriática de Seguros	1947	Madrid
70	Sociedad Anónima de Seguros La Estrella	1947	Madrid
71	Institución Aseguradora de Seguros S.A. (I.A.S.A.)	1947	Madrid
72	Sociedad Anónima Banco Vitalicio de España	1947	Madrid
73	Assicurazioni Generali, continuadora de La Anónima de Accidentes en los ramos de accidentes y responsabilidad civil	1947	Barcelona
74	Los Previsores del Porvenir	1947	Madrid
75	Unión Iberoamericana, Compañía Anónima de Seguros y Reaseguros	1947	Madrid
76	Unión Pacífico S.A. Compañía de Seguros y Reaseguros	1948	Barcelona
77	Andalucía, Compañía de Seguros Generales	1948	Cádiz
78	Cresa, Compañía Anónima de Seguros y Reaseguros	1948	Barcelona

Núm. inscripción	Nombre entidad	Fecha inscripción	Domicilio
79	La Catalana, Sociedad Catalana de Seguros a prima fija	1948	Barcelona
80	Lepanto S.A. Compañía de Seguros Generales	1948	Barcelona
81	Sociedad Anónima de Seguros El Fénix Latino	1948	Madrid
82	Financiera Nacional de Seguros y Reaseguros, Compañía Anónima Española	1949	Barcelona
83	Phoenix Assurance Company Limited	1950	Madrid
84	Iberia, Compañía Anónima de Seguros Generales	1950	Barcelona
85	Compañía Marroquí de Seguros Generales	1950	Tánger
86	Vesta Compañía Anónima de Seguros y Reaseguros	1950	Madrid
87	Consolidada S.A. Hispano Americana de Seguros	1951	Madrid
88	Caledonian Insurance Company	1953	Barcelona
89	Fomento Español de Seguros S.A., Compañía Española de Seguros y Reaseguros	1953	Madrid
90	New Hampshire Fire Insurance Company	1954	Madrid
91	Peninsular S.A. de Seguros	1954	Madrid
92	La Suiza, Compañía Anónima de Seguros Generales de Zurich	1954	Barcelona
93	Compañía de Seguros Nacional Suiza	1954	Barcelona
94	Great American Insurance Company, Compañía Americana de Seguros	1954	Madrid
95	La Previsión Nacional, Compañía española de Seguros S.A.	1954	Barcelona

Fuente: BOE, núm. 92, de 2 de abril de 1955, pp. 2185-2186. Nota: Todas las compañías efectúan el seguro a todo riesgo.

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

Anexo 2.2 Sección Accidentes de Trabajo. Registro de Entidades Aseguradoras de Accidentes de Trabajo Relación de Sociedades Mutuas Agrícolas autorizadas por este Ministerio para sustituir al patrono en las obligaciones que a este le impone la legislación vigente sobre accidentes de trabajo.

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
2	Mutual Agraria Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura	C	1932	Almazora (Castellón)
3	Mutua Patronal Agrícola de Orihuela	C	1932	Orihuela (Alicante)
4	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura del Partido Judicial de Tortosa	C	1932	Tortosa (Tarragona)
5	Mutualidad Agraria Abulense	P	1932	Ávila
8	Mutualidad Patronal de Seguros contra los Accidentes del Trabajo en la Agricultura	C	1932	Santa Barbará (Tarragona)
9	Mutualidad de Patronos Agrícolas de Menorca	C	1932	Mahón (Baleares)
10	Mutualidad Patronal Agraria de Lerma y su Partido	C	1932	Lerma (Burgos)
11	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura de Alberique	C	1932	Alberique (Valencia)
12	Mutualidad de Patronos Agrícolas de Ciudadela	C	1932	Ciudadela (Menorca)
13	Mutualidad de Patronos Agrícolas de la Comarca de Igualada	C	1932	Igualada (Barcelona)
14	Mutualidad de Patronos Agrícolas del Partido de Frechilla	C	1932	Frechilla (Palencia)
15	Mutualidad Patronal Agrícola de Alella	C	1932	Alella (Barcelona)
16	Mutualidad Agrícola Roquetense	C	1932	Roquetas (Tarragona)

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
17	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura	C	1932	Almansa (Albacete)
18	Mutualidad Patronal Agrícola de Amposta	C	1932	Amposta (Tarragona)
19	Mutualidad del Seguro contra Accidentes de Trabajo en la Agricultura de Carlet	C	1932	Carlet (Valencia)
20	Mutualidad Patronal del Seguro contra Accidentes del Trabajo en la Agricultura de Montroig	C	1932	Montroig (Tarragona)
21	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura de Carcagente	C	1933	Carcagente (Valencia)
22	Mutualidad de Patronos Agrícolas de Lluchmayor	C	1933	Lluchmayor (Balears)
23	Mutualidad Agraria Palentina	P	1933	Palencia
24	Mutua Agrícola Tordesillana	C	1933	Tordesillas (Valladolid)
25	Mutual Provincial Agraria de Palencia	P	1933	Palencia
26	Mutua de la Caja de Navarra contra Accidentes de Trabajo Agropecuario	P	1933	Pamplona
27	Mutualidad del Seguro de Accidentes del Trabajo (Sección F del Sindicato Agrícola de Cheste)	C	1933	Cheste (Valencia)
28	Mutualidad de Patronos Agrícolas de la Comarca Norte de Tenerife	C	1933	Orotava (Tenerife)
29	Mutualidad Aseguradora de Accidentes del Trabajo en la Comarca de los Partidos Judiciales de Novelda, Monovar y Villena	C	1933	Novelda (Alicante)
30	Mutualidad de Seguros de Cerdaña contra Accidentes de Trabajo Agrícola	C	1933	Gerona

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
31	Mutua Agrícola Castellana contra Accidentes de Trabajo en la Agricultura	P	1933	Medina del Campo (Valladolid)
32	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura de Vandellós	C	1933	Vandellós (Tarragona)
33	Mutualidad Social Agraria	C	1933	Palma de Mallorca
34	Mutualidad Aseguradora de los Accidentes de Trabajo en la Agricultura del Término Municipal de Pinoso y limítrofes	C	1933	Pinoso (Alicante)
35	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Agricultura del Partido Judicial de Reus	C	1933	Reus (Tarragona)
36	Mutual Agrícola de Anguita	P	1933	Anguita (Guadalajara)
37	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidente del Trabajo en la Agricultura en el término municipal de Jávea	C	1934	Javea (Alicante)
38	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidente del Trabajo en la Agricultura de Sueca	C	1934	Sueca (Valencia)
39	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidente del Trabajo en la Agricultura del Partido Judicial de La Bisbal	C	1934	Pais (Gerona)
40	Mutua Agraria Valenciana	R	1934	Valencia
41	Mutua Agrícola de Manlleu y la comarca El Ter	C	1935	Manlleu (Barcelona)
42	Mutual de Defensa Agrícola Mutualidad Patronal del Seguro de Accidente del Trabajo	C	1936	Santa Pau (Gerona)

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
43	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidente del Trabajo Agrícola del Sindicato de Bellmunt de Ciurana	C	1943	Bellmunt de Ciurana (Tarragona)
44	Mutualidad Sindical Arroceras de Accidentes de Trabajo en la Agricultura	C	1946	Tortosa (Tarragona)
45	Unión Agrícola Montañesa, Mutualidad de Patronos Agrícolas de las comarcas de Camprodón, Ripoll y San Juan de las Abadesas	C	1947	Villalonga de Ter (Gerona)
46	El Agro Español, Mutualidad de Previsión	N	1947	Madrid
47	Mutualidad Rural de Previsión Social	N	1949	Madrid
48	Mutua Murense de Accidentes de Trabajo	R	1952	Muro (Baleares)
49	Mutualidad La Arroceras de Accidentes de Trabajo en la Agricultura	C	1953	Villarreal de los Infantes (Castellón)
50	Mutualidad La Arroceras de Accidentes de Trabajo en la Agricultura	C	1953	Sueca (Valencia)
51	Mutualidad de Seguros contra los Accidentes del Trabajo (sección D de la cooperativa agrícola de San Antonio de Pedralba)	C	1954	Pedralba (Valencia)
52	Sección Patronal de Seguros de la Cooperativa del Campo, Caja Rural de Ahorros y Préstamos de los Santos de Maimona	C	1954	Los Santos de Maimona (Badajoz)

Fuente: BOE, núm. 102, de 12 de abril de 1955, pp. 2354-2355. Radio de acción del seguro: L: local; C: Comarcal; P: provincial; R: regional; N: nacional. Todas estas mutuas practican el seguro a todo riesgo salvo la número 27 que practica solo incapacidad temporal.

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

Anexo 2.3. Sección Accidentes de Trabajo. Registro de Entidades Aseguradoras de Accidentes de Trabajo Relación de Sociedades Mutuas Industriales autorizadas por este Ministerio para sustituir al patrono en las obligaciones que a este le impone la legislación vigente sobre accidentes de trabajo.

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
1	La Previsión Sociedad Mutua contra Accidentes de Trabajo	N	1901	Madrid
2	La Previsora Mutualidad de Seguros Sociales	P	1903	Vitoria
3	Mutua de Contratistas de Obras y Maestros Albañiles de Barcelona	L	1904	Barcelona
4	Mutua Metalúrgica de Seguros	R	1905	Barcelona
5	Mutua Catalana de Accidentes e Incendios	R	1905	Barcelona
6	Mutua Barcelonesa de Descargadores	P	1906	Barcelona
7	Mutua Montañesa de Seguros	P con seguro agrícola	1906	Santander
8	Mutua Asturiana de Accidentes	N	1907	Gijón
9	Mutua Regional de Accidentes de Trabajo	Nacional con seguro agrícola	1907	Barcelona
10	Mutua General de Seguros	N	1908	Barcelona
11	Mutua de Accidentes de Zaragoza	R con seguro agrícola	1908	Zaragoza
12	Mutua de Accidente del Trabajo de las Artes del Libro	P	1909	Madrid
13	La Única Sección Mutua de accidentes del trabajo	P	1910	Madrid
14	Mutua para Accidentes del Trabajo del Centro de carpinteros matriculados de Barcelona	R	1912	Barcelona

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
15	Mutua Valenciana sobre accidentes del trabajo	N	1913	Valencia
16	Mutua Sabadellense de accidentes del trabajo y enfermedad	L	1919	Sabadell
17	Unión de Maestros Pintores	P	1920	Madrid
18	La Mutualidad Naviera	N	1920	Vigo
19	Reddis, Sociedad de seguros mutuos contra accidentes de trabajo	P	1923	Reus
20	Sociedad de Seguros mutuos de Vizcaya sobre accidentes de trabajo	P	1923	Bilbao
21	La Mutua de Seguros de Pamplona	P	1924	Pamplona
22	Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo	P	1924	Vigo
23	Mutua Harinera de Navarra	P	1924	Pamplona
24	La Equidad, Mutua de Seguros contra accidentes del trabajo	L	1925	Madrid
25	Mutua Leridana de Seguros	P con seguro agrícola	1926	Lérida
26	Mutualidad de Seguros contra accidentes del trabajo de la Asociación de Maestros Pintores de Barcelona	P	1926	Barcelona
27	La Mutua Hostelera	P	1927	Madrid
28	Mutua Igualadina de Seguros contra Accidentes del Trabajo	C	1927	Igualada (Barcelona)
29	Mutualidad Patronal de la Sociedad de Cooperativas de Fumigadores de España	N	1928	Valencia
30	Mutualidad Patronal de Vaquerías	P	1928	Madrid
31	Mutua de Seguros del Panadés contra Accidentes del Trabajo	R	1928	Villafranca del Panadés (Barcelona)

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
32	Mutua Patronal Castellana (Sociedad de Seguros contra los accidentes del trabajo en la Industria y en la Agricultura)	N con seguro agrícola	1929	Valladolid
33	Mutua Guipuzcoana de Seguros	P	1929	San Sebastián
34	Mutualidad Patronal de vinos y aguardientes	P	1929	Madrid
35	Mutualidad de la Federación Industrial de Autotransportes de Cataluña, M.F.I.A.T.C.	R con seguro agrícola	1930	Barcelona
36	La Mutualidad de Guecho, Sociedad de Seguros Mutuos del ramos de la construcción	L	1930	Algorta (Bilbao)
37	Unión Mutua de Seguros	P	1930	Oviedo
38	Mutua de Accidentes de Trabajo de Tarragona	P	1931	Tarragona
39	Asociación Mutua de Seguros Layetana	N con seguro agrícola	1932	Barcelona
40	Federación Madrileña de las Industrias de Carnes (Sección Seguros de accidentes del trabajo)	P	1932	Madrid
41	Mutualidad de Accidentes de Mar y Accidentes de Trabajo	N	1933	Madrid
42	Mutualidad Catalana mercantil e industrial sobre Accidentes de Trabajo	R	1933	Barcelona
43	Mutua de Accidentes de Trabajo de la Industria Hotelera y similares de Madrid	L	1933	Madrid
44	Mutua Comercial aragonesa	R	1933	Zaragoza
45	Mutualidad de Seguros de Accidentes de Trabajo en la industria de pescados y sus derivados	P	1933	Madrid
46	Mutualidad Patronal Ilicitana, seguros de Accidentes de Trabajo	P	1933	Elche

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
47	Mutua de Accidentes de Trabajo del Puerto de Valencia	R	1933	Valencia
48	Pakea, Mutualidad de Seguros Sociales	R	1933	San Sebastián
49	Ferrovías, Mutualidad Patronal de seguros contra Accidentes de Trabajo	N	1933	Madrid
50	Mutualidad de Empresas minero-sidero-metalúrgica de Vizcaya Misimetaya	P	1933	Bilbao
51	Mutualidad de Seguros de la Sociedad del Gremio de Carbonerías de Madrid	L	1933	Madrid
52	Mutualidad Naval del Norte	N	1933	Bilbao
53	Sociedad de Seguros Mutuos Martierra	N	1933	Bilbao
54	Seguros Mutuos para Accidentes de Trabajo	R	1933	Sevilla
55	Mutualidad Patronal Minera del suroeste	R	1933	Huelva
56	Mutualidad Patronal sobre Accidentes de Trabajo Vallduxense	L	1933	Vall de Uxo (Castellón)
57	Mutualidad de Industrias Minero metalúrgicas y derivada y complementarias	N	1933	Madrid
58	Dionisio Mutualidad Patronal de seguro contra accidentes del trabajo en la industria	P	1933	Huelva
59	Mutualidad de la Confederación Gremial catalana sobre Accidentes de Trabajo	R	1933	Barcelona
60	Mutua de Accidentes de Trabajo en Hoteles, cafés, restaurantes y similares	R	1933	Barcelona

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
61	Mutua de seguros agrícolas MAPFRE	N con seguro agrícola	1933	Madrid
62	Mutua General Agropecuaria (Filial de la Sociedad General de Ganaderos de España)	N	1933	Madrid
63	Mutualidad de la Propiedad Urbana española (Asociación de seguros contra los accidentes del trabajo de los porteros de fincas urbanas)	P	1933	Madrid
64	Mutua Patronal de Barcelona	L	1933	Barcelona
65	La Mutual Almansaña, Mutualidad Patronal del Seguro contra Accidentes del Trabajo en la Industria	L	1933	Almansa (Albacete)
66	Mutualidad de Seguros de Empresarios de Espectáculos de España	N	1933	Madrid
67	Mutualidad de Seguros de Armadores de Buques de Pesca de España	N	1933	Madrid
68	Mutualidad de Empresas Mineras e Industriales de Asturias	N	1933	Oviedo
69	La Providencia, Sociedad Mutua de Patronos para Accidentes del Trabajo	L	1933	Salamanca
70	Mutualidad de Transportistas del Norte de España	R con seguro agrícola	1933	Pamplona
71	Mutua sobre accidentes del trabajo en la industria panadera de la provincia de Valencia	P	1933	Valencia
72	Soliss, Mutualidad Provincial de Seguros Sociales	P con seguro agrícola	1933	Toledo

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
73	La Legal, Sociedad de Seguros Mutuos de Accidentes de Trabajo	P	1933	Madrid
74	El Vulcano, Sociedad de Seguros Mutuos sobre Accidentes de Trabajo	P	1933	Madrid
75	Mutualidad Patronal de Consignatarios de Buques de Las Palmas	P	1933	Las Palmas
76	Mutualidad Mercantil Madrileña de Seguros contra Accidentes del Trabajo	L	1933	Madrid
77	Mutualidad Patronal de Cafeteros, Hoteleros y similares de Vizcaya	Varias provincias	1933	Bilbao
78	Mutualidad Gremial de Seguros contra Accidentes del Trabajo	P	1933	Gijón
79	Unión Mutua Tinerfeña	P	1933	Santa Cruz de Tenerife
80	Mutual de Previsión, de comercio, Industria y agricultura de Valladolid	P con seguro agrícola	1933	Valladolid
81	Júcar, Mutualidad Patronal de Seguros de Accidentes de Trabajo	P con seguro agrícola	1933	Alcira (Valencia)
82	Mutualidad Carbonera del Norte	N	1933	Bilbao
83	Mutualidad Comercial Sociedad de Seguros Mutuos contra Accidentes de Trabajo	P	1933	Bilbao
84	Mutualidad de Fabricantes de Pan de los Pueblos de la Provincia de Madrid	P	1933	Madrid
85	Mutua de Seguros de Tarrasa	P	1933	Tarrasa
86	Mutualidad Patronal Pesquera	N	1933	Vigo
87	Sociedad Mutua de Accidentes de Trabajo de la Fábrica de Explosivos, productos químicos y minas	N	1933	Bilbao
88	Mutua Cerrajera y similares de Barcelona	R	1933	Barcelona

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
89	Mutua Patronal Tárrega contra Accidentes de Trabajo	L	1933	Tárrega (Lérida)
90	Mutua La Confianza sobre Accidentes de Trabajo de la Sociedad de Maestros, Sastres y Oficios similares del ramos de la Aguja de la provincia de Valencia	P	1933	Valencia
91	Mutua Granadina de Artes Blancas, Industria , Comercio y Agricultura	P con seguro agrícola	1933	Granada
92	La Concordia, Mutualidad Patronal contra Accidentes de trabajo en la agricultura y la industria	C con seguro agrícola	1933	Villa de Don Fabrique (Toledo)
93	La Seguridad Mutua, sociedad de accidentes de trabajo	L	1933	Tomelloso (Ciudad Real)
94	Mutualidad del Seguro contra Accidentes de Trabajo en la Industria de Carlet	L	1933	Carlet (Valencia)
95	Mutua Felanigense de accidentes de trabajo	C con seguro agrícola	1933	Felanix (Baleares)
96	Mutualidad Patronal La Previsora, de Seguros contra Accidentes del Trabajo en la agricultura e industria de Villarrubia de Santiago	C con seguro agrícola	1933	Villarubia de Santiago (Toledo)
97	Mutua Panadera. Seguro de Accidentes de Trabajo	P	1933	Madrid
98	Mutua Manresana de Seguros Sociales	C	1933	Manresa
99	Mutualidad de la Unión Sindical de las industrias del Libro Mutualidad U.S.I.L.	L	1933	Barcelona
100	Mutua Corchera, Mutualidad Industrial y Mercantil de Seguros contra Accidentes de Trabajo	P	1933	Palafrugell (Girona)

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
101	Mutua Bilbaína, Sociedad de Seguros contra Accidentes de Trabajo	P	1933	Bilbao
102	La Metalúrgica, Mutua de Seguros contra Accidentes de Trabajo	N	1933	Madrid
103	Mutualidad de Accidentes Papejeros	N	1933	Madrid
104	Museba, Mutualidad de Seguros de Banca	N	1933	Madrid
105	Mutua Harinera de Accidentes de España	N	1933	Valladolid
106	Mutualidad Patronal de Seguro contra accidentes de trabajo en la industria Ibesvico	N	1934	Madrid
107	Mutualidad de Levante sobre Accidentes de Trabajo	R con seguro agrícola	1934	Alcoy (Alicante)
108	Mutua Segorvina sobre Accidentes de Trabajo	C	1934	Segorbe (Castellón)
109	Asociación Mutua de Accidentes de Trabajo de los Patronos Tocineros y Adheridos	P	1934	Barcelona
110	Mutualidad Patronal Baztandarra	C	1934	Elizondo (Navarra)
111	Mutualidad Patronal de la Industria y Agricultura de Novelda	C con seguro agrícola	1934	Novelda (Alicante)
112	Mutualidad Española de Seguros Agrícolas e Industriales M.E.S.A.I	N con seguro agrícola	1934	Madrid
113	Mutualidad Industrial y Mercantil de Ávila y su provincia	P	1934	Ávila
114	Mutualidad Unión Patronal	P	1934	Alicante
115	Mutua de Ceuta	C con seguro agrícola	1934	Ceuta

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
116	Mutua Cargax	P	1934	Carcagente
117	Mutua Regional Gallega de Seguros	P	1934	Vigo
118	Mutua Naviera mediterránea	N	1934	Barcelona
120	Mutualidad Segoviana de Seguros	P	1934	Segovia
121	Mutua de Seguros de Lluchmayor	P	1934	Lluchmayor (balears)
122	Mutualidad Mercantil Salamantina	P	1934	Salamanca
123	Mutua general Industrial y Agrícola (P.A.C.I)	N	1934	Madrid
124	Mutua de Accidentes de la Sociedad de maestros y patronos carpinteros y oficios similares de Valencia	L	1935	Valencia
125	Mutua Guanarteme	P	1935	Arucas (Las Palmas)
126	Mutual Cyclops	N	1935	Barcelona
127	Mutualidad de Empresas Mineras del sindicato de minas de plomo de Linares La Carolina	N	1935	Linares (Jaén)
128	Hércules. Mutualidad de Seguros Generales	N	1935	Madrid
129	Mutua de Seguros de Previsión de la Industria Harinera Aragonesa	R	1938	Zaragoza
130	Mutualidad Patronal de Seguros de Seguros contra Accidentes de Trabajo C.A.T.Y.R	N	1938	Madrid
131	Unión Mediterránea, Mutua sobre los Accidentes de Trabajo	R	1939	Valencia
133	Mutualidad de Accidente de Mar y de Trabajo de Mataró y Litoral	C	1940	Mataró (Barcelona)
134	Mutualidad de Accidentes del mar y de Trabajo de Pescadores a la parte de Guipúzcoa	P	1940	San Sebastián

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
136	Atindana, Mutualidad Industrial, mercantil y agrícola de seguros contra los accidentes del trabajo en la industria y en la agricultura	P con seguro agrícola	1940	Las palmas
137	Mutua de la Asociación de Patronos del ramo de la madera de Manresa y su comarca	R	1940	Manresa (Barcelona)
138	Previsión Sociedad Mutua de Seguros Generales	N	1940	Madrid
139	Mutualidad Sindical de Seguros Agropecuarios	R con seguro agrícola	1940	Barcelona
140	El Fénix Mutuo, Sociedad Mutua de Seguros Generales	N con seguro agrícola	1941	Madrid
141	La Mutualidad Mejillense, Mutua sobre accidentes del trabajo en la industria, comercio y agricultura	C con seguro agrícola	1941	Melilla
143	Mutua de Empresas de Automóviles	Interregional	1942	Barcelona
144	Previsión Andaluza, Sociedad de Seguros Mutuos contra accidentes de trabajo en la industria, comercio y agricultura	R con seguro agrícola	1943	Jerez de la Frontera (Cádiz)
145	Mutualidad de Accidentes del mar y del Trabajo de pescadores a la parte de Vizcaya	P	1944	Bilbao
146	Mutua Agrícola, Sociedad Patronal de Seguros Mutuos contra accidente del trabajo en la agricultura y e la industria	C con seguro agrícola	1944	Burriana (Castellón)
147	Mutua de Asistencia y Previsión Iberia (MAPI)	R	1945	Barcelona
149	Mutua de Seguros de Industrias varias MUSIVA	C	1945	Barcelona

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
150	Mutualidad de Papel, prensa y artes gráficas	N	1945	Madrid
151	Asistencia sanitario-económica para empleados y obreros ASE-PEYO	N	1945	Madrid
152	Mutual panadera de Barcelona y su provincia	R	1945	Barcelona
153	Mutua Ibérica de Seguros	N	1946	Valencia
154	Mutua de Seguros Sociales La Alianza Mataronense	P	1946	Mataró (Barcelona)
155	Mutua de Comerciantes de carbones de Barcelona	P	1946	Barcelona
156	Mutua Española de Previsión	N	1946	Madrid
157	Mutua Alianza de Previsión Social	R	1947	Barcelona
158	Castilla, Mutua de Previsión Social	N	1947	Madrid
159	La Cruz Blanca, Mutualidad de Previsión	P con seguro agrícola	1947	Valencia
160	Asociación Mutua de Patronos Industriales del calzado de Menorca, AMICAL	C	1947	Ciudadela (Balears)
161	Mutualidad Panadera de la provincia de Murcia	P	1947	Murcia
162	Mutua Nacional Panadera	*	1947	Oviedo
163	Cataluña, Mutua de Previsión social	N	1948	Barcelona
164	Asociación Mutua Patronal Vilmar	P	1948	Barcelona
165	Manises, Mutualidad de Accidentes del Trabajo	N con seguro agrícola	1948	Manises (Valencia)
166	La Fraternidad Mutual nacional, Sociedad Mutua de Previsión Social	N con seguro agrícola	1948	Madrid

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
167	Asistencia Médica Mutua de previsión Social	R	1949	Granada
168	Mutualidad Comarcal de Seguros contra Accidentes de trabajo en el ramo de la construcción y similares	C	1949	Palafrugell (Gerona)
169	Mutualidad Harinero-Panadera de la región gallega	R	1949	La Coruña
170	Mutua Madrileña de Taxis	P	1950	Madrid
171	Mutualidad de Seguros en General ACI, (Agricultura, Comercio e Industria)	C	1950	Melilla
172	Hesperia Mutual, Mutualidad de Seguros contra Accidentes del Trabajo en la industria y en la agricultura	P	1950	Valencia
173	Mutua de la Industria Cerámica, Sección de Accidentes del Trabajo MICSAT	P	1951	Barcelona
174	Mutualidad Provincial Agraria de Burgos	P con seguro agrícola	1951	Burgos
175	Mutua Hispana de Previsión	P	1951	Barcelona
176	Mutualidad de Patronos Agrícolas de la provincia de Segovia	P con seguro agrícola	1951	Segovia
177	Mutua de Asociaciones para pensiones de accidentes (MAPA)	Cataluña y Baleares	1951	Barcelona
178	Mutualidad de Accidentes de Trabajo Laborum	P	1952	Madrid
179	Mutualidad Previsora de los Industriales de la madera	N	1952	Oviedo
180	Mutualidad Industrial y Comercial de Trabajo de Manacor (MICA)	C	1952	Manacor (Baleares)
181	Mutua Panadera de Zaragoza y provincia	P	1952	Zaragoza

Núm. inscripción	Nombre entidad	Radio de acción del seguro	Fecha inscripción	Domicilio
182	Mutualidad Levantina de transportes La Senvera	P	1952	Valencia
183	Mutua Balear de Previsión y Asistencia Social, Sección de Seguros de Accidentes de Trabajo	P con seguro agrícola	1953	Palma de Mallorca
184	Mutualidad Levantina de Previsión Social, accidentes de trabajo	P	1953	Valencia
185	Mutua cerealista de Cáceres y provincia	P	1954	Cáceres
186	Mutualidad Hostelera de Santa Maria de la provincia de La Coruña	P	1954	La Coruña
187	Mutualidad Riojana de Seguros	N	1954	Logroño
188	Mutua Gerundense de Accidentes de Trabajo	P	1954	Gerona
189	La Alianza, Asociación Nacional de Seguros Mutuos a prima fija	N con seguro agrícola	1954	Madrid

Fuente: BOE, núm. 102, de 12 de abril de 1955, pp. 2354-2355. Radio de acción del seguro: L: local C: Comarcal; P: provincial; R: regional; N: nacional. Todas estas mutuas practican el seguro a todo riesgo salvo los números 41, 49, 52, 57, 68, 78, 83, 87, 104: seguro obligatorio y los números 74, 101, 110, incapacidad temporal; *Todo el territorio nacional excepto Madrid, Barcelona y Valencia. Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

Capítulo 3

La consolidación de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo como entidades colaboradoras de la Seguridad Social (1966-1975)

El funcionamiento de la economía española desde 1959 vino marcado por la puesta en marcha del Plan de Estabilización que perseguía tres objetivos básicos: evitar el colapso de la economía española y sus implicaciones sobre los intereses de Estados Unidos en España; superar la etapa de dependencia directa de Washington dibujada en los Pactos de Madrid y delegar la carga de la estabilización hacia los organismos internacionales y abrir puertas a las oportunidades de inversión de los capitales privados estadounidenses.¹ En esencia, el Plan supuso la aceptación por parte de la dictadura de la economía de mercado del bloque capitalista occidental. Detrás de este giro podemos destacar tres factores: el agotamiento del modelo anterior que había conducido a España al borde de la suspensión de pagos exteriores y a graves desequilibrios macroeconómicos en el interior de su economía; el acercamiento diplomático entre la dictadura y el bloque occidental durante los años cincuenta en un contexto de integración europea (Tratado de Roma, 1957), expansión económica capitalista y guerra fría; y, por último, la presión de los grandes empresarios y el cambio de Gobierno

¹ Esta parte la analiza de manera interesante Cavalieri (2014, p. 111 y ss.) a través de los telegramas intercambiados por los gobiernos español y estadounidense durante estos años.

(que apartó del poder a los ministros falangistas). Además, el Plan no exigió el fin de la dictadura, ni la introducción de mecanismos correctores de los fallos de mercado, ni siquiera hubo exigencias relacionadas con los derechos civiles o laborales. Es más, contribuyó a la continuidad de la dictadura porque la apertura y el giro económico sacaron al país de la miseria, gracias a la entrada de fondos procedentes del exterior que corregían parte del déficit crónico de la balanza comercial. En conjunto, durante este periodo se pusieron en marcha los mecanismos de mercado en toda su plenitud; la economía española entraba a formar parte del bloque capitalista occidental.

Dentro de este contexto, este capítulo abordará el papel de las entidades colaboradoras de la Seguridad Social, una vez puesta en marcha la Ley de Bases en 1966 y dentro de una economía española donde estaban produciendo importantes cambios en su estructura productiva y en su modelo de producción. De esta manera el capítulo se propone tres objetivos principales. Primero, cómo se adaptaron las mutuas patronales al nuevo escenario legal, sin la competencia de las compañías mercantiles, pero con importantes retos por delante para poder seguir cubriendo los riesgos laborales. Segundo, cómo el proceso de industrialización acelerada, las migraciones masivas hacia los núcleos industriales y el incremento del número de asalariados afectó a la siniestralidad laboral. Tercero, qué novedades se produjeron en torno a la prevención de riesgos laborales y la rehabilitación dentro de este contexto.

3.1. Las bases legales de las Mutuas en la cobertura de los accidentes de trabajo en los años finales de la dictadura de Franco (1966-1975)

La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, puesta en marcha a través del Decreto 907/1966, de 21 de abril, estableció los pilares del sistema español de la Seguridad Social.² Esta normativa planteaba inicialmente el establecimiento de un modelo unitario donde se integrasen todos los trabajadores al margen de

² Texto Articulado I, de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de bases de la Seguridad Social, BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1966, pp. 4778-4869. Conviene en este punto leer más sobre las fases históricas de la Seguridad Social en España durante el siglo XX en Comín (2007).

sus ingresos, sobre una base financiera de reparto y una gestión pública, sostenido sobre las cotizaciones de empresarios y trabajadores y con mayor participación del Estado. Como ya comentamos, los resultados prácticos de la norma fueron más modestos. Primero, el principio de universalización hubo de posponerse ya que no era viable por el momento desde el punto de vista financiero. En este sentido, habrá que esperar hasta la reforma fiscal de Fernández Ordoñez, aprobada en 1977, para lograr el necesario incremento de los recursos de la Hacienda. Segundo, el concepto de modelo unitario se redujo a los principios homogéneos de la Seguridad Social; puesto que el Régimen General de Seguridad Social siguió conviviendo con distintos regímenes especiales.³ Por último, la gestión pública de los seguros, aunque se reordenó, no llegó a ser unitaria. Es decir, se mantuvieron diferentes entidades gestoras y colaboradoras, aunque ahora no podían tener fin de lucro y pasaron a estar bajo la vigilancia y tutela del Ministerio de Trabajo (Cuadros 3.1. a y b).

Cuadro 3.1.a.

**Gestión del Sistema Español de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo.
Subsecretaría de la Seguridad Social (Dirección, vigilancia y tutela)**

Servicios comunes	Entidades gestoras		Colaboración en la gestión		
Sistema de Seguridad Social	Sistema de Seguridad Social			Sistema de Seguridad Social	
	Régimen General		Régimenes Especiales		
<p>Gestores de servicios sociales: - Servicio de Asistencia a Pensionistas (1) - Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Psíquicos y Físicos (2) - Servicio de Higiene y Seguridad del Trabajo (1) - Servicio de Empleo y Acción Formativa (con personalidad jurídica) - Servicio de Universidades Laborales (sin personalidad jurídica, sin adscripción)</p> <p>Con funciones especializadas en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: - Servicio de reaseguro (con personalidad jurídica) - Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (2) - Fondo de Garantía (2) - Fondo de Pensiones (2)</p> <p>Con funciones administrativas de compensación financiera y estudio: - Comisiones Técnicas Calificadoras (1) - Caja de Compensación del Mutualismo Laboral (1) - Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social (sin personalidad jurídica, adscrito al INP y SML)</p>	Instituto Nacional de Previsión		-Mutualidad Nacional Agraria -Mutualidad Nacional del Seguro Escolar -Mutualidad Nacional de Empleados de Hogar		
	Servicio de Mutualismo Laboral	De ámbito nacional: Aceite, Actividades Diversas, Agua, Gas y Electricidad, Ahorro y Previsión, Aire, Alimentación, Artes Gráficas, Aviación Civil, Banca y Bolsa, Cemento, Comercio, Confección, Ejército, Empleados de Fincas Urbanas, Extractivas, Hostelería, Periodistas, Piel, SOE, Seguros, Textil, Transporte, Vidrio, Vinícolas	Autónomos	-Consumo -Industria -Servicios -Agricultura	
		De ámbito interprovincial: -Madera (Barcelona, Coruña, Madrid, Oviedo, San Sebastián, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zaragoza) -Químicas (Madrid, Barcelona, Santander) -Siderometalúrgicas (Bilbao, Cádiz, Cataluña, Córdoba, Coruña, Gijón, Madrid, Murcia, Pamplona, San Sebastián, Santander, Sevilla, Valencia, Valladolid, Vigo y Zamora)	Carbón	- Centro -Noroeste -Sur -Minería Asturiana	
		De ámbito provincial: Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife De ámbito sindical: -Trabajadores Españoles en Gibraltar -Mutualidades y Cajas de Empresa (tuteladas Seguro) -Mutualismo laboral		-Escritores de Libros -Montepío de la Asociación Benéfica de -Toreros -Representantes de Comercio -Trabajadores Ferroviarios -Artistas -Instituto Social de la Marina -Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) -Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)	
	Instituto Español de Emigración	Seguridad Social de los trabajadores migrantes			

Fuente: A partir de Sánchez Navarro (2003), p. 73.

(1): sin personalidad jurídica, adscrito a SML; (2): sin personalidad jurídica, adscrito al INP.

Nota: La Disposición Adicional Segunda de la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, determinó que “La Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia se regulará en una Ley especial, adaptada a las directrices de la presente Ley y en régimen de mutualismo, a través de una Mutualidad de Funcionarios de la Administración de Justicia. En cumplimiento de dicho mandato legal, mediante el Real Decreto-Ley 16/1978, se estableció el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia y creó la Mutualidad General Judicial como entidad gestora del mutualismo judicial. Fuente: <https://www.mugeju.es/que-es-mugeju> (consultado en octubre de 2019).

La puesta en marcha de la Ley de Bases permitió consolidar a las mutuas patronales su negocio en el ramo de accidentes de trabajo, sin la competencia de las compañías mercantiles, y ratificar su papel como entidades privadas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.⁴ Ahora bien, la legislación establecía que no podían asociarse a una Mutua Patronal, “debiendo cubrir necesariamente las contingencias de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales en las correspondientes Mutuas Laborales”, los siguientes grupos:⁵ a) el Estado, las Diputaciones, Ayuntamientos, Mancomunidades, Cabildos insulares y cualquier organismo de la Administración Pública, así como las empresas nacional y municipales; b) las entidades o empresarios concesionarios o contratistas de obras o servicios públicos y los subcontratistas o destajistas de tales obras; y c) las empresas calificadas de interés nacional, preferente o similares. Al margen de estas excepciones, las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social y sus competencias desde 1966 se resumen en el Cuadro 3.1.b. En particular, la colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo quedó perfilada en el Reglamento General aprobado por Decreto 1563/1967.⁶

Cuadro 3.1.b

Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social, 1966

A. Entidades gestoras del Régimen General de la Seguridad Social:	Competencias: Gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones siguientes
1. Instituto Nacional de Previsión	a) Asistencia sanitaria por maternidad, enfermedad común o accidente no laboral
	b) Prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional, derivadas de las mismas contingencias mencionadas en el apartado anterior
	c) Desempleo
	d) Prestaciones familiares
	e) Asimismo, dispensará prestaciones con cargo a los fondos asistenciales que se doten y colaborará en la forma que se determine en la ejecución de los programas de los Servicios Sociales
	*El INP tendrá asimismo a su cargo la gestión del Servicio Común de la Seguridad Social
2. Mutualidades Laborales	a) Vejez
	b) Invalidez Permanente y muerte y supervivencia cualquiera que sea su causa, incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional
	c) Asimismo, dispensarán prestaciones con cargo a los fondos asistenciales que se dote
	*La asistencia sanitaria debida por accidente de trabajo y enfermedad profesional en las situaciones de incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional será prestada por las Mutualidades Laborales mediante los oportunos conciertos previstos, a través de los servicios sanitarios del Instituto Nacional de Previsión o de la Organización Sindical u otros de carácter público o privado que reúnan las condiciones adecuadas para una correcta asistencia
	** Las prestaciones de recuperación, rehabilitación y readaptación serán hechas efectivas por las Instituciones y Organismos adecuados, según la naturaleza de cada prestación, bien concertándose las mismas con arreglo a las condiciones que fije el Ministerio de Trabajo, bien estableciéndose las derramas o anticipos que sean necesarios para atender su coste.

B. Entidades colaboradoras en la gestión del Régimen General	Atribución de la función
	a) La Organización Sindical
	b) Las Organizaciones Colegiales Sanitarias
	c) Las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la cobertura de dicha contingencia (accidentes de trabajo y enfermedad profesional)
	d) Las empresas individualmente consideradas, en relación con su propio personal

Fuente: BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1966, p. 4807.

La aparente victoria que supuso la Ley de Bases para las Mutuas Patronales, puesto que se traducía en una oportunidad de ampliar su cuota de mercado, no estuvo exenta de dificultades y reticencias entre las dos partes colaboradoras en la cobertura del ramo de accidentes laborales. En particular, las mutuas tuvieron que afrontar dos retos principales en los siguientes años: de un lado, separar sus operaciones en el ramo de este seguro y, de otro, someterse a un mayor control por parte del Ministerio de Trabajo.

Así, bajo el paraguas de la nueva normativa, las mutuas quedaron definidas como “asociaciones legalmente constituidas, debidamente autorizadas, con el único objeto de colaborar en la gestión de las contingencias profesionales, repartiendo los costes y gastos correspondientes mediante el pago de una prima a su exclusivo cargo, con personalidad jurídica y capacidad para realizar toda clase de actos y contratos o ejercitar derechos y acciones, bajo el principio de responsabilidad mancomunada de sus miembros”. Aunque los empresarios seguían gestionando este seguro, se inició una mayor fiscalización de las mutuas por parte del Estado. De este modo, se diseñó un modelo de funcionamiento peculiar en torno a la gestión del seguro de accidentes de trabajo. Primero, las actividades de tutela y vigilancia de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo se sometían al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a otros controles de la Inspección del Trabajo y de la Inspección de Servicios Sanitarios, pero se mantenía un sistema de autogobierno por los empresarios según lo regulado en los Estatutos de cada entidad. Así, y por primera vez en la historia, estas entidades veían como el Estado intervenía en su gestión interna. En esta

línea, a finales de 1966, el Estado aprobó una normativa por la que determinaba el importe de las fianzas que debían mantener las mutuas y limitaba sus gastos de administración, entre otras medidas.⁷ Segundo, el Estado mantuvo el principio de ausencia de ánimo de lucro, un requisito que inicialmente resultó compatible con la percepción del exceso que pudiera resultar de los excedentes, aunque se estableció que solo un 20% de los beneficios podía devolverse como extorno, una vez cubiertas las reservas establecidas por el Reglamento (Cuadro 3.2). El 80% restante debía ser reintegrado a la Seguridad Social, salvo que hubieran solicitado previamente la utilización de una parte de esta cuantía para la inversión en centros de rehabilitación.

Cuadro 3.2.

Excedentes y gastos de administración en la gestión de accidentes de trabajo de Mutualidades Laborales y Mutuas Patronales (en millones de pesetas corrientes)

Años	Volumen del 20% de los excedentes		Gastos de Administración	
	Mutualidades Laborales	Mutuas Patronales	Mutualidades Laborales	Mutuas Patronales
1966	1.247,1	134,4	87,9	1.226,4
1967	2.124,7	138,5	191,9	1.017,0
1968	842,8	508,8	180,3	961,3
1969	215,8	360,8	212,6	1.030,8
1970	260,8	338,4	246,0	1.146,7
1971	231,9	236,7	528,0	1.266,7
1972	206,1	290,5	670,9	1.461,4
1973	133,7	238,7	866,2	1.661,7
1974	197,1	161,7	1.108,5	1.995,3
1975	421,3	535,6	1.426,4	3.090,3

Fuente: Datos de las cuentas de gestión de las Mutualidades Laborales y las Mutuas Patronales, Ministerio de Trabajo (1977), pp. 447 y 449.

En particular, el texto articulado de la Ley de Bases, publicado en 1966, es-

⁷ Orden de 28 de diciembre de 1966 por la que se determina la cuantía de la fianza y gastos de administración de las Mutuas Patronales que colaboren en la gestión del régimen de accidentes de

tablecía que las operaciones de las Mutuas Patronales de Accidentes se centrarían en repartir entre sus asociados:⁸

- a) El coste de las prestaciones por causa de accidentes de trabajo sufridos por el personal al servicio de los asociados.
- b) La contribución que se les asigne como entidades aseguradoras de accidentes de trabajo para hacer frente, en régimen de compensación, a la siniestralidad derivada de enfermedad profesional.
- c) La contribución a los servicios de prevención, recuperación y demás fijados en la presente Ley a favor de las víctimas de aquellas contingencias y sus beneficiarios.
- d) Los gastos de administración de la propia entidad.

En paralelo, la legislación establecía cuatro requisitos para la constitución y funcionamiento de las Mutuas Patronales.⁹ Primero, tener un ámbito territorial limitado a una localidad, comarca o provincia del territorio nacional (o de ámbito territorial superior bajo autorización del Ministerio de Trabajo). Segundo, que concurren, como mínimo, diez patronos y dos mil trabajadores, cotizando un volumen de primas, por esta contingencia, no inferior al límite que reglamentariamente se establezca. Tercero, que limiten su actividad al aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Cuarto, que presten fianza legal para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones. En definitiva, las mutuas patronales mantuvieron la gestión de estas coberturas, pero quedaron sometidas a un mayor control de su gestión interna por parte del Ministerio de Trabajo y se vieron obligadas a separar jurídicamente el ramo de accidentes de trabajo de su otra actividad aseguradora.

Esta separación no generó ningún problema en las mutuas patronales pequeñas, la mayoría de ámbito provincial o local, ya que su otra actividad aseguradora era mínima o inexistente. Sin embargo, en las grandes mutuas nacionales sí supuso un proceso casi traumático que duró años. En estos

trabajo y enfermedades profesionales en el Régimen General de la Seguridad Social. BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1966, pp. 16497-16498.

8 Texto Articulado I, de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de bases de la Seguridad Social, BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1966, p. 4862.

9 Texto Articulado I, de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de bases de la Seguridad Social, BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1966, p. 4862.

casos, las mutuas tuvieron que dividir su patrimonio, decidir sobre el futuro de su personal (unos se quedaron en la mutua patronal y otros pasaron a formar parte de la mutua de seguros resultante) e, incluso, tuvieron que cambiar con el tiempo su nombre. En realidad, hasta casi 1969 convivieron en los mismos edificios y espacios, compartiendo el personal directivo y administrativo así como los miembros de los respectivos consejos de administración. Es decir, las mutuas no mostraron prisa en profundizar en el proceso, pero el Ministerio de Trabajo exigió una separación real y materializada en un plazo razonable de tiempo. Y este plazo llegó y hubo que afrontar el proceso. Así sucedió en dos de las mutuas patronales más importantes de España en ese momento. De un lado, de la Mutua General de Seguros surgió la Mutua General, como una entidad especializada en accidentes de trabajo y, de otro, de MAPFRE emergió una mutua patronal especializada en esa cobertura bajo la razón social de FREMAP.

Veamos cómo se desarrolló este proceso en la Mutua General de Seguros, líder del ranking de las mutuas por primas en el ramo de accidentes de trabajo en 1963. De acuerdo con la nueva legislación vigente, Mutua General de Seguros separó el ramo de accidentes, que debía ser independiente a todos los efectos jurídicos y contables, y adoptó el nombre de Mutua General. Ambas entidades convivieron en los mismos edificios hasta que se recibió oficio de la Dirección General de Previsión, con fecha de 2 de junio de 1969, que autorizaba el funcionamiento de Mutua General.¹⁰ La división del personal se convirtió en el principal problema, en parte porque las autoridades correspondientes no aceptaron el pluriempleo en ambas entidades y en parte porque afectó a un gran número de trabajadores vinculados a la entidad durante muchos años.¹¹ Es cierto que la entidad ya había acumulado experiencia en este ámbito cuando se había producido la separación del personal vinculado al SOE y esto pudo facilitar en cierta medida

10 La autorización para continuar en la gestión de la Seguridad social fue comunicada por la Dirección General de Previsión, Sección Mutuas Patronales el 25 de Marzo de 1968. Archivo MGS, Libro del Consejo de Administración, núm. 3. Acta de 20 de mayo de 1968. Puede consultarse más información sobre el desarrollo posterior de Mutua General como Mutua patronal entidad colaboradora, núm. 10 en Fábregas (2007).

11 Archivo MGS, Libro del consejo de administración, núm. 3. Acta de 15 de julio de 1969.

el complejo proceso. La mayor complejidad en torno a la plantilla descansaba en decidir su adscripción a una u otra entidad según la función que desempeñaban; es decir, la mayor vinculación al ramo de accidentes de trabajo o al de ramos diversos (Cuadros 3.3 y 3.4). Otro de los principales problemas fue la regularización de la situación contractual y económica de los Delegados Principales. Estos tuvieron que suscribir dos contratos, uno con cada entidad, donde además se establecían nuevas condiciones económicas con efectos desde 1 de noviembre de 1969. Más sencillo fue diseñar la estructura de los órganos de gobierno de ambas entidades ya que la mayoría de los miembros del Consejo de Administración de Mutua General de Seguros y de la Junta directiva de la Mutua Patronal fueron comunes.¹²

Finalmente, se estableció un plan de separación en torno a su organización exterior que abarcaba un periodo de seis meses a partir del 1º de enero de 1970. El proceso implicaba necesariamente la contratación de nuevo personal y, en algunos casos, la regulación formal y contractual de los trabajadores ya vinculados en la práctica a la entidad. El coste aproximado del incremento derivado de los cambios introducidos en este apartado se estimó en 4.287.712 pesetas para la Mutua General de Seguros y en 1.931.450 pesetas para la Mutua Patronal, según los presupuestos formulados (y aprobados por la dirección) desde el interior de la entidad en el verano de 1969 (Cuadro 3.3). No obstante, el coste final después de varias correcciones se concretó en 3.961.689 pesetas y 1.996.698 pesetas, respectivamente.¹³

Cuadro 3.3.

Organización exterior. División entre MGS y Mutua Patronal (agosto 1969, en pesetas)

1. Directores	
Sucursales existentes	30
Directores existentes	29
Coste total de estos directores	8.195.962
Pasan a la M.P. directores	12
Coste total de dichos directores	3.524.171
Quedan en M.G.S. directores	17
Coste total de estos directores	4.671.791
Directores que hay que sustituir	13
2. Inspectores-productores	
Existentes actualmente	
a) en nómina	25
Costo total anual (con rappels)	5.096.010
b) con contrato mercantil	11
Coste total anual (con rappels)	1.293.366
Pasan a Mutua Patronal	
a) de nómina	9
Coste total anual	1.370.052
b) con contrato mercantil	1
Costo total anual (con rappels)	176.454
Quedan en <i>Mutua General de Seguros</i>	
a) de nómina	16
Coste total anual	3.182.610
b) con contrato mercantil	10
Coste total anual	1.189.572

Fuente: Archivo MGS. Departamento de Personal. Barcelona 7 de octubre de 1969.

Cuadro 3.4.

Separación de la Plantilla de Mutua General de Seguros tras la separación del seguro de accidentes de trabajo

Cargo	Mutua General de Seguros	Mutua General – Mutua Patronal
Subdirector	2	1
Apoderado General	4	6
Jefe Superior	-	2
Jefe Sección	13	6
Jefe Negociado	17	10
Sub-Jefe Negociado	3	6
Médico Empresa	1	0
Personal Titulado	6	4
Oficial 1ª	66	49
Oficial 2ª	50	96
Auxiliar	70	38
Conserje	-	1
Cobrador	6	1
Ordenanza	7	12
Oficial Oficio	1	1
Conductor	-	4
Total	246	237

Fuente: Archivo MGS, Departamento de Personal. Barcelona 7 de octubre de 1969.

Los efectos de la división en la red de sucursales fueron diferentes y vinieron condicionados en gran parte por el peso de los ramos diversos y del ramo de accidentes de trabajo. En realidad, el proceso resultó muy complejo y los resultados variaron según diferentes factores. Así, y aunque en sucursales como Badalona, Cádiz, Madrid, su ramo de accidentes de trabajo superaba el 80% de la cartera, decidió mantener también una importante infraestructura en estas zonas para potenciar los ramos diversos (Cuadro 3.5).¹⁴ Lo cierto es que, aunque la separación oficial se produjo en 1969, pasaron muchos años antes de la fragmentación real de ambas entidades. Los inspectores de zona asumieron la representación de ambas entidades, se establecieron acuerdos diversos de colaboración entre directores de sucursales de Mutua General de Seguros y el delegado provincial o comarcal de la

Mutua Patronal o entre los directores de sucursal de Mutua Patronal y el director o delegado provincial de Mutua General de Seguros. De este modo, ambas entidades se mantuvieron vinculadas en la práctica durante la siguiente.

Cuadro 3.5.

Cartera de Mutua General de Seguros por sucursales (primas recaudadas en 1968, en pesetas)

Sucursal	Ramos libres (ptas. y %)		Accidentes (ptas. y %)		Total (ptas.)
Barcelona	92.181.421	32,73	189.385.287	67,26	281.566.708
Alicante	8.312.026	31,85	17.783.044	68,14	26.095.070
Badajoz	5.013.885	46,51	5.765.606	53,48	10.779.491
Badalona	3.205.706	17,15	15.475.408	82,79	18.691.114
Bilbao	13.746.517	23,51	44.713.207	76,48	58.459.724
Burgos	6.464.841	49,23	6.665.442	50,76	13.130.283
Cádiz	4.096.017	16,34	20.957.587	83,65	25.053.604
Castellón	13.420.776	54,76	11.084.123	45,23	24.504.899
La Coruña	4.239.033	26,29	11.880.585	73,70	16.119.618
Gerona	16.909.786	34,08	32.701.378	65,91	49.611.164
Huesca	7.706.322	47,02	8.680.087	52,97	16.386.409
Igualada	6.826.372	53,31	5.978.396	46,68	12.804.768
Lérida	14.342.136	52,19	13.135.428	47,80	27.477.564
Madrid	16.506.299	9,99	148.702.190	90,00	165.208.489
Málaga	5.855.232	33,78	11.474.423	66,21	17.329.655
Manresa	5.625.987	44,04	7.147.893	55,95	12.773.880
Palma de Mallorca	17.208.682	45,32	20.758.455	54,67	37.967.137
Las palmas	6.924.782	24,76	21.039.252	75,23	27.964.034
Pamplona	10.611.170	53,81	9.107.537	46,18	19.718.707
Sabadell	12.362.113	44,58	15.362.562	55,41	27.724.675
San Sebastián	11.261.762	27,29	30.000.642	72,70	41.262.104
Santander	8.767.837	20,73	33.524.798	79,26	42.292.635
Sevilla	3.553.007	23,92	11.297.094	76,07	14.850.101
Tarragona	9.751.317	49,18	10.075.649	50,81	19.826.966
Tortosa	5.936.414	46,17	6.920.208	53,82	12.856.622
Valencia	24.927.189	30,68	56.319.149	69,31	81.246.338
Valls	4.983.367	57,22	3.724.595	42,77	8.707.962

Sucursal	Ramos libres (ptas. y %)		Accidentes (ptas. y %)		Total (ptas.)
Vich	5.792.503	35,27	10.630.502	64,72	16.423.005
Vigo	6.101.279	27,54	16.048.389	72,45	22.149.668
Vitoria	3.168.426	41,24	4.514.184	58,75	7.682.610
Zaragoza	7.475.002	34,18	14.389.185	65,81	21.864.187
Total	363.277.206	30,82	815.242.285	69,17	1.178.519.491

Fuente: Archivo MGS. Organización de producción.

En paralelo, el nuevo marco legislativo exigió también el cese de actividad en la gestión del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a partir del 30 de abril de 1966 de todas las entidades no configuradas jurídicamente como Mutualidades Laborales o Mutuas Patronales y que no cumpliesen los requisitos establecidos.¹⁵ Este fue el caso de las compañías mercantiles que, como ya comentamos, lograron su compensación más o menos negociada con la aprobación del seguro obligatorio de automóvil.¹⁶ Este ramo se convertiría en uno de los más importantes del negocio del seguro privado.

Sin embargo, el cese de actividad de las compañías privadas en el ramo de accidentes podía generar un problema de excedente de personal, un aspecto que se consideró en la circular de la Dirección General de Empleo (Núm. 4/1966) “sobre el expediente de crisis de compañías de seguro de accidente de trabajo”. En este documento se planteaba la posibilidad de que las Mutualidades Laborales y las Mutuas patronales autorizadas podrían absorber este excedente de plantilla en previsión de su creciente actividad en el ramo. Con este fin, por resolución de la Dirección General de Empleo de 4 de junio de 1966, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 11 de la Ley de 10 de febrero de 1943 sobre Colocación Obrera y 28 del Reglamento de 9 de julio de 1959, se crearon unos censos o registros especiales de carácter provincial en los que se inscribiría al personal cesante (en virtud de un expediente de crisis procedente de Compañías de Seguros de Accidentes de Trabajo) y unas oficinas especiales de colocación en los Sindicatos Provinciales del Seguro en las provincias donde se preveía un mayor volumen de despido por la causa descrita. Esta reducción de personal afectó no solo a las plantillas administrativas sino también a los profesionales de la Medicina ligados a la infraestructura

sanitaria y a los dispensarios abiertos por las compañías de seguros.

Conviene aclarar aquí que, como ya comentamos en el capítulo anterior, las mutualidades laborales habían sido promovidas por el Ministro de Trabajo falangista José Antonio Girón de Velasco, como sistema de previsión social complementario, pero obligatorio, del SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez), creado en 1947 (Cuadros 3.1. a y b).¹⁷ Las mutualidades fueron también autorizadas a gestionar el seguro de accidentes de trabajo. Nunca quedó clara la situación jurídica y la forma de obtener un equilibrio económico-financiero en las mutualidades laborales, pero durante sus primeros veinte años de existencia, concedieron pensiones –diferentes según los sectores laborales, lo que introdujo discriminaciones– y pusieron en marcha las “universidades laborales”, instituciones que tampoco mantuvieron una ubicación bien definida en el sistema educativo español. La indefinición de las mutualidades laborales no fue resuelta con la reforma de la Seguridad Social de 1966, por lo que no es de extrañar que los empresarios optaran masivamente por las mutuas patronales para gestionar el seguro de accidentes de trabajo. Ante la completa decadencia de las mutualidades laborales, el legislador obligó a su extinción por Real Decreto-Ley de 16 de noviembre de 1978.

En conjunto, entre 1966 y 1975, asistimos a un periodo en el que fue aumentando de manera paulatina la fiscalización de las mutuas patronales por parte de la Seguridad Social. Este proceso se tradujo en una progresiva pérdida de autonomía de estas entidades y en la desaparición de algunos elementos que las habían caracterizado desde sus orígenes. Esta tendencia se vio consolidada con la aprobación de la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social en 1972.¹⁸ Esta normativa estableció que las primas del seguro de accidentes de trabajo que cobraban las mutuas patronales, y que hasta ahora iban a cargo exclusivo del empresario, pasaban a tener a todos los efectos la consideración de cuotas de la Seguridad Social. En consecuencia, esta Ley constituye un punto de referencia especialmente significativo en la configuración económico-financiera del sistema de Seguridad Social porque:

¹⁷ Para esa parte sobre Mutualidades Laborales se ha seguido a Redecillas (2001) y de la Calle (2010).

¹⁸ BOE, núm. 149, de 22 de junio de 1972, pp. 11174-11177, Disposición Transitoria tercera, Dos, p. 11177.

“aunque reitera el principio de consideración conjunta de las contingencias, mantiene el tradicional trato separado de los riesgos profesionales, en el régimen privilegiado de sus prestaciones y en su gestión, pero intentando despear cualquier duda respecto a que las Mutuas no son “entidades aseguradoras” privadas, al establecer de manera expresa que las “primas” correspondientes a la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales tendrán, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social, desapareciendo la posibilidad de distribución de extornos”.¹⁹

A este respecto, recordemos que la posibilidad de extornos constituyó uno de los grandes atractivos de las mutuas en los tiempos de la competencia con las compañías mercantiles antes de 1963. Además, con esta última modificación, se rompía uno de los más importantes principios en que se basa el sistema mutualista, pues ya no existía un auténtico reparto de costes (extornos-derramas) entre los empresarios asociados a la Mutua. Esto es, solo en el caso de insuficiencia financiera comenzaba a operar la solidaridad mancomunada de los empresarios asociados y la obligación de la Mutua de fijar las correspondientes derramas. Dos años más tarde, en 1974, la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social²⁰ supuso la consolidación de las Mutuas como entidades colaboradoras perfectamente insertadas en la estructura de la Seguridad Social. Así, el Capítulo VIII de esta normativa sobre Gestión de la Seguridad Social establecía que los bienes en los que se invirtieran los ingresos de las Mutuas pasarían a formar parte integrante del patrimonio de la Seguridad Social (artículos 48 y 49). A su vez, los bienes adquiridos con anterioridad al 1 de enero de 1967 y los procedentes del 20% de los excedentes incorporados hasta el 31 de septiembre de 1975 se mantendrían como patrimonio histórico o privativo de estas entidades.

Todas estas modificaciones fueron trasladadas al nuevo Reglamento General sobre colaboración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la Gestión de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1509/1976, de 21 de mayo.²¹

19 García Jiménez (2011), p. 101.

20 Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, BOE, núm. 173, de 20 de julio de 1974, pp. 15081-15097.

21 Real Decreto 1509/1976, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre colaboración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la gestión de la Seguridad Social. BOE, núm. 158, de 2 de julio de 1976, pp. 12941-12948.

Aquí se establece la obligación, por primera vez, de utilizar junto con la denominación de la entidad el subtítulo Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo, seguida del número de Registro Oficial de cada entidad. Además, el nuevo reglamento ofrecía dos novedades más. De un lado, incorporaba representantes de los trabajadores a los órganos de gobierno de las Mutuas (Junta Directiva, Junta General y Comisión de Prestaciones especiales). De otro, establecía el régimen de Contabilidad pública (de entidades gestoras y servicios comunes) para estas entidades, aunque poniendo de manifiesto la necesidad de adaptarlo a sus peculiaridades.

En definitiva, durante este periodo se perfilaron mejor los ejes de funcionamiento del sistema de la Seguridad Social diseñado en la Ley de Bases de 1963. Por lo que se refiere a las mutuas patronales, la normativa aprobada durante esta etapa estableció su papel como entidades colaboradoras dentro del nuevo sistema.²² Así, estas “nuevas” Mutuas mantenían su personalidad jurídica como asociaciones privadas y voluntarias de empresarios, pero ahora contaban con numerosas limitaciones y más mecanismos de vigilancia, control y tutela por parte del Ministerio de Trabajo. Este nuevo escenario afectó no solo a su naturaleza, requisitos para su constitución y pautas de funcionamiento sino también a su régimen económico financiero. En consecuencia, los ingresos obtenidos por las Mutuas a través de las primas de accidentes de trabajo aportadas por los empresarios asociados, así como los bienes muebles e inmuebles en que pudieran invertir dichos ingresos, formarían parte del patrimonio de la Seguridad. Todo ello dentro de un marco donde quedaron prohibidos los beneficios económicos de cualquier clase a favor de los asociados. Por el lado de los gastos, las Mutuas debían asumir los costes derivados de las prestaciones por contingencias profesionales, contribuir a los servicios de prevención y recuperación y cubrir los gastos de Administración, con las limitaciones establecidas por las autoridades competentes.

De todos los cambios legislativos analizados en el apartado anterior, quizás podamos destacar dos principales que condicionaron el comportamiento del sector de las Mutuas Patronales durante esta etapa: primero, la separación del ramo de accidentes de trabajo del ámbito del seguro privado y, segundo, la mayor fiscalización

²² Véase Ministerio de Trabajo (1977), pp. 440-450.

de su actividad por parte del Ministerio de Trabajo. Dentro de este marco, las Mutuas Patronales fueron catapultadas en la década de 1960 como las entidades privadas con mayor peso en la gestión de la Seguridad Social. Su nivel de ingresos procedentes de las cotizaciones de empresarios (primas) se acercaba a los treinta mil millones de pesetas en 1975. Mientras tanto, la cifra correspondiente a las Mutualidades Laborales no alcanzaba los quince mil millones.²³ Esto se traducía en que 2/3 de la gestión de las contingencias derivadas de riesgos profesionales se realizaba a través del sector privado, mientras que el tercio restante quedaba a cargo de organismos públicos. En el conjunto de la gestión de la Seguridad Social, el peso de las Mutuas Patronales era más reducido puesto que su recaudación apenas suponía el 5% del total de cuotas del sistema. En cualquier caso, quedaba claro que las Mutuas Patronales se habían consolidado como figuras clave de la Seguridad Social en España.

Ahora bien, dicho esto, el *Libro blanco de la Seguridad Social* publicado en 1977 ponía en evidencia algunas disfunciones derivadas del mantenimiento de las Mutuas Patronales como entidades colaboradoras de la Seguridad Social.²⁴ Primero, destacaba como aspecto crítico el hecho de que las Mutuas estuviesen regidas por órganos de gobierno en los que no existía representación ni de los intereses públicos (Administración) ni del interés social (representantes de los trabajadores). Esta circunstancia encajaba mal en la filosofía de funcionamiento de las entidades gestoras de la Seguridad Social. Segundo, siendo conscientes de las dificultades que los empresarios y sus asociaciones podían tener para cubrir de manera autónoma prestaciones en el largo plazo (por ejemplo, una pensión de incapacidad permanente) cabía esperar el surgimiento de problemas en la gestión de estas prestaciones. De un lado, porque las Mutuas en cuanto a asociaciones privadas no mantienen la permanencia y continuidad de los entes públicos. De otro, porque podrían surgir dificultades para revalorizar la cuantía de las pensiones, ya que mientras las Mutualidades Laborales destinaban el 20% restante de los excedentes (una vez cubiertas las reservas obligatorias) a prestaciones de asistencia social, las Mutuas Patronales podían hacerlo a reservas voluntarias o a cualquier otro fin previsto en los estatutos de cada entidad. Tercero, el mantenimiento de una constelación de Mutuas Patronales (que incluía

23 Datos de Ministerio de Trabajo (1977), p. 441.

24 Datos de Ministerio de Trabajo (1977), pp. 440-450.

muchas de pequeño tamaño y ámbito de actuación) se traducía en mayores gastos de administración. De hecho, según el Ministerio de Trabajo (1977), en 1975, los gastos de administración de las Mutuas Patronales superaban el 10% de su volumen total de ingresos. Cuarta, la estructura real del sector de las Mutuas Patronales había frenado una adecuada coordinación entre las entidades gestoras en muchos aspectos. Entre otros, cabía destacar la organización de sus instalaciones y servicios sanitarios, lo que producía con frecuencia una proliferación innecesaria y menos rentable de servicios e instituciones. Teniendo presente esta reflexión crítica, veamos qué efectos tuvo el marco legislativo en el comportamiento del sector.

3.2. Cambios en el sector de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo bajo el nuevo paraguas legislativo

El nuevo marco legislativo dibujado en 1963, y en funcionamiento desde 1966, tuvo como primer efecto una oleada de procesos de extinción, absorción y fusión que se tradujo en la disminución global del número de mutualidades patronales. Así, en 1966, encontramos un sector atomizado compuesto por 292 entidades autorizadas; mientras que un año más tarde esta cifra ya se había reducido a 181 (Cuadro 3.6). El número de Mutuas Patronales pareció estabilizarse en la década de 1970. En consecuencia, más de un centenar de entidades fueron liquidadas en tal solo un año debido a su escasa actividad o a no poder asumir las nuevas exigencias normativas. El periodo de cambios impulsó también procesos de fusión y absorción para afrontar mejor los nuevos retos del periodo y frenó el registro de nuevas mutuas patronales. De hecho, entre 1966 y 1973, solo se registraron una docena de nuevas mutuas en el ramo (Cuadro 3.7).

Cuadro 3.6.

Evolución económica de las Mutualidades Patronales de Accidentes del Trabajo
(en millones de pesetas corrientes)

Año	Núm. entidades	Salarios asegurados	Núm. pólizas 31/12	Primas	Reservas de riesgos en curso	Gastos gestión técnica	Núm. siniestros	Importe siniestros
-----	----------------	---------------------	--------------------	--------	------------------------------	------------------------	-----------------	--------------------

1966	292	154.346,58	834.264	8.920,73	600,03	877,29	799.570	4.912,68
1967	181	191.554,70	558.143	9.168,42	1.125,06	192,87	742.327	4.098,69
1968	176	381.878,71	594.185	9.185,37	1.423,67	289,86	789.900	4.708,70
1969	192	377.777,97	640.149	10.931,91	-	505,82	961.556	5.363,45
1970	192	297.546,24	604.470	12.399,70	-	-	908.963	6.320,09
1971	189	353.060,98	663.285	14.323,13	-	-	922.948	7.318,92
1972	186	425.572,02	679.097	17.145,76	-	-	905.597	8.267,99
1973	186	564.644,59	701.982	21.230,34	-	-	904.940	10.532,48

Fuente: *Revista del Sindicato Nacional del Seguro*, números extraordinarios de estadística 1971 y 1974.

Por lo que se refiere a los procesos de fusión, podemos destacar ya en 1962 la fusión de la Mutua de la Asociación de Patronos del Ramo de la Madera de Manresa y su Comarca de Manresa (Barcelona) con la Mutua Manresana de Seguros Sociales de la misma localidad²⁵ o la fusión de Mutua Carcax del Seguro contra Accidentes del Trabajo en la Industria de Carcagente de Valencia y la Mutualidad Patronal del Seguro contra Accidentes del Trabajo en la Agricultura de Carcagente de Valencia, aprobada por Orden del 23 de diciembre de 1963.²⁶

²⁵ BOE, núm. 177, de 25 de julio de 1962.

²⁶ BOE, núm. 6, de 7 de enero de 1964.

Cuadro 3.7.

Mutuas Patronales de Accidentes del Trabajo registradas entre 1968 y 1975

Núm. Reg.	Nombre	Población	Fecha de Registro	Cese/Causa
251	Guadalquivir Costa del Sol	Sevilla	1968	1994/Fusionada
252	Unión de Empresas Industriales	Valencia	1968	1990/Fusionada
253	Mutua Sevillana de Construcciones y Obras	Sevilla	1968	1983/Absorbida
254	Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo de Béjar	Béjar (Salamanca)	1968	1990/Absorbida
255	Barcino Industrial y Comercial	Barcelona	1968	1989/Absorbida
256	Mutua Patronal Saguntina	Sagunto (Valencia)	1968	1990/Fusionada
257	Mutua Patronal Coruñesa	A Coruña	1969	1986/Absorbida
258	Costa del Sol	Málaga	01/09/1970	1988/Absorbida
259	Mutua de Accidentes Azucareros	Madrid	1971	1989/Absorbida
260	Copa	Valencia	1971	1993/Absorbida
261	Mutua de Accidentes de Trabajo del Vallés	Mollet del Vallés (Barcelona)	1973	1991/Absorbida
262	Mutua del Sur	Córdoba	1973	1980/Disuelta

Según AMAT, Fuente: <http://www.amat.es/mutuas.3php#>.

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

Por otra parte, la mayor fiscalización de la Administración en la regulación de las reservas fomentó su crecimiento; mientras que el establecimiento de límites a los gastos de administración sirvió de contención. En conjunto, aunque las cuotas ingresadas se duplicaron entre 1969 y 1973, las prestaciones siguieron un ritmo paralelo por lo que el porcentaje entre ambas variables se mantuvo en torno al 50%, lo que suponía un amplio margen financiero (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8.

Cuotas y prestaciones en el ramo de accidentes de trabajo gestionado por las Mutuas Patronales (en millones de pesetas)

Años	Importe de las cuotas	Prestaciones	% de las prestaciones sobre cuotas
1969	10.831,91	5.363,45	49,51
1970	12.399,70	6.320,09	50,96
1971	14.323,13	7.318,92	51,09
1972	17.145,76	8.267,99	48,22
1973	21.230,34	10.532,48	49,61

Fuente: *Revista del Sindicato Nacional del Seguro*, números extraordinarios de estadística 1974, p.12.

En el ranking del sector para 1973 hay varios cambios significativos respecto al comentado para 1960. Primero, cabe destacar la desaparición de las compañías de seguro mercantiles y las consecuencias derivadas de esto. Segundo, el aumento de la concentración, puesto que si en 1960 las veinte primeras entidades aseguradoras del ramo agrupaban el 44,77% del total de primas recaudadas en el seguro de accidentes de trabajo; en 1973, las veinte primeras mutualidades patronales representaban más del 60% de las primas de este seguro (Anexo 3.1). Parece claro que la disminución por fusión o liquidación de más de cien entidades dentro de este ramo y la eliminación de la competencia de las compañías privadas de seguro permitieron una mayor recaudación a las mutualidades patronales más grandes. Además, podemos destacar otros cambios significativos en el ranking de 1973. Mutua General de Seguros que había mantenido el liderazgo del ramo desde 1936 se vio desplazada de esta primera posición por ASEPEYO, una entidad que no aparecía dentro de los primeros veinte puestos del ranking en 1960.

Recordemos que ASEPEYO había iniciado su andadura como Mutualidad de Previsión Social en el año 1915, aunque fue a partir de 1944 cuando pasó a denominarse ‘Asistencia Sanitaria y Económica para Empleados y Obreros’, ASEPEYO, con el objetivo de gestionar el Seguro Obligatorio de Enfermedad en todo el territorio español.²⁷ En 1965, ASEPEYO dejó de ser una entidad de previsión social para convertirse en Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En este ascenso le acompaña MAPFRE, que pasó

del puesto 16 en el ranking de 1960 al tercer puesto en 1973. Este rápido ascenso pareció responder a una mayor concentración del negocio en las pólizas industriales y a la reducción de gastos.²⁸ En definitiva, estos cambios ponen de manifiesto en qué medida cada entidad supo aprovechar las posibilidades que ofrecía el cese de actividad de las compañías mercantiles en el ramo y en qué medida absorbieron el impacto de la separación del resto de ramos en el caso de las mutuas más grandes y con actividad más diversificada.

Dentro de este contexto de cambios legislativos y de importantes transformaciones en el funcionamiento interno en el sector, ¿qué opinaban los responsables de las Mutuas Patronales sobre su papel en el régimen de la Seguridad Social, sus principales aportaciones y dificultades dentro del sistema vigente y las reformas que se debían plantear a medio plazo tanto en el sistema en general como en su régimen de colaboración en particular? La revista *Papeles de Economía Española* en su número especial dedicado a la Seguridad Social, publicado en 1982, dedicó un apartado específico para plantear estas cuestiones a representantes de las principales Mutuas Patronales del momento. Entre los entrevistados se encontraba el Presidente de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social, quien destacaba como principal obstáculo la “inseguridad jurídica” en la que se movían las Mutuas Patronales, debido a los continuos cambios legislativos y la progresiva intervención del Estado. Ignacio Hernando de Larramendi, Consejero Delegado de MAPFRE, sostenía como objetivo social la necesidad de estructurar la Seguridad Social como un “conjunto orgánico de colaboraciones (no solo en la gestión del seguro sino en farmacia, laboratorios, medicina rural, instituciones hospitalarias, etc...), todas con transparencia informativa y comparación regular de costes homogéneos”; una fórmula que permitiría “controlar los costes de la Seguridad Social, contener el abuso y despilfarro y evitar el burocratismo en la Seguridad Social”.

Por su parte, Carlos Álvarez Jiménez, director general de MAPFRE, destacaba el importante papel desempeñado por las Mutuas Patronales de accidentes de trabajo que “han hecho posible un tratamiento integral de esta contingencia en base a dispensar las prestaciones preventivas, asistenciales (médicas, asistencia social y psicológi-

28 Hernando de Larramendi (2001), pp. 289-293.

ca) y rehabilitadoras (rehabilitación funcional y re-educación profesional), tanto económicas como sanitarias, con alto grado de eficacia, que se refleja en la disminución accidentes, menor duración de los periodos de baja y del número de incapacidades”. En la misma línea, Álvaro Álvarez Lipkau, Presidente de ASEPEYO, reconocía que, “en la situación actual de las Mutuas Patronales”, podría ampliarse la colaboración a todas las contingencias de accidentes de trabajo, incluidas las de los trabajadores de instituciones y empresas públicas o subsidiadas. Además, añadía que de forma progresiva podría ampliarse la colaboración de estas entidades a otras prestaciones de la Seguridad Social, tanto en materia de prestaciones sanitarias como económicas; aunque puntualizaba que «evidentemente no se podrían cubrir prestaciones como subsidios por desempleo y jubilación, así como otras prestaciones con carácter de Estado». En la línea de las opiniones anteriores, Evaristo de Arbaiza, Presidente de Mutua Vizcaya Industrial, ponía énfasis en la importante gestión colaboradora de las Mutuas Patronales basada, entre otros aspectos, en su favorable ratio costo-eficacia. A este respecto, destacaba los obstáculos legislativos que podían poner en peligro esta ratio. Así, por ejemplo, señalaba como:

“la consideración de las primas o cuotas de Accidentes de Trabajo como cuotas de la Seguridad Social, conlleva su no recaudación directa, con la consiguiente repercusión en la liquidez de la Mutua que tiene que hacer frente a sus obligaciones puntualmente, mientras tarda como mínimo tres meses en recaudar las cuotas del periodo cubierto; no tiene legitimación activa para reclamar del mutualista el abono de las cuotas de esta contingencia independientemente del conjunto de las de la Seguridad Social, lo que supone un empobrecimiento generalizado del sistema y produce un estímulo a la proliferación de los morosos”.

Cabe destacar que otro aspecto del que se quejaban los dirigentes de las Mutuas Patronales era “la creciente extensión del concepto de laboral en los casos de accidentes por la condescendencia que aplica la jurisdicción laboral”, lo que estaba generando una “psicosis de renta”. En este sentido, Víctor Gaminde Cortejarena, director gerente de Mutua General de Barcelona, defendía la independencia de gestión casi total que deberían tener las Mutuas Patronales, “que solo deberían ser limitadas por las normas que rigen esta contingencia y supervi-

sadas por el organismo correspondiente”; a su vez, y como órganos gestores de la Seguridad Social, defendía que las Mutuas disfrutasen de los idénticos beneficios fiscales a los de otros organismos del sistema.

En conjunto, los responsables de las principales Mutuas Patronales identificaban fortalezas, debilidades y estrategias comunes que la revista *Papeles de Economía Española* resumía en las siguientes líneas:

“La aceptación del papel de estas entidades por las empresas se basa -además de su carácter mutualista- en la especialización en el accidente de trabajo y en el tratamiento integral de esta contingencia. Las Mutuas actúan en todos los campos relacionados con el accidente o enfermedad laboral y, por el interés de sus mutualistas, la prevención de la contingencia o, en su caso, la rehabilitación y reinserción del trabajador forman parte esencial de sus objetivos. En estos tres planos: prevención, asistencial y rehabilitación se desenvuelve su actividad, y de la eficaz interconexión de estos tres distintos servicios se logra una gestión eficaz y se consigue reducir la frecuencia de accidente o enfermedad laboral y, en su caso ideal, erradicar este evento.

Sin embargo, según sus contestaciones, las Mutuas Patronales aprecian que la Administración estorba el normal desarrollo de sus actividades. Estos obstáculos pueden resumirse en:

1. Inseguridad jurídica. Partiendo de un eficiente control de la Administración, la colaboración debería basarse en disponer de un marco legal estable que diera seguridad jurídica a estas instituciones.
2. Problemas financieros: El cambio de primas por cuotas conlleva la dificultad de repartir excedentes entre los asociados, lo que constituía la medida de una eficaz gestión una participación activa de los asociados. Otros motivos de queja son el nuevo procedimiento recaudatorio por medio de la Tesorería General, que dificulta el control de las cotizaciones y retrasa la marcha administrativa, y las tarifas, que soportan costes superiores e independientes de los riesgos que cubren. Por último, la capitalización para responder a las obligaciones derivadas de incapacidades o muerte se realiza a un tipo de interés muy bajo, lo cual supone depositar un capital muy superior al necesario.
3. Las limitaciones establecidas en el artículo 204-2 del Articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social, que reserva a la gestión pública la cobertura de los accidentes y enfermedades laborales cuando se trata de empresas contratistas de obras públicas o gestoras de servicios públicos, constituyen un abuso de la Administración Pública.

Estos obstáculos pueden resumirse - según las Mutuas- en cierto grado de desconfianza por parte de la Administración hacia su papel en la Seguridad Social española. A pesar de las dificultades, las Mutuas Patronales de acci-

dentes de trabajo creen deseable extender su colaboración a contingencias que requieran una conducta activa de las entidades que gestionen los servicios. Su presencia en el sistema sería positiva, siempre que se cumplan algunos requisitos; a) corregir las dificultades puestas a la actividad de las Mutuas y que quedan recogidas en el párrafo anterior; b) un cumplimiento estricto de los principios del mutualismo con la exigencia de una responsabilidad mancomunada de los asociados, y la exclusión de los morosos”.²⁹

En realidad, las Mutuas Patronales habían iniciado nuevas vías de cooperación en la década de 1960 para enfocar los problemas de interés común de manera conjunta; una vez que la dictadura rebajó sus restricciones en torno a la existencia de asociaciones empresariales. Recordemos que en el nuevo marco de organización estatal de la posguerra civil, el régimen de Franco eliminó la posibilidad de que siguieran funcionando muchas de las asociaciones creadas antes de la guerra, a la vez que estableció una estricta normativa y control para las supervivientes.³⁰ En paralelo, en 1947, se creó la Confederación Nacional de Montepíos, Mutualidades y Entidades gestoras y colaboradoras de Previsión Social, cuyo objetivo esencial se centraba en “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”. Su función se centró en la sanidad y en los accidentes del trabajo, ramos donde operaban las entidades colaboradoras de los seguros sociales en este periodo.³¹

Más tarde, el 2 de junio de 1960 se creó la Asociación para la Prevención de Accidentes, APA, por iniciativa de varias Mutuas de accidentes. Se trataba de la primera asociación técnica registrada en el Ministerio de Trabajo cuyo objeto era la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales.³² Se creó por solicitud formulada desde la Asociación para la Prevención de Accidentes domiciliada en San Sebastián, al amparo de lo establecido en el Decreto 792/1961, de 13 de abril, por el que se organizaba el aseguramiento de las enfermedades profesio-

29 “Opiniones”. Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Número Especial dedicado a la Seguridad Social, *Papeles de Economía Española*, 1982, núm. 12-13, pp. 456-457

30 BOE, núm. 350, de 16 de diciembre de 1941, pp. 9825-9827.

31 Orden de constitución y Estatutos de funcionamiento en BOE, núm. 199, de 18 de julio de 1947, pp. 4035-4039.

32 BOE, núm. 59, de 9 de marzo de 1962, pp. 3320-3321. APA sigue activa en la actualidad y cuenta con su propia página web corporativa: <https://apa.es/asociacion/> (consultada el 12/04/2019).

nales y la Obra de Grandes Inválidos y Huérfanos de fallecidos por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.³³ En particular, esta normativa permitía en su artículo 19.2 que las mutualidades y compañías aseguradoras pudieran constituir o adherirse a organizaciones técnicas cuyo objeto persiguiera la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, siempre que obtuviesen la autorización del Ministerio de Trabajo y previo informe favorable del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo. De esta forma, quedó abierta una ventana a la posibilidad de asociación y colaboración entre estas entidades y dentro de este ámbito. APA llevó a cabo una completa actividad en su campo de actuación. Así, entre otras iniciativas, celebró seminarios de Seguridad en el Trabajo y comenzó a publicar la *Revista de Prevención* desde 1975.³⁴

Más adelante, a raíz de la puesta en marcha de la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1966, se autorizó la creación de agrupaciones, donde confluyeran los intereses comunes de las entidades, pero siempre dentro del propio Sindicato Nacional Vertical del Seguro.³⁵ En este ámbito, se autorizó la creación de la Agrupación Nacional de Mutuas Patronales que, aunque no tenía entidad jurídica propia, permitió una relación más directa entre las Mutuas Patronales y otras entidades como la APA, la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social u organismos como el Fondo de Compensación de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. La Agrupación funcionó hasta la abolición de la sindicación obligatoria, ya en plena transición a la democracia, momento en el que se produjo la desaparición del Sindicato Vertical.³⁶

Una vez analizados los cambios en la legislación y en el funcionamiento del sector, cabe preguntarse en qué medida estas novedades tuvieron efecto en la prevención de accidentes y en la cobertura y rehabilitación de los trabajadores

33 BOE, núm. 128, de 30 de mayo de 1961, páginas 8138 a 8146.

34 Esta revista sigue activa bajo el título Prevención. *Revista técnica de seguridad y salud laborales*, página web: <https://apa.es/> (consultada 12/04/2019).

35 Este sindicato estuvo activo hasta el inicio de la transición democrática y la aprobación Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, sobre extinción de la sindicación obligatoria, reforma de estructuras sindicales y reconversión del Organismo autónomo «Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales» BOE, núm. 136, de 8 de junio de 1977, pp. 12901-12902.

36 Valenzuela (2000), p. 199.

accidentados.

3.3 La siniestralidad y la rehabilitación en España en los años finales del franquismo

A partir de 1961 y hasta principios de los años setenta, la economía española registró un crecimiento sostenido de la producción y de la productividad del trabajo (tanto por ocupado como por hora trabajada), alimentado por un enorme avance en términos de capitalización. El stock de capital productivo por empleo pasó de 15,2 miles de euros en 1970 a 25,9 en 1975.³⁷ Hay que tener en cuenta que había un amplio margen de crecimiento para estas variables, puesto que el nivel de partida era muy bajo y el atraso acumulado muy elevado.³⁸ Las divisas del turismo, las remesas de emigrantes y la inversión directa extranjera a largo plazo contribuyeron a financiar el proceso de renovación tecnológica.

¿Cómo se adaptó un mercado de trabajo todavía muy regulado a las nuevas necesidades del desarrollismo español en los años sesenta? A través de un precario equilibrio, favorecido por el contexto internacional de crecimiento económico y la vigencia de las relaciones laborales de la etapa anterior.³⁹ Es decir, la apertura de la economía al mercado dentro de una dictadura derivó en un mercado de trabajo desequilibrado donde todo el poder de decisión y actuación continuó en manos de los empresarios, mientras la oferta de trabajo quedó a merced de las circunstancias, desposeída de canales de protección o reivindicación. Esta situación permitió a los empresarios seguir disfrutando de mano de obra relativamente barata y sumisa, mientras se multiplicaban las oportunidades de negocio en el desarrollismo.

La Ley de 24 de abril de 1958 sobre convenios colectivos sindicales caminó en esta dirección, pues abrió las puertas a una negociación colectiva tutelada y desca-

37 Datos obtenidos de Banco de España, http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_4.pdf, cuadro 1.4, apartado 1.

38 Vilar (2009).

39 Sin libertades, ni derechos sociales ni laborales básicos y sin un sistema fiscal con capacidad de financiación no es posible hablar en la España de Franco de un estado de bienestar similar al de otros países de Europa occidental.

feinada dentro del sindicato vertical.⁴⁰ Esta Ley introdujo la posibilidad de acuerdos entre empresarios y trabajadores con el fin de atender a las reclamaciones de “justicia social” (*sic*) y orientar las condiciones salariales a la mejora de la productividad.⁴¹ El texto legislativo detallaba que podían ser objeto de convenio “los cuadros y sistemas salariales, los incentivos a la producción, los pluses retributivos (...), los criterios de clasificación profesional (...), los cambios en los métodos de trabajo por mejoras técnicas o necesidades de adaptación al mercado, las reducciones de jornada y horarios de trabajo...”. La Ley de 1958 marcó un punto de inflexión en la política laboral, ya que abrió la posibilidad de que existieran conflictos entre las partes dentro de las negociaciones salariales, a la vez que estableció fórmulas para su resolución. Pero el sistema de negociación colectiva aprobado a finales de los cincuenta no se generalizó hasta 1962, dentro de un clima de crecimiento económico y creciente presión social.⁴² La demora respondió a dos causas principales. De un lado, la coyuntura económica incierta por la aplicación de las medidas de contención promulgadas en el Plan de Estabilización (1959). Dentro de este contexto, los empresarios se mostraron reticentes a aplicar el nuevo modelo de negociación porque temían que los costes salariales se disparasen. De otro, la entrada en vigor de la Ley de 1958 se había traducido en mejoras salariales que frenaron la presión de los trabajadores.

No obstante, la firma de convenios quedó sujeta a fuertes limitaciones que revelan que el Gobierno no pretendió sustituir el viejo sistema reglamentario por otro descentralizado sino adaptar algunas formas del segundo a las bases laborales del régimen. Primero, las partes en conflicto, trabajadores y empresarios, disponían de una capacidad de presión muy desigual dentro de un marco legal donde los partidos políticos, los sindicatos y la huelga seguían prohibidos. Segundo, el Ministerio de Trabajo conservó y ejecutó su capacidad sancionadora a través de las normas de obligado cumplimiento que le permitían imponer su criterio en la negociación colectiva. Su mano de hierro se hizo visible en noviembre de 1967, unos meses des-

40 Sobre estos aspectos, Serrano y Malo (1979) y Vilar (2009).

41 Introducción a la Ley de 24 de abril de 1958, BOE, núm. 99, de 25 de abril de 1958 y su reglamento de 22 de julio de 1958, BOE, núm. 174, de 18 de agosto de 1958.

42 La presión obrera obligó al régimen a realizar algunas pequeñas concesiones respecto a las protestas laborales sin fines políticos, véase Decreto 2354/1962 de 20 de septiembre (BOE, núm. 229, de 24 de septiembre 1962).

pués de las elecciones sindicales de 1966, donde se había registrado una fuerte participación obrera y la victoria de miembros infiltrados de organizaciones sindicales clandestinas. Como repuesta el Gobierno interrumpió el proceso negociador durante un tiempo y congeló los salarios en un marco de inflación descontrolada y creciente conflictividad social en forma de huelgas y reclamaciones colectivas. En paralelo, se introdujeron algunos cambios legales en la regulación del despido como la carta de despido y la distinción del despido improcedente y nulo.⁴³ Pero la normativa concedió margen de maniobra al empresariado a través de la cláusula de “incidente de no readmisión”, que introducía la posibilidad de no readmitir a un trabajador cuyo despido fuese calificado como nulo a cambio de una indemnización estipulada. Esto significó jurídicamente en la práctica la entrada en vigor del despido libre costoso con dos grandes ventajas para los empresarios. De un lado, la simplicidad burocrática de esta fórmula –sin necesidad de expediente previo ni autorización administrativa– frente al despido económico. De otro, el acto de conciliación para la fijación de la indemnización al trabajador se establecía dentro del sindicato vertical, donde los empresarios mantenían cierto control.⁴⁴

En 1973, ante el repunte de la inflación y de los conflictos laborales con tintes políticos, el Gobierno decidió aprobar una nueva Ley de Convenios Colectivos.⁴⁵ Pero el recién inaugurado marco legislativo introdujo más cambios formales que reales.⁴⁶ Redujo el protagonismo estatal en la negociación colectiva y dio más margen de negociación a las partes afectadas, a cambio de lograr una mayor estabilidad salarial en un contexto de aguda inflación y crisis productiva. Ahora bien, no ofreció novedades reseñables en el terreno de los derechos de los trabajadores ni eliminó la capacidad sancionadora del Estado. En consecuencia,

43 Para este párrafo, véase Malo (2005).

44 Para los casos de despidos colectivos por causas económicas, suspensión de actividad o el genérico “fuerza mayor” los empresarios contaban con la opción del “expediente de crisis”, vigente en la regulación española desde el Decreto de 26 de enero de 1944. BOE, núm. 55, de 24 de febrero de 1944, pp. 1627 a 1634. Este decreto fue modificado por Decreto de 2 de noviembre 3090/1972 (BOE, núm. 274, de 15 de noviembre de 1972, pp. 20331 a 20335), que estableció normas más claras para los despidos.

45 Ley de 19 de diciembre de 1973 (BOE, núm. 3, de 3 de enero de 1974). Se desarrolla por la Orden de 21 de enero de 1974.

46 Véanse comentarios de Serrano y Malo (1979), p. 65 y ss.

la Ley de 1973 solo representó otra huida hacia delante de la dictadura en un periodo de incertidumbre, los últimos coletazos de la ineficiente política laboral de un régimen al que le quedaban pocos años de existencia.

En paralelo, cabe destacar los cambios en la estructura productiva y en el empleo por sectores. Dentro de este ámbito, hay que destacar dos procesos clave. Primero, el proceso de “desagrarización” fomentó un mayor crecimiento del número de asalariados desde 6,6 millones en 1960 a casi 9 millones en 1975.⁴⁷ Segundo, tras el desastre de los años cuarenta, el proceso de capitalización en la industria española empezó a recuperarse a la vez que se restablecían los niveles de PIB prebélicos. El cambio de tendencia partió del giro político de 1951 que suavizó las restricciones de materias primas, energía y tecnología vigentes en los años previos.⁴⁸ La nueva política resultó favorecida por la mejora de las relaciones diplomáticas entre España y otros países, que poco a poco pusieron fin a más de una década de aislamiento exterior.⁴⁹ El mayor grado de apertura vino acompañado de la ayuda financiera extranjera, necesaria para adquirir *inputs* de capital que incorporaban los avances tecnológicos de las dos décadas anteriores. Estas importaciones permitieron sustituir de forma progresiva la maquinaria vieja y obsoleta utilizada en la industria hasta ese momento.

A estas alturas el régimen franquista reconocía, a través de diversas medidas como la creación la Comisión Nacional de la Productividad Industrial (CNPI) en 1952, que el fomento de la productividad constituía el mejor camino para sacar al país de la crisis económica.⁵⁰ Dentro de este contexto, los costes laborales unitarios se desplomaron al crecer la productividad del trabajo por encima de los costes laborales reales durante los años cincuenta. Esta situación favorecía los intereses empresariales y contrarrestaba los efectos negativos de una legislación poco propensa al ajuste de plantillas. En general, podemos concluir que los avances en el rendimiento del trabajo durante estos años estuvieron más vinculados al

47 Datos de Maluquer y Llonch (2005).

48 Martínez (2003, p. 88) concluye que la tasa de apertura de la economía española pasó del 8.5% en 1950 a más del 17% en 1955. Véanse también Miranda (2003), p. 96 y Prados (2003), p. 161.

49 Más información sobre estas cuestiones en Calvo (2001).

50 Decreto de 1 de mayo de 1952, BOE, núm. 160, de 8 de junio de 1952.

crecimiento del capital disponible por trabajador y a la mayor calidad de ambos factores que a estímulos procedentes de mejoras salariales.⁵¹

A partir de 1961 y hasta principios de los años setenta, la economía española registró un crecimiento sostenido de la producción y de la productividad, alimentado por la creciente ratio de capitalización. Entre 1960 y 1969, el stock de capital productivo se duplicó favorecido por el acceso a la tecnología internacional. La mejor dotación de trabajo y capital y su utilización más eficiente permitieron recuperar parte del terreno perdido en las décadas precedentes respecto a la Europa más avanzada. El desarrollo económico español contaba en los años sesenta con amplios márgenes de crecimiento por el desnivel entre la técnica disponible y la aplicada en los procesos productivos. No obstante, la creación de empleo en España durante esta etapa resultó especialmente pobre en comparación con otros vecinos europeos.⁵² De un lado, los sectores más dinámicos de la economía española durante el periodo se caracterizaron por ser ahorradores de trabajo. De otro, los cambios en el funcionamiento interno del mercado de trabajo fueron más tímidos que en otros ámbitos de la economía. Entre otros aspectos, esto se traducía en dificultades para llevar a cabo ajustes de la capacidad productiva por la vía de las cantidades de trabajo. En ausencia de reformas estructurales profundas en el marco laboral, los empresarios de sectores en expansión prefirieron utilizar las horas extra frente a las ampliaciones de plantilla.⁵³ En paralelo, otros sectores en fase recesiva, muchos de ellos intensivos en trabajo, se vieron obligados a firmar expedientes de crisis, única salida ofrecida por la legislación franquista para realizar despidos colectivos en situaciones de graves dificultades económicas de las empresas.⁵⁴ Veamos cómo se tradujeron estos cambios en la estructura productiva y el mercado laboral en el número de accidentes laborales.

Tras el incremento en el número de accidentes de trabajo registrados a mediados de los años 1950 (ya comentados en el Capítulo 2), la cifra se mantuvo

51 Para esta parte, véase Vilar (2009) y la bibliografía allí citada.

52 Fuentes Quintana (1988), p. 17 y Serrano y Pardos (2002), p. 385.

53 En los años sesenta las horas extra en determinados sectores productivos alcanzaron porcentajes considerables, véase Serrano y Malo (1979), p. 66.

54 Decreto de 21 de febrero de 1963, BOE, núm. 46, de 22 de febrero de 1963.

estable en torno al millón de accidentes anuales entre 1957 y 1975 (Gráfico 3.1). La mayoría de estos accidentes (99%) fueron registrados como “lesión temporal” durante todo el periodo, aunque es posible observar tres cambios importantes: a) la mortalidad se cuadruplicó desde 500 muertos en 1955; 859 en 1960; 1.537 en 1970 y 2.231 en 1975; b) crecieron las lesiones definitivas reconocidas desde 1.382 en 1957 a 3.000 en 1972; c) se reconocieron “grandes inválidos” derivados de accidente de trabajo desde 1957; aunque su cifra se mantuvo muy baja, en torno a la treinta por año de media, hasta 1975.

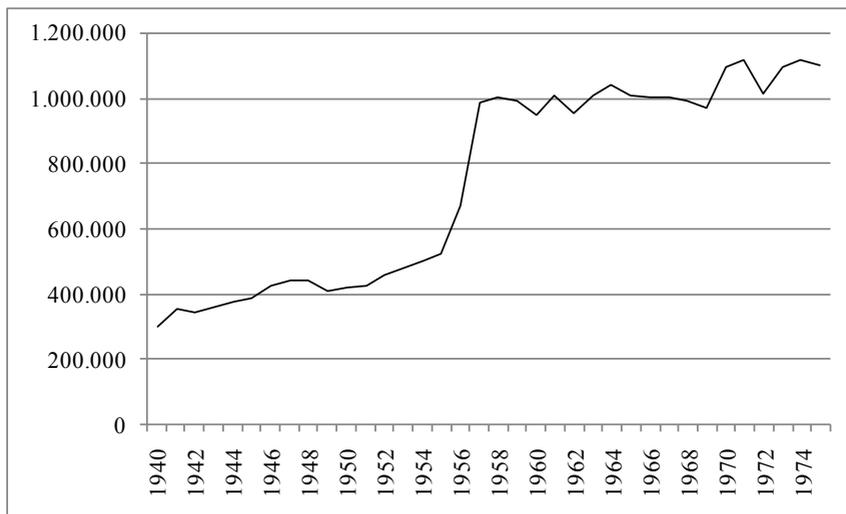
En el conjunto total de accidentes de trabajo, las industrias de la construcción concentraban 1/5 parte de la cifra global registrada en el conjunto de actividades productivas. Por otro lado, la construcción y el trabajo en minas y canteras concentraban la mayor parte de los accidentes mortales; aunque la agricultura ganó peso, sobre todo desde finales de los años 1960.⁵⁵ Esto pudo ser debido a la mejora en las estadísticas, pero también a la mecanización del sector, lo que produjo más siniestros durante el manejo de maquinaria. A este respecto hay que tener en cuenta que el parque de tractores en la agricultura española pasó de 56.845 (1960) a 330.459 (1973); y los motocultores de 2.273 (1960) a 112.675 (1973).⁵⁶ Recordemos que, en 1973, la distribución sectorial del empleo en España por millones de puestos de trabajo se repartía de la siguiente manera: 3,1 en la agricultura; 3,5 en la industria; 1,5 en la construcción; 5,4 en los servicios.⁵⁷

55 Datos del Anuario Estadístico de España (AEE) 1976, p. 322.

56 Datos obtenidos de Maluquer (2014), p. 340

57 Datos obtenidos de Maluquer (2014), p. 379.

Gráfico 3.1.
Accidentes de trabajo registrados en España, 1940-1975



Fuente: *Estadísticas Históricas de España*, cuadro 15.39 (1927-1983). Los datos de este cuadro fueron obtenidos de los AEE

En cualquier caso, hay constancia de graves accidentes laborales en Obras Públicas que la dictadura de Franco quiso ocultar en múltiples ocasiones. Entre otros, cabe destacar la catástrofe de los Saltos de Torrejón en Monfragüe (Cáceres), el accidente laboral más grave de la historia de España. El origen de este siniestro arranca en 1956, cuando el Gobierno de Franco concedió a Hidroeléctrica el aprovechamiento de los caudales de los ríos Tajo y Tiétar por un periodo de 99 años. Como consecuencia, se construyeron varias presas y embalses a través de grandes obras de ingeniería realizadas por trabajadores poco cualificados (muchos procedentes del campo), en condiciones laborales de extrema dureza con jornadas laborales de 12 horas diarias. En la colosal obra llegaron a trabajar 4.000 obreros. El 22 de octubre de 1965 se produjo la muerte de setenta trabajadores tras la rotura de una compuerta provisional que no soportó la presión del agua embalsada por defectos de construcción. La tragedia se produjo cuando las obras estaban en su fase final de ejecución. “Todos los testigos coinciden en que los responsables del embalse se excedieron

en su llenado (...) y de las investigaciones oficiales posteriores se desprende que la compuerta de la desgracia no reunía los reglamentarios requisitos de seguridad”.⁵⁸ La censura franquista hizo que los periódicos de la época y el Nodo informaran de la tragedia de una forma escueta y edulcorada. La empresa encargada de ejecutar la obra no asumió ninguna responsabilidad más allá del pago de unas irrisorias indemnizaciones. Los fallecidos en este siniestro laboral, al igual que muchos otros trabajadores accidentados en pleno auge de la construcción de pantanos y otras obras públicas bajo la dictadura franquista no fueron contabilizados en las estadísticas de accidentes de trabajo de la época.

Dentro de este marco, ¿qué avances se hicieron en este periodo en torno a la prevención y rehabilitación? A priori, tras la aprobación de la Ley de Bases de 1963 (vigente desde 1966), la acción protectora del sistema de Seguridad Social comprendería además de la asistencia sanitaria y de las prestaciones económicas para las situaciones previstas, “los servicios que puedan establecerse en materia de asistencia, medicina preventiva, higiene y seguridad en el trabajo, reeducación y rehabilitación de inválidos, empleo o colocación y promoción social”.⁵⁹ En particular, en el apartado de Higiene y Seguridad en el Trabajo, se instaba al Ministerio de Trabajo, tanto directamente desde sus Servicios Generales como a través de sus entidades gestoras, a “fomentar la constitución de Consejos Territoriales de Higiene y Seguridad en las ramas profesionales que así lo requieran, así como la fundación de laboratorios y centros de estudio y publicidad especializados y la realización de campañas de Higiene y Seguridad del Trabajo”. Estos Consejos debían estar formados por representantes de trabajadores y empresarios; seleccionados a través de la Organización Sindical, vigente en la dictadura. De este modo, la prevención de riesgos laborales se incorporó a la Seguridad Social como Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo. La ejecución de este sistema se llevaría a cabo a través del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo en 1970, con él:

58 Hemeroteca El País, “Los 60 muertos de Monfragüe que Franco ocultó”, publicado el 22 de octubre de 2015. Enlace: https://elpais.com/politica/2015/10/21/actualidad/1445458030_939038.html (consultado en octubre de 2019).

59 Ley de bases, Capítulo IV, Art. 20, parte 1d).

“de modo primordial, ha de tenderse a eliminar o reducir los riesgos en los distintos Centros y puestos de trabajo, paliando la sangría abierta de vidas, energías y recursos económicos que suponen; a estimular y desarrollar actividades positivas y constructivas respecto a la prevención de los accidentes y enfermedades que puedan derivarse del ejercicio de una actividad profesional, y a lograr, lo mismo individual que colectivamente, un óptimo estado sanitario mediante la más perfecta y exacta adaptación mutua entre quienes trabajan y el medio ambiente en que efectúen su trabajo; todo ello en función de las nuevas técnicas y procedimientos de producción propios de una economía en constante desarrollo”⁶⁰.

Dentro de este marco, el Plan se aprobó finalmente a propuesta de la Dirección General de las Seguridad Social por Orden de 9 de marzo de 1971 con objetivos muy ambiciosos en torno a la acción formativa - tanto en materia de sensibilización como en la organización de cursos y formación de especialistas de Higiene y Seguridad del Trabajo-, el asesoramiento técnico preventivo y clínico laboral, el desarrollo de labores de coordinación con Mutuas Laborales y Patronales y la redacción de informes y estadísticas.⁶¹ En paralelo, por Decreto 2891/1970, de 12 de septiembre, se creó el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo como una Institución de la Seguridad Social para ejercer alto asesoramiento, fijar directrices generales del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, recabar información y supervisar su ejecución.⁶² Esta normativa ya reconocía la trascendencia política, social y económica que en la vida de un país tienen los accidentes del trabajo y la necesidad de que los poderes públicos afronten esta cuestión dedicando a su prevención «cuantos medios y recursos técnicos, jurídicos y financieros pueda aportar la sociedad».⁶³

Resulta curioso observar el recelo con el que el Sindicato Vertical acogió al Plan Nacional y toda la normativa complementaria porque entendía que “oscurecía la labor que venía desempeñando en materia de seguridad e higiene

60 BOE, núm. 91, de 16 de abril de 1970, pp. 5958-5959.

61 BOE, núm. 60, de 11 de marzo de 1971, pp. 4017-4019.

62 BOE, núm. 244, de 12 de octubre de 1970, pp. 16713-16714.

63 BOE, núm. 244, de 12 de octubre de 1970, pp. 16713-16714.

en el trabajo, a través de su Obra Sindical de Previsión Social.⁶⁴ Una actitud similar ejerció el servicio de Inspección del Trabajo y Seguridad Social encargado de vigilar el cumplimiento de la normativa de seguridad e higiene desde su creación en 1906. En realidad, el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo vino acompañado de unos medios humanos y materiales de los que habían carecido históricamente los servicios de Inspección; de ahí que sus recelos estuviesen justificados.

Lo que sí es cierto es que a partir de 1971 la Inspección General de Servicios del Ministerio de Trabajo, además de crear Gabinetes Provinciales de Higiene y Seguridad, impulsó desde su sección de programación y coordinación de actividades, cursos de divulgación centrados en la prevención mediante una circular fechada el 13 de abril, enviada a todas las Delegaciones de Trabajo Provinciales. La circular ordenaba la celebración de cursos y su obligada difusión propagandística en la prensa local y regional con gran profusión de fotografías de los cursillistas y de las autoridades otorgando los certificados de asistencia.

Los cursos de diez días de duración se realizaron por grupos de actividad. Los cursillistas eran designados por la administración a los que se comunicaba por carta su elección. El curso era impartido habitualmente a grupos de unos cuarenta trabajadores que obtenían “una beca de estímulo” a razón de cien pesetas diarias por su asistencia, cantidad que percibían el último día. Cada uno recibía una carpeta, bolígrafo y un “Manual de socorrismo”. Se trataba por lo general de jefes de equipo y capataces. Los profesores pertenecían al cuerpo de inspectores técnicos de trabajo, aunque participaban también delegados locales de sindicatos, ingenieros, médicos y técnicos del Mutualismo Laboral. En general, el contenido del curso se basaba en principios generales del socorrismo, seguridad en el uso de maquinaria, en el manejo de materiales y seguridad en el proceso de producción y en temas concretos referidos a accidentes por quemaduras, congelación, asfixia, etc. Por supuesto a la clausura de los cursos asistían autoridades como los Delegados Provinciales de Trabajo o los Jefes de Inspección Provincial. Esta

64 Fernández Marcos (2007), p. 221.

intensificación de las campañas de prevención organizadas por las Delegaciones Provinciales de Trabajo se produjo con el objeto de difundir las directrices del Nuevo Plan de Seguridad e Higiene.⁶⁵

Los cursos se realizaron en los locales de las Escuelas Sindicales, Escuelas de Maestría Industrial, Cámaras de Comercio o en las fábricas de las grandes empresas. Dentro del grupo 4, vinculado a las actividades siderometalúrgicas, *El diario de Cádiz* relataba como el Ministerio de Trabajo había organizado un curso en la factoría de Matagorda entre los jefes de equipo y capataces a finales de octubre de 1971. El mismo año se celebraron dos cursos similares uno en La Felguera, donde participaron 45 trabajadores de la Factoría de Uninsa y la Sociedad Metalúrgica y otro en la Escuela de Maestría Industrial de Puertollano, donde participó un grupo de trabajadores de la empresa Peñarroya. En el grupo 5, dedicado a la construcción, se celebró en noviembre de 1971 un curso de divulgación para la prevención de accidentes de trabajo donde participaron 40 trabajadores de la Empresa Dragados y construcciones, S.A. El curso se desarrolló en la misma Estación de Chamartín donde se estaba realizando una obra.

Los contenidos y objetivos de estos cursos fueron sobrevalorados por la propaganda de la dictadura. Así un informe del Delegado de Trabajo de Ciudad Real señalaba su satisfacción por estas iniciativas, a la vez que demandaba la necesidad de mejoras.⁶⁶ Entre otras quejas, indicaba los escasos medios materiales disponibles para realizar actividades, el contenido demasiado teórico de los cursos o “pequeños fallos en la organización. A este respecto, señalaba como “la proyección de la película no se había podido realizar [en uno de los cursos organizados] porque no se había recibido copia de la Delegación Provincial de Madrid”. Sugería además que se ampliaran los cursos a las actividades de Química y Minas de Almadén, que se incrementaran a 15 días y que se ofreciera un manual a los participantes con el contenido de las conferencias. Se solicitaban también más copias de folletos con las recomendaciones de la

65 Archivo MITRAMISS, 1978/216. Inspección General de Servicios. Cursos de Divulgación. Cursos de Prevención (1969-1973).

66 Según el mismo el curso se realizó en cumplimiento “de lo ordenado en la instrucción 16 de la Circular P-31 de 13 de abril de 1971”. Archivo MITRAMISS, 1978/216. Inspección General de Servicios. Cursos de Divulgación. Cursos de Prevención (1969-1973).

Asociación para la Prevención de Accidentes APA de San Sebastián, a petición del profesorado, ingenieros y médicos, que estaban interesados en tener al menos un ejemplar.

En conjunto, parece que la prolija legislación aprobada en este periodo en torno a la seguridad e higiene tuvo una repercusión modesta en la actuación de las Mutuas Patronales en este ámbito. En particular, García Jiménez (2011, p. 112) señala cómo el papel de las Mutuas quedó reducido a acciones absolutamente voluntaristas en torno a la posibilidad de establecer (previa autorización de la Dirección General de Previsión) “sus propias instalaciones y servicios para la rehabilitación profesional o para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”.⁶⁷ Recordemos que las Mutuas mantenían la obligación de contribuir con el 80% de los excesos de excedentes anuales (una vez constituidas las reservas establecidas en la ley) a los fines generales de prevención y rehabilitación previstos en la ley.⁶⁸ Este importe debía ser puesto a disposición del Ministerio de Trabajo o podía ser retenido por las propias Mutuas en caso de establecer sus propios servicios de prevención y rehabilitación.

Al parecer la mayoría de las Mutuas, entre 1967 y 1975, destinaron los excedentes acumulados en el Fondo de Prevención y Rehabilitación a la construcción de centros preventivos propios.⁶⁹ Estos centros resultaron de escasa utilidad como consecuencia tanto de su concepción, más para el empleo de excedentes que para atender las necesidades reales de prevención y recuperación (que en gran medida excedía a las posibilidades de las Mutuas) como de una ausencia total de planificación por parte de estas entidades y del Ministerio de Trabajo que las autorizó.

Sí podemos encontrar algunas iniciativas de colaboración entre Mutuas para la creación de centros intermutuales de rehabilitación y prevención así como de otros centros asistenciales. En particular, en 1968 se reunieron varias Mutuas Patronales de Accidentes del Trabajo que operaban en las provincias de Valencia,

67 Tal y como establecía el art. 8.2. de su Reglamento de Colaboración, D. 1563/1967. BOE, núm. 169, de 17 de julio de 1967, p. 10103.

68 Tal y como establecía el art. 28,2b de su Reglamento de Colaboración, D. 1563/1967. BOE, núm. 169, de 17 de julio de 1967, p. 10106.

69 Para esta parte, se sigue a Martín Serrano y Colmenar (1989), p. 253.

Castellón, Alicante, Murcia y Albacete.⁷⁰ Obtuvieron la autorización de la Dirección General de Previsión, al amparo de lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento General sobre colaboración en la Gestión de la Seguridad Social, aprobado por decreto de 6 de julio de 1967, para construir y establecer, en régimen de comunidad de dominio, unas instalaciones y servicios para la Recuperación y Rehabilitación profesional con el nombre de Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante. En la solicitud, de acuerdo con el artículo 28 de este reglamento, pedían autorización para disponer de las cantidades precisas para la construcción y el sostenimiento de las instalaciones y servicios a cargo del 80% de los excedentes de su gestión. El Ministerio de Trabajo autorizó la construcción y el funcionamiento del centro, situado en el término municipal de San Antonio de Benageber (Valencia), por resolución de fecha 22 de febrero de 1968, si bien no comenzó su actividad hasta mediados de 1971. Par impulsar su fundación se habían reunido 18 Mutuas: Mutua Metalúrgica Levantina, Mutua de Seguros del Puerto de Valencia, Unión Gremial Valentina, Mutua de Manises, Mutua la Cruz Blanca, Mutua de la Industria Panadera de Valencia, Mutua Unión Mediterránea, Río Magro, Mutua Carcax, Mutua Júcar, Mutua de Sueca, Mutua Agraria de Almazora, Mutua Agraria de Villareal de los Infantes, Mutua Azulejera de Seguros, Mutua Illicitana, Mutua Unión Patronal, Mutua de Levante y Mutua Misimetaya, aunque nos consta también la participación en el proyecto inicial de Mutua General.

Por otra parte, en la zona de Vizcaya, con la reunión inicial de cuatro Mutuas de la provincia, Misimetaya, Mutualidad Carbonera del Norte, Mutualidad Industrial de Vizcaya y Mutualidad Comercial de Accidentes de Accidentes de Trabajo, se impulsó en el mismo año la fundación del Centro Intermutual Vizcaíno de Prevención, Recuperación y Rehabilitación Archanda. Este centro prolongó su actividad hasta 1985. De la misma época fue la creación del Centro Mutua para la Rehabilitación de Accidentados del Trabajo de Barcelona, en Sant Cugat del Vallés, que fue autorizado por la Dirección General de Previsión mediante resolución de 30 de mayo de 1968. En la fundación inicial del centro participaron 45 Mutuas Patronales que funcionaron como comunidad de dominio. El centro empezó a fun-

70 Como recoge Pons (2011), p. 134.

cionar en 1974. También fue autorizada, por resolución del Ministerio de Trabajo de 30 de mayo de 1968, la creación de un centro situado en El Cano (Navarra) con el nombre de Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación Ubarmin. Este centro estuvo impulsado por la agrupación intermutual formada por las Mutuas San Fermín, Navarra y Caja Navarra contra Accidentes Agropecuarios. En 1970 se unieron Pakea y La Guipuzcoana. Las obras que habilitaron las instalaciones como centro sanitario rehabilitador finalizaron en 1976.⁷¹

A principios de los años setenta, fueron autorizados dos nuevos centros intermutuales. El Centro Intermutual de Seguridad, ubicado en San Sebastián, que fue autorizado por el Ministerio de Trabajo por resolución de 15 de septiembre de 1971, cuyo objeto era la prevención y la rehabilitación. El mismo año fue autorizado, por resolución del Ministerio de Trabajo de 4 de octubre de 1971, la Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual Madin y Unión Mutua en Latores (Navarra), con el mismo objeto social. En 1972, con la resolución de 24 de julio (BOE, 5 de agosto de 1972), la Dirección General de Seguridad Social creó un registro de entidades de recuperación y rehabilitación de minusválidos dependiente del Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos de la Seguridad Social. A estas iniciativas intermutuales se le sumaron iniciativas particulares de las grandes mutualidades, como es el caso de la creación del Centro de Prevención y Rehabilitación de MAPFRE en Majadahonda, proyectado en 1968 e inaugurado en 1974. Un poco después, el 2 de febrero de 1976 empezó a prestar servicio como centro de rehabilitación el Hospital de la Mutua de Accidentes de Zaragoza (MAZ).

En conjunto, en 1975, el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo llevaba cuatro años operativos; pero sus resultados pueden ser considerados como relativamente modestos. La situación cambió en los años siguientes; tanto por el inicio de la transición democrática y la puesta en vigor de nuevas instituciones y derechos como por la aprobación de un nuevo reglamento de colaboración de las Mutuas en 1976, donde quedaron sometidas a un mayor control:⁷²

71 *El Espejo Sanitario*, 5, noviembre de 2001.

72 BOE, núm. 158, de 2 de julio de 1976, pp. 12941-12949.

“Las Mutuas Patronales podrán establecer instalaciones y servicios para la recuperación profesional, así como para la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, siempre que unos y otros sean aprobados por la Subsecretaría de la Seguridad Social, por concurrir en ellos las condiciones adecuadas a su finalidad y ajustarse al plan general de estos Centros aprobados por el Ministerio de Trabajo”.

Tras años de escasa inversión en prevención y rehabilitación, la mayor fiscalización de las Mutuas Patronales por parte de la Seguridad Social y la utilización de parte de los beneficios acumulados en cada ejercicio permitió dar un primer impulso a la construcción de centros y a la contratación de profesionales con el fin de prevenir la siniestralidad laboral y rehabilitar en mejores condiciones a los trabajadores accidentados. A pesar de los avances, quedaba todavía mucho camino por recorrer en este ámbito.

Anexo 3.1. Mutuas Patronales autorizadas a funcionar en el ramo de accidentes de trabajo, datos en 31 de diciembre de 1973 (ordenadas por volumen de primas en el ramo)

Entidades	Número de pólizas	Primas (millones de pesetas)	%
ASEPEYO	54.378	2.421,39	11,40
Mutua General	50.361	1.651,75	7,78
MAPFRE	44.93	1.460,39	6,87
Mutua Metalúrgica	2.796	911,85	4,29
Fraternidad, La	31.565	886,57	4,17
Previsión Accidentes	21.243	545,30	2,56
Mutual Cyclops	21.540	490,85	2,31
Cataluña	12.275	459,85	2,16
Pakea	2.293	453,70	2,13
Mutua Rural de Previsión	52.245	430,57	2,02
Mutua Catalana	16.039	429,91	2,02
Mutua Montañesa	4.445	404,80	1,90
Asociación Mutual Layetana	11.260	373,94	1,76
Mutua General Agropecuaria	18.717	364,15	1,71
Mutua de Accidentes de Zaragoza	10.324	351,05	1,65
Mutua Papel prensa y artes gráficas	16.301	313,44	1,47
Museba Mutua Banca	35	262,39	1,23
Madin	2.687	259,38	1,22
Previsora, La	2.450	254,30	1,19
Mutua San Fermín	3.087	221,87	1,04
Mutua Regional de Acc del trabajo	6.467	219,76	1,03
Mutua Balear	10.750	210,48	0,99
Laborum	9.563	202,39	0,95
Mutua Navarra	3.321	186,97	0,88
Mutua de Tarrasa	3.656	184,82	0,87
Mutua Catalana de Accidentes	2.080	184,46	0,86
Unión Mutua	3.706	184,03	0,86
Mutua Empresas Mineras e Industriales	6.863	179,73	0,84
Mutua Sabadellense	2.383	178,07	0,83
Mutua Castellana	4.438	174,47	0,82
Mutua de Vizcaya	896	172,63	0,81

Entidades	Número de pólizas	Primas (millones de pesetas)	%
F.I.A.T.C.	4.787	170,36	0,80
Mutua Industrial de Vizcaya	715	168,91	0,79
Levante	6.357	148,78	0,70
Naviera, La	1.641	141,47	0,66
Mutua Carbonera del Norte	376	140,58	0,66
Mutua de Contratistas	1.691	139,24	0,65
Mutua Gallega de Acc del trabajo	4.877	137,84	0,64
Guipuzcoana, La	2.197	136,97	0,64
Confederación Gremial Catalana	6.604	136,06	0,64
Mutua Española de Previsión	5.246	126,46	0,59
Mutua de Ceuta	7.080	125,93	0,59
Fénix Mutuo, El	3.02	121,53	0,57
Misimetaya	385	120,19	0,56
Mutua Ilicitana	6.011	116,24	0,54
Mutua General Panadera	3.174	116,21	0,54
Mutua del Panades	3.642	112,35	0,52
Mutua Unión Patronal	6.968	106,59	0,50
Mutua Empr. Mineras e Ind. Asturias	33	97,01	0,45
Mutua Murciana	5.584	88,03	0,41
Mutua Empresarios Espect. de España	4.104	87,10	0,41
Mutua Valenciana	2.488	84,82	0,39
Alianza Mataronense, La	2.295	82,52	0,38
Metalúrgica, La	1.353	80,79	0,38
Mutua de Puerto de Valencia	2.301	78,81	0,37
Ibérica	2.798	78,59	0,37
Mutua de Acc. del Trab. de Tarragona	1.791	77,14	0,36
Unión Mutua Tinerfeña	3.735	74,71	0,35
Mutua Felanigense	2.761	73,59	0,34
Mutua Regional Gallega	887	72,79	0,34
Castilla	4.417	71,32	0,33
Mutua Alianza de Previsión Social	4.487	69,40	0,32
S.M.A.T.	410	58,41	0,32
Soliss	5.631	66,69,	0,31
Mutua de Azulejeros	922	66,26	0,31

Entidades	Número de pólizas	Primas (millones de pesetas)	%
Mutua de Fabricantes de Papel	31	62,93	0,29
Reddis	3.144	61,87	0,29
Mutua N. Sra. del Carmen	1.580	61,24	0,28
Mutua Manresana Seguros Sociales	1.493	60,34	0,28
Mutua Harinera		60,32	0,28
Metalúrgica Levantina	870	57,75	0,27
Munat	4.638	52,71	0,24
Benartemi	2.159	46,95	0,22
Mutua Igualadina	1.106	46,60	0,21
Mutua Industrial Castellonense	1.060	44,82	0,21
Mutua Asturiana de Accidentes	246	43,84	0,20
Servicio Mutua	1.600	43,72	0,20
Mutua Patronal Leridana	2.610	42,95	0,20
Mutua Patr. Acc. Trab. Artes Libro	781	41,77	0,19
Mutua Granadina	3.851	40,81	0,19
Porvenir	1.534	40,58	0,19
Asistencia Medica	1.627	40,55	0,19
Manises	1.472	40,42	0,19
Unión Maestros pintores y otros gr	613	38,81	0,18
Mutua Ind. Minerometal. deriv. y comp.	7	38,28	0,18
Barcino Industrial y comercial	590	37,75	0,17
Alianza	1.57	37,28	0,17
Equidad, La	1.046	36,81	0,17
Mutua Hostelera	1.805	36,39	0,17
Mutua Patronal Panadera Cataluña	1.553	35,89	0,16
Mutua Sindical Agropecuaria	11.255	35,62	0,16
Mutua Coruñesa	45	35,49	0,16
Mutua Santa Marta	1.764	34,81	0,16
Mutua Fabr. Expl. Prod. Químicas y Minas	16	33,76	0,15
Mutua Minero Industrial Leonesa	275	33,41	0,15
Cruz Blanca, La	1.209	32,97	0,15
Guadalquivir	1.402	32,82	0,15
Unión Mediterránea	1.057	32,02	0,15
Previsión, La	617	31,07	0,14

Entidades	Número de pólizas	Primas (millones de pesetas)	%
Mutua Asociaciones para Acc MAPA	638	30,88	0,14
Dionisio	13	30,66	0,14
Asociación Vilmar	21	29,61	0,13
Júcar	5.865	28,69	0,13
M.E.S.A.T	3.477	27,83	0,13
Segoviana, La	711	26,78	0,12
Legal, La	892	26,55	0,12
Mutua Centro Carp. Matr. Barcelona	692	25,86	0,12
Mutua Madrileña de taxis	2.484	24,93	0,11
Mutua Comarcal Acc. Trab. ramo Constr.	743	24,65	0,11
Previsora Construcción prov. Murcia	567	24,47	0,11
Mutua Gerundense	930	24,19	0,11
Mutua Patronal de Sueca	2.975	23,99	0,11
Mutua Bisbalense de Seguros	843	23,06	0,10
Senyera, La	777	22,98	0,10
Mutua Patronal de Barcelona	497	22,58	0,10
Selva	1.864	21,64	0,10
Mutua Cerealista de Cáceres	3.615	20,63	0,09
Unión Gremial Valentina	833	20,49	0,09
Mutua Patr. Acc. Trab. de Gururtea	256	19,93	0,09
Providencia, La	453	19,45	0,09
AMAT	169	19,17	0,09
Pescadores a la parte de Vizcaya	381	19,16	0,09
Mutua Panadera	521	18,74	0,08
Mutua Tárrega	1.451	18,36	0,08
Palentina	2.324	18,09	0,08
Mutua de Burriana	3.120	17,92	0,08
Mutua Provincial Agraria e Industrial	1.589	17,82	0,08
Mecánica, La	1.561	17,48	0,08
Mutua Aseguradora del Campo	5.102	17,40	0,08
Mutua Comercial	970	17,31	0,08
Mutua Pesquera de Vigo	169	17,16	0,08
Mutua Patronal Saguntina	58	17,03	0,08

Entidades	Número de pólizas	Primas (millones de pesetas)	%
Mutua Prev. Comercio Industria y Agric.	650	16,91	0,07
Ibesvico	22	16,84	0,07
Mutua Sevillana Construcc. Obras	107	16,70	0,07
Caja Navarra Acc Agropecuarios	3.581	15,98	0,07
Federación Madrileña Ind. Carnes	1.187	15,97	0,07
Maestros Pintores	418	15,67	0,07
Mutua Almanseña	295	15,35	0,07
Pelayo	1.427	14,95	0,07
Mutua Industria Harinera Aragonesa	101	14,95	0,07
A.S.P.A. Asociación Panadera	271	13,07	0,06
Mutua Industrial y Mercantil Ávila	442	12,67	0,05
Amical	960	12,54	0,05
Mutua Usil	486	11,89	0,05
Comercial Aragonesa	595	10,92	0,05
Mutua Patronal Acc. Trab. de Chestre	679	10,78	0,05
Mutua A.H.C.:R.Y.S.	883	10,07	0,04
Mutua Panadera de Zaragoza y Prov.	357	9,86	0,04
Mutua de Carpinteros y Oficios SIM	102	9,35	0,04
Mutua Acc. Trab. Ind. Panadera	772	9,11	0,04
Mutua Industrial y Comercial	294	8,19	0,03
Mutua Patr. Acc. Trab. Ind. Pescado	592	8,06	0,03
Mutua Patr. Consignatarios Buques	242	8,05	0,03
Mutua Agraria Abulense	1.992	7,96	0,03
Mutua Cerrajera y similares	297	7,88	0,03
Única Mutua Filantrópica, La	1.395	7,85	0,03
Mutua Patronal Acc. Trab. de Béjar	207	7,78	0,03
Leonesa de la Industria y Comercio	787	7,68	0,03
Rio Magro	1.470	7,64	0,03
Mutua Agraria Valenciana	5.840	7,54	0,03
Mutua Patronal Segorbina	415	7,51	0,03
Sevillana de Taxis	901	7,12	0,03
Mutua Patronal Arroceras	3.123	6,62	0,03
Auto Taxi	1.205	6,60	0,03
Agraria de Almazora, La	6.682	6,50	0,03

Entidades	Número de pólizas	Primas (millones de pesetas)	%
Seguridad Mutua, La	992	6,12	0,02
Mutua Melillense	543	5,76	0,02
Mutua de Patronos Toc. y adheridos	420	5,62	0,02
Mutua Patr. Plat. Joy. Orfebr. y similares	164	5,58	0,02
Mutua Asistencia y Prev. Ibepia	583	5,46	0,02
Mutua Patr. Agr. Comarca N. Tenerife	321	4,58	0,02
Agrícola Segoviana	1.226	4,19	0,01
Mutua Mercantil Salmantina	166	3,34	0,01
Mutua Harino Panad. Región Gallega	145	3,34	0,01
Vinos y Aguardientes	877	3,15	0,01
Gremio de Carbonerías de Madrid	515	2,75	0,01
Mutua Patronal Agraria de Amposta	2.658	2,72	0,01
Mutua Harinera de Navarra	45	2,50	0,01
Mutua Patr. Agr. comarca de Tortosa	4.507	2,46	0,01
Mutua Patr. Sociedad Coop. Fumig España	364	1,79	0,00
Concordia, La	644	1,55	0,00
Mutua Aseg. Acc. Trab. Agr. Pinoso	628	1,35	0,00
Mutua Acc. en la Agricultura	2.514	1,27	0,00
Mutua Agrícola de Almansa	221	1,25	0,00
M.A.T.I.H.S.	225	1,21	0,00

Fuente: *Revista del Sindicato Nacional del Seguro*, números extraordinarios de estadística 1974, pp.123-126.

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades tal y como aparecen en el listado original.

Anexo 3.2. Sección Accidentes de Trabajo. Registro de Entidades Aseguradoras de Accidentes de Trabajo. Relación de las Sociedades Mutuas autorizadas por este Ministerio para sustituir al patrono en las obligaciones que a este le impone la legislación vigente sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales 1965

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
1	La Previsión Sociedad Mutua contra Accidentes de Trabajo	Madrid
2	La Previsora Mutualidad de Seguros Sociales	Vitoria
3	Mutua de Contratistas de Obras y Maestros Albañiles de Barcelona	Barcelona
4	Mutua Metalúrgica de Seguros	Barcelona
5	Mutua Catalana de Accidentes e Incendios	Barcelona
6	Mutua Barcelonesa de Descargadores	Barcelona
7	Mutua Montañesa de Seguros	Santander
8	Mutua Asturiana de Accidentes	Gijón
9	Mutua Regional de Accidentes de Trabajo	Barcelona
10	Mutua General de Seguros	Barcelona
11	Mutua de Accidentes de Zaragoza	Zaragoza
12	Mutua de Accidente del Trabajo de las Artes del Libro	Madrid
13	La Única Sección Mutua de accidentes del trabajo	Madrid
14	Mutua para Accidentes del Trabajo del Centro de carpinteros matriculados de Barcelona	Barcelona
15	Mutua Valenciana sobre accidentes del trabajo	Valencia
16	Mutua Sabadellense de accidentes del trabajo y enfermedad	Sabadell
17	Unión de Maestros Pintores	Madrid
18	La Mutualidad Naviera	Vigo
19	Reddis, Sociedad de seguros mutuos contra accidentes de trabajo	Reus
20	Sociedad de Seguros mutuos de Vizcaya sobre accidentes de trabajo	Bilbao
21	La Mutua de Seguros de Pamplona	Pamplona
22	Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo	Vigo
23	Mutua Harinera de Navarra	Pamplona

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
24	La Equidad, Mutua de Seguros contra accidentes del trabajo	Madrid
25	Mutua Leridana de Seguros	Lérida
26	Mutualidad de Seguros contra accidentes del trabajo de la Asociación de Maestros Pintores de Barcelona	Barcelona
27	La Mutua Hostelera	Madrid
28	Mutua Igualadina de Seguros contra Accidentes del Trabajo	Igualada (Barcelona)
29	Mutualidad Patronal de la Sociedad de Cooperativas de Fumigadores de España	Valencia
30	Mutualidad Patronal de Vaquerías	Madrid
31	Mutua de Seguros del Panadés contra Accidentes del Trabajo	Villafranca del Panadés (Barcelona)
32	Mutua Patronal Castellana (Sociedad de Seguros contra los accidentes del trabajo en la Industria y en la Agricultura)	Valladolid
33	Mutua Guipuzcoana de Seguros	San Sebastián
34	Mutualidad Patronal de vinos y aguardientes	Madrid
35	Mutualidad de la Federación Industrial de Autotransportes de Cataluña, M.F.I.A.T.C.	Barcelona
36	La Mutualidad de Guecho, Sociedad de Seguros Mutuos del ramos de la construcción	Algorta (Bilbao)
37	Unión Mutua de Seguros	Oviedo
38	Mutua de Accidentes de Trabajo de Tarragona	Tarragona
39	Asociación Mutual de Seguros Layetana	Barcelona
40	Federación Madrileña de las Industrias de Carnes (Sección Seguros de accidentes del trabajo)	Madrid
41	Mutualidad de Accidentes de Mar y Accidentes de Trabajo	Madrid
42	Mutualidad Catalana mercantil e industrial sobre Accidentes de Trabajo	Barcelona
43	Mutua de Accidentes de Trabajo de la Industria Hotelera y similares de Madrid	Madrid
44	Mutua Comercial aragonesa	Zaragoza

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
45	Mutualidad de Seguros de Accidentes de Trabajo en la industria de pescados y sus derivados	Madrid
46	Mutualidad Patronal Ilicitana, seguros de Accidentes de Trabajo	Elche
47	Mutua de Accidentes de Trabajo del Puerto de Valencia	Valencia
48	Pakea, Mutualidad de Seguros Sociales	San Sebastián
49	Ferrovías, Mutualidad Patronal de seguros contra Accidentes de Trabajo	Madrid
50	Mutualidad de Empresas minero-siderometalúrgica de Vizcaya Misimetaya	Bilbao
51	Mutualidad de Seguros de la Sociedad del Gremio de Carbonerías de Madrid	Madrid
52	Mutualidad Naval del Norte	Bilbao
54	Seguros Mutuos para Accidentes de Trabajo	Sevilla
55	Mutualidad Patronal Minera del suroeste	Huelva
56	Mutualidad Patronal sobre Accidentes de Trabajo Vall-duxense	Vall de Uxo (Castellón)
57	Mutualidad de Industrias Minero metalúrgicas y derivada y complementarias	Madrid
58	Dionisio Mutualidad Patronal de seguro contra accidentes del trabajo en la industria	Huelva
59	Mutualidad de la Confederación Gremial catalana sobre Accidentes de Trabajo	Barcelona
60	Mutua de Accidentes de Trabajo en Hoteles, cafés, restaurantes y similares	Barcelona
61	Mutua de seguros agrícolas M.A.P.F.R.E	Madrid
62	Mutua General Agropecuaria (Filial de la Sociedad General de Ganaderos de España)	Madrid
63	Mutualidad de la Propiedad Urbana española (Asociación de seguros contra los accidentes del trabajo de los porteros de fincas urbanas)	Madrid
64	Mutua Patronal de Barcelona	Barcelona
65	La Mutual Almansaña, Mutualidad Patronal del Seguro contra Accidentes del Trabajo en la Industria	Almansa (Albacete)
66	Mutualidad de Seguros de Empresarios de Espectáculos de España	Madrid

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
67	Mutualidad de Seguros de Armadores de Buques de Pesca de España	Madrid
68	Mutualidad de Empresas Mineras e Industriales de Asturias	Oviedo
69	La Providencia, Sociedad Mutua de Patronos para Accidentes del Trabajo	Salamanca
70	Mutualidad de Transportistas del Norte de España	Pamplona
71	Mutua sobre accidentes del trabajo en la industria panadera de la provincia de Valencia	Valencia
72	Soliss, Mutualidad Provincial de Seguros Sociales	Toledo
73	La Legal, Sociedad de Seguros Mutuos de Accidentes de Trabajo	Madrid
74	El Vulcano, Sociedad de Seguros Mutuos sobre Accidentes de Trabajo	Madrid
75	Mutualidad Patronal de Consignatarios de Buques de Las Palmas	Las Palmas
76	Mutualidad Mercantil Madrileña de Seguros contra Accidentes del Trabajo	Madrid
77	Mutualidad Patronal de Cafeteros, Hoteleros y similares de Vizcaya	Bilbao
78	Mutualidad Gremial de Seguros contra Accidentes del Trabajo	Gijón
79	Unión Mutua Tinerfeña	Santa Cruz de Tenerife
80	Mutual de Previsión, de comercio, Industria y agricultura de Valladolid	Valladolid
81	Júcar, Mutualidad Patronal de Seguros de Accidentes de Trabajo	Alcira (Valencia)
82	Mutualidad Carbonera del Norte	Bilbao
83	Mutualidad Comercial Sociedad de Seguros Mutuos contra Accidentes de Trabajo	Bilbao
84	Mutualidad de Fabricantes de Pan de los Pueblos de la Provincia de Madrid	Madrid
85	Mutua de Seguros de Tarrasa	Tarrasa
86	Mutualidad Patronal Pesquera	Vigo

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
87	Sociedad Mutua de Accidentes de Trabajo de la Fábrica de Explosivos, productos químicos y minas	Bilbao
88	Mutua Cerrajera y similares de Barcelona	Barcelona
89	Mutua Patronal Tárrega contra Accidentes de Trabajo	Tárrega (Lérida)
90	Mutua La Confianza sobre Accidentes de Trabajo de la Sociedad de Maestros, Sastres y Oficios similares del ramos de la Aguja de la provincia de Valencia	Valencia
91	Mutua Granadina de Artes Blancas, Industria , Comercio y Agricultura	Granada
92	La Concordia, Mutualidad Patronal contra Accidentes de trabajo en la agricultura y la industria	Villa de Don Fabrique (Toledo)
93	La Seguridad Mutua, sociedad de accidentes de trabajo	Tomelloso (Ciudad Real)
95	Mutua Felanigense de accidentes de trabajo	Felanix (Balears)
96	Mutualidad Patronal La Previsora, de Seguros contra Accidentes del Trabajo en la agricultura e industria de Villarrubia de Santiago	Villarrubia de Santiago (Toledo)
97	Mutua Panadera. Seguro de Accidentes de Trabajo	Madrid
98	Mutua Manresana de Seguros Sociales	Manresa
99	Mutualidad de la Unión Sindical de las industrias del Libro Mutualidad U.S.I.L.	Barcelona
100	Mutua Corchera, Mutualidad Industrial y Mercantil de Seguros contra Accidentes de Trabajo	Palafrugell (Girona)
102	La Metalúrgica, Mutua de Seguros contra Accidentes de Trabajo	Madrid
103	Mutualidad de Accidentes Papeleros	Madrid
104	Museba, Mutualidad de Seguros de Banca	Madrid
105	Mutua Harinera de Accidentes de España	Valladolid
106	Mutualidad Patronal de Seguro contra accidentes de trabajo en la industria Ibesvico	Madrid
107	Mutualidad de Levante sobre Accidentes de Trabajo	Alcoy (Alicante)
108	Mutua Segorvina sobre Accidentes de Trabajo	Segorbe (Castellón)
109	Asociación Mutua de Accidentes de Trabajo de los Patronos Tocineros y Adheridos	Barcelona

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
112	Mutualidad Española de Seguros Agrícolas e Industriales M.E.S.A.I	Madrid
113	Mutualidad Industrial y Mercantil de Ávila y su provincia	Ávila
114	Mutualidad Unión Patronal	Alicante
115	Mutua de Ceuta	Ceuta
116	Mutua Cargax	Carcagente
117	Mutua Regional Gallega de Seguros	Vigo
118	Mutua Naviera mediterránea	Barcelona
120	Mutualidad Segoviana de Seguros	Segovia
122	Mutualidad Mercantil Salamantina	Salamanca
124	Mutua de Accidentes de la Sociedad de maestros y patronos carpinteros y oficios similares de Valencia	Valencia
125	Mutua Guanarteme	Arucas (Las Palmas)
126	Mutual Cyclops	Barcelona
127	Mutualidad de Empresas Mineras del sindicato de minas de plomo de Linares La Carolina	Linares (Jaén)
129	Mutua de Seguros de Previsión de la Industria Harinera Aragonesa	Zaragoza
130	Mutualidad Patronal de Seguros de Seguros contra Accidentes de Trabajo C.A.T.Y.R	Madrid
131	Unión Mediterránea, Mutua sobre los Accidentes de Trabajo	Valencia
134	Mutualidad de Accidentes del mar y de Trabajo de Pescadores a la parte de Guipúzcoa	San Sebastián
138	Previsión Sociedad Mutua de Seguros Generales	Madrid
139	Mutualidad Sindical de Seguros Agropecuarios	Barcelona
140	El Fénix Mutuo, Sociedad Mutua de Seguros Generales	Madrid
141	La Mutualidad Mejillense, Mutua sobre accidentes del trabajo en la industria, comercio y agricultura	Melilla
144	Previsión Andaluza, Sociedad de Seguros Mutuos contra accidentes de trabajo en la industria, comercio y agricultura	Jerez de la Frontera (Cádiz)
145	Mutualidad de Accidentes del mar y del Trabajo de pescadores a la parte de Vizcaya	Bilbao

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
146	Mutua Agrícola, Sociedad Patronal de Seguros Mutuos contra accidente del trabajo en la agricultura y e la industria	Burriana (Castellón)
147	Mutua de Asistencia y Previsión Iberia (M.A.P.I)	Barcelona
149	Mutua de Seguros de Industrias varias M.U.S.I.V.A.	Barcelona
150	Mutualidad de Papel, prensa y artes gráficas	Madrid
151	Asistencia sanitario-económica para empleados y obre-ros ASEPEYO	Madrid
152	Mutual panadera de Barcelona y su provincia	Barcelona
153	Mutua Ibérica de Seguros	Valencia
154	Mutua de Seguros Sociales La Alianza Matoranense	Mataró (Barcelona)
155	Mutua de Comerciantes de carbones de Barcelona	Barcelona
156	Mutua Española de Previsión	Madrid
157	Mutua Alianza de Previsión Social	Barcelona
158	Castilla, Mutua de Previsión Social	Madrid
159	La Cruz Blanca, Mutualidad de Previsión	Valencia
160	Asociación Mutua de Patronos Industriales del calzado de Menorca, AMICAL	Ciudadela (Baleares)
161	Mutualidad Panadera de la provincia de Murcia	Murcia
162	Mutua Nacional Panadera	Oviedo
163	Cataluña, Mutua de Previsión social	Barcelona
164	Asociación Mutua Patronal Vilmar	Barcelona
165	Manises, Mutualidad de Accidentes del Trabajo	Manises (Valencia)
166	La Fraternidad Mutual nacional, Sociedad Mutua de Previsión Social	Madrid
167	Asistencia Médica Mutua de previsión Social	Granada
168	Mutualidad Comarcal de Seguros contra Accidentes de trabajo en el ramo de la construcción y similares	Palafrugell (Gerona)
169	Mutualidad Harinero-Panadera de la región gallega	La Coruña
170	Mutua Madrileña de Taxis	Madrid
171	Mutualidad de Seguros en General ACI, (Agricultura, Comercio e Industria)	Melilla
173	Mutua de la Industria Cerámica, Sección de Accidentes del Trabajo MICSAT	Barcelona
174	Mutualidad Provincial Agraria de Burgos	Burgos

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
175	Mutua Hispana de Previsión	Barcelona
176	Mutualidad de Patronos Agrícolas de la provincia de Segovia	Segovia
177	Mutua de Asociaciones para pensiones de accidentes (MAPA)	Barcelona
178	Mutualidad de Accidentes de Trabajo Laborum	Madrid
179	Mutualidad Previsora de los Industriales de la madera	Oviedo
180	Mutualidad Industrial y Comercial de Trabajo de Manacor (MICA)	Manacor (Baleares)
181	Mutua Panadera de Zaragoza y provincia	Zaragoza
182	Mutualidad Levantina de transportes La Senvera	Valencia
183	Mutua Balear de Previsión y Asistencia Social, Sección de Seguros de Accidentes de Trabajo	Palma de Mallorca
184	Mutualidad Levantina de Previsión Social, accidentes de trabajo	Valencia
185	Mutua cerealista de Cáceres y provincia	Cáceres
186	Mutualidad Hostelera de Santa Maria de la provincia de La Coruña	La Coruña
187	Mutualidad Riojana de Seguros	Logroño
188	Mutua Gerundense de Accidentes de Trabajo	Gerona
189	La Alianza, Asociación Nacional de Seguros Mutuos a prima fija	Madrid
190	Servicio Mutua. Mutualidad de Previsión Social	Barcelona
191	Mutualidad de Patronos de la construcción de Menorca	Baleares
192	Mutua de la Construcción. Sección de Accidentes de Trabajo	Barcelona
193	Mutualidad Leonesa de la Industria y del Comercio	Leon
194	Mutua de Nuestra Señora del Carmen de Accidentes de Trabajo	Barcelona
195	Mutualidad de Seguros contra los Accidentes de Trabajo (Sección F) de la Cooperativa Agrícola de Chestre	Valencia
196	A.M.A.T. Asistencia Mutua de Accidentes del Trabajo	Valencia
197	Mutua Minero Industrial Leonesa	Leon

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
198	Mutualidad Aseguradora de los Accidentes de Trabajo en la Agricultura del término municipal de Pinoso y Limítrofes	Alicante
199	Mutualidad Caja de Navarra de Seguros contra Accidentes de trabajo agropecuarios	Pamplona
200	La Arrocerca. Mutua de Accidentes de Trabajo	Valencia
201	Mutualidad Gallega de Accidentes de Trabajo en las Industrias de la Construcción, vidrio y cerámica y otros Gremios	A Coruña
202	Mutualidad Patronal del Seguro contra los Accidentes del Trabajo en la Agricultura del Partido Judicial de Tortosa	Tarragona
203	Mutualidad Agraria Abulense	Ávila
204	Mutualidad Palentina de Seguros	Palencia
205	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes de Trabajo en la Agricultura de Santa Barbará	Tarragona
206	Mutualidad Roquetense de Seguro contra Accidentes del Trabajo Agrícola	Tarragona
207	Mutualidad de Patronos Agrícolas de la Comarca Norte de Tenerife	Sta. Cruz de Tenerife
208	Mutualidad Agraria de Almazora. Seguro de Accidentes de Trabajo	Castellón
209	Mutualidad Social Agraria	Baleares
212	Mutual Provincial Agraria de Palencia	Palencia
213	Mutualidad Sindical Arrocerca de Accidentes de Trabajo de la Agricultura	Tarragona
214	Mutua Unión Gremial Palentina	Valencia
215	Mutualidad Patronal Agraria de Amposta	Tarragona
217	Pelayo. Mutua de Automóviles	Madrid
219	Mutualidad Patronal del Seguro de Accidentes de Trabajo en la Agricultura de Sueca	Valencia
220	Mutua Agrícola de Manlleu y Comarca El Ter	Barcelona
221	Mutualidad Agraria Valenciana	Valencia
222	Mutua Rural de Previsión Social	Madrid
223	Mutualidad Patronal Agraria de Lerma y su partido	Burgos

Núm. inscripción	Nombre entidad	Domicilio
224	Mutualidad de Patronos Agrícolas de Ciudadela	Menorca
225	Mutualidad Patronal de Seguros contra Accidentes de Trabajo en la Agricultura de Alberique	Valencia
226	Mutua Aseguradora del Campo	Tarragona
227	Mutua Aseguradora de los Accidentes de Trabajo en la Agricultura en la comarca de los partidos judiciales de Novelda, Monovar y Villena	Alicante
228	Mutualidad de la Previsión Social de la Construcción en la provincia de Murcia	Murcia
230	Mutualidad Patronal contra Accidentes de Trabajo en la Agricultura del Partido judicial de La Bisbal	Gerona
231	Mutualidad de Seguros Ciezana	Murcia
232	Mutualidad de Patronos Agrícolas de Menorca	Baleares
233	Mutualidad sobre Accidentes de Trabajo de Carlet	Valencia
234	Mutualidad Bisbalense de Seguros contra Accidentes de Trabajo	Gerona
236	Mutualidad Industrial castellonense de Seguros	Castellón
239	Mutua de Accidentes en la Agricultura de Villarreal de los Infantes	Castellón
240	La Mecánica. Mutua de Previsión Social de Accidentes del Trabajo	Madrid
241	Mutualidad Patronal del Seguro contra los Accidentes del Trabajo en la agricultura de Almansa	Albacete
242	Mutua Azulejera de Seguros	Castellón
243	Mutualidad Industrial de Vizcaya	Bilbao
244	Mutua Murciana de Seguros	Murcia
245	Mutualidad de Seguros Porvenir	Barcelona
246	Mutua Previsora Mercantil de Guipúzcoa	San Sebastián
247	Mutua Nacional de Autotaxis y Gran Turismo	Madrid
248	Mutua de Plateros, Joyeros, Orfebres y similares sobre Accidentes del Trabajo de Valencia	Valencia
249	Mutua Sevillana de Taxis	Sevilla
250	Selva. Sociedad Mutua de Seguros	Madrid

Fuente: BOE, núm. 48, 25 de febrero de 1965, pp. 2985-2988.

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

Capítulo 4

La modernización del mutualismo patronal durante la democracia (1976-2019)

La muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 abrió la puerta hacia la transición de España a la democracia, un proceso finalmente exitoso que tuvo mucho de incoherente e improvisado.¹ La mayoría de historiadores, políticos o periodistas han caracterizado a la transición española como una etapa singular por tres razones fundamentales: primero, porque fue una reforma política confeccionada desde la legalidad anterior y sin ruptura global; segundo, porque consiguió un nuevo consenso histórico en el país, aunque no ausente de controversia y de confrontación política a corto y medio plazo, que derivó en la aprobación de la Constitución de 1978; tercero, porque cristalizó en un Estado democrático y autonómico, estable y plural, que consiguió integrarse en Europa en apenas una década. En conjunto, el arranque del periodo democrático resultó complicado para España en un marco de crisis económica, incertidumbre en el ámbito político y movilización social. Este difícil contexto se vio reflejado en la composición de los gobiernos y principales cargos políticos de la época: de un lado, muestran una imagen de continuidad más que de ruptura; de otro, revelan las dificultades

¹ Sobre estas cuestiones, véanse García Delgado *et al.* (2008); Gallego (2008), y Carr (2009).

para administrar las grandes demandas sociales del momento y encajar a la vez las diversas voluntades políticas en un país donde el estado de bienestar estaba por desarrollar.

Por lo que se refiere al ámbito de la Seguridad Social, la reforma tributaria de 1977 (que modernizó un sistema fiscal obsoleto heredado del siglo XIX), la aprobación de la Constitución en 1978 (que recogió las bases de los derechos básicos) y el cierre del Instituto Nacional de Previsión² (brazo ejecutor de la política social durante la dictadura) resultaron claves para entender el nuevo marco institucional. En realidad, la Seguridad Social en España comenzó el periodo democrático inmersa en una profunda crisis que afectaba a su financiación, a sus gastos, a su gestión y a su control.³ La Constitución española de 1978 ratificó en su artículo 41 que los poderes públicos debían mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos. Dentro de este contexto, y a pesar de que hubo algunas interpretaciones que iban en contra de la continuación de las Mutuas Patronales en la gestión del Seguro de Accidentes de Trabajo y de las Enfermedades Profesionales, al final triunfó una interpretación matizada que consolidó la colaboración de estas entidades empresariales privadas.⁴ De este modo, la evolución normativa de las Mutuas caminó en paralelo a las reformas generales que se iban planteando en el ámbito de la Seguridad Social.

Así, bajo el nuevo marco democrático, se inició el periodo de transformación más profunda en la historia de las Mutuas de accidentes de trabajo. Su modernización ha afectado tanto a la ampliación de las funciones asumidas por estas entidades privadas que colaboran en la gestión de la Seguridad Social como al número y al ámbito de actuación. En cuanto a sus competencias, se han ido ampliando hasta participar en la gestión de las contingencias comunes, en la creación de servicios de prevención ajenos y a la posibilidad de cubrir a los trabajadores autónomos. Dentro de este proceso se ha producido la mayor concentración de la historia, re-

2 Recordemos que el INP se identificaba demasiado con el modelo de política social de la dictadura como para poder revestirlo de un traje democrático. Además, el INP había mostrado su incapacidad para resolver los problemas de financiación acumulados. Véase Pons y Vilar (2014).

3 Véase Vilar y Pons (2018).

4 Sempere Navarro (2005), p. 126.

duciéndose el número de Mutuas activas que han pasado de las 187 existentes en 1976 a 19 en 2019 (Anexo 4.3). Esta concentración ha sido impulsada desde el propio Estado con la introducción de modificaciones normativas en los últimos años y apoyada también por las propias Mutuas. El proceso de concentración se ha realizado durante este periodo en dos fases. La primera iniciada en 1984 y la segunda en 1990 aunque sus efectos se prolongan hasta la actualidad. El sector ha asistido a un proceso de absorciones y fusiones que ha modificado su atomización, una característica que había mantenido durante más de ochenta años. Partiendo de este contexto, este capítulo pretende analizar qué reformas se produjeron en la gestión y funcionamiento de la Seguridad Social dentro del nuevo marco democrático, cómo encajaron las Mutuas en ese contexto y qué cambios tuvieron lugar dentro del sector, tanto en número de entidades como en el ranking.

4.1. La adaptación de la Seguridad Social al marco constitucional y el encaje legislativo de las Mutuas Patronales (1976-2019)

En la introducción al Real Decreto-Ley 38/1978, de 18 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social la Salud y el Empleo, se dejaba constancia de una cuestión fundamental:⁵ la necesidad de conjugar la demanda social de cobertura ante riesgos y la responsabilidad de los sectores públicos para gestionar estos problemas que preocupan a la población con el mantenimiento “de vías más anchas de participación en la gestión”. Esto es, se reconocía la necesidad de reformar, pero se establecía la prudencia en los planteamientos de la reforma. De hecho, en los primeros años de la democracia se aplazó el análisis global y en profundidad de cuestiones básicas que afectaban al sistema de la Seguridad Social - que se ponían de manifiesto en el *Libro Blanco de la Seguridad Social* publicado en 1977- y se fueron introduciendo parches para afrontar los problemas que iban surgiendo. En particular, la normativa de 1978 establecía como sus principales objetivos plantear soluciones para los problemas más urgentes, resumidos en:⁶

5 BOE, núm. 276, de 18 de noviembre de 1978, pp. 26246-26249.

6 BOE, núm. 276, de 18 de noviembre de 1978, pp. 26246-26249.

Primero. En el orden de las Entidades Gestoras. simplifica al máximo su número, racionaliza sus funciones, descentraliza sus tareas administrativas y faculta al Gobierno para regular la participación en ellas de sindicatos, organizaciones empresariales y Administración, dando así cumplida respuesta a una de las demandas sociales de mayor arraigo y sentido de responsabilidad. solidaria.

Segundo. El Estado se reintegra de funciones que había asumido la Seguridad Social y que no son propias de la misma tales como las referidas a empleo, educación y servicios sociales, más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social.

Tercero. La pretensión de simplificación y racionalización se compatibiliza con el principio de caja única en todo el sistema de la Seguridad Social.

Con estos principios inspiradores, la presente norma remonta las dificultades de clarificación jurídica, económica, patrimonial, etc., que hoy se contienen en los sectores públicos de referencia. A partir de esta reforma se posibilita una clara delimitación de las tres áreas de objetivos específicas: La salud, la Seguridad Social y los Servicios de Asistencia Social, y ello capacita al Gobierno para decisiones futuras que no vengan condicionadas por el complejo entramado técnico que dificulta la progresión hacia metas de mejor convivencia y satisfacción de demandas públicas.

La normativa de 1978 estableció la actual configuración del modelo de gestión acordado en los Pactos de la Moncloa de 1977 teniendo en cuenta los puntos señalados. Al final, no se apostó por un modelo de gestión directa por parte del Estado sino que el Estado podía encargar esta función a entidades distintas con entidad jurídica propia.⁷ Además, se establecía que la gestión de los sistemas de la Seguridad Social descansaría globalmente en una gestión pública, aunque cabría la colaboración privada en esta gestión a través de dos fórmulas: las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social y los empresarios individualmente considerados. En particular, el artículo 2.3 señalaba que “la actual colaboración en la gestión se podrá seguir realizando por Empresas, Mutuas Patronales y Asociaciones, Fundaciones y Entidades Públicas y Privadas, previa su inscripción en

⁷ BOE, núm. 276, de 18 de noviembre de 1978, pp. 26246-26249. En este punto se recomienda leer más sobre las fases históricas de la Seguridad Social en España del siglo XX en Comín (2007).

un Registro Público”.⁸ El nuevo cuadro de las entidades gestoras establecido en 1978 se resume en:

Entidades Gestoras de la Seguridad Social con sujeción a principios de solidaridad financiera y unidad de caja:	
Nombre	Funciones
Instituto Nacional de la Seguridad Social*	Gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la seguridad social
Instituto Nacional de la Salud	Administración y gestión de servicios sanitarios
Instituto Nacional de Servicios Sociales	Gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social

* Integra a las Mutualidades y demás gestoras de estructura mutualista que dejan de tener la condición de entidades gestoras de la Seguridad Social y pierden su personalidad jurídica.

Al mismo tiempo la normativa de 1978 daba por extinguidos los siguientes organismos (disposición final primera):⁹

Uno. El Instituto Nacional de Previsión.

Dos. El Servicio de Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista.

Tres. Los siguientes Servicios Comunes del Sistema de la Seguridad Social:

Tres. Uno. Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.

Tres. Dos. Comisiones Técnicas Calificadoras.

Tres. Tres. Fondo de Garantía -de Accidentes de Trabajo.

Tres. Cuatro; Fondo de- Pensiones de Accidentes de Trabajo.

Tres. Cinco. Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. .

Tres. Seis. Asistencia a los Pensionistas..-

Tres Siete. Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos.

Cuatro. Los Servicios Sociales de:

Cuatro. Uno. Empleo y Acción Formativa, Promoción profesional Obrera.

Cuatro. Dos. Universidades Laborales.

Cuatro. Tres. Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Por otro lado, en 1978, sí se implantó de manera definitiva la caja única en

todo el sistema a través de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) bajo el principio de solidaridad financiera. Dentro de esta caja única se incluyen las primas de accidentes de trabajo que ya mantenían la consideración de cuotas de la Seguridad Social desde 1972. Un año más tarde, por Real Decreto 1245/1979, de 25 de mayo, la TGSS asumió la recaudación de las citadas cuotas y quedó encargada de transferir cada mes a las Mutuas Patronales el importe que les correspondía, previa deducción de las aportaciones que debían efectuar al sostenimiento de los Servicios Comunes y Sociales de la Seguridad Social.¹⁰ Obviamente, esta medida en virtud de la cual la TGSS recaudaba las cuotas de los empresarios asociados a las Mutuas tuvo una repercusión clave en la organización financiera y contable de estas entidades. Como un paso más en este camino de control, el RD 255/1980, de 1 de febrero, diferenció el patrimonio de las Mutuas en dos bloques. Primero, los bienes muebles e inmuebles adscritos a las Mutuas procedentes de las primas de accidentes de trabajo pasarían a formar parte del patrimonio único de la Seguridad Social (bajo titularidad y administración de la TGSS). Segundo, el patrimonio histórico de las Mutuas seguiría administrado bajo las normas estatutarias de cada entidad. De esta manera, y en cumplimiento de la Ley General de la Seguridad Social vigente (artículo 202.4), buena parte de los bienes muebles e inmuebles adscritos a las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo pasaron a formar parte del patrimonio único de la Seguridad Social y quedaron inscritos a nombre de la Tesorería General.¹¹

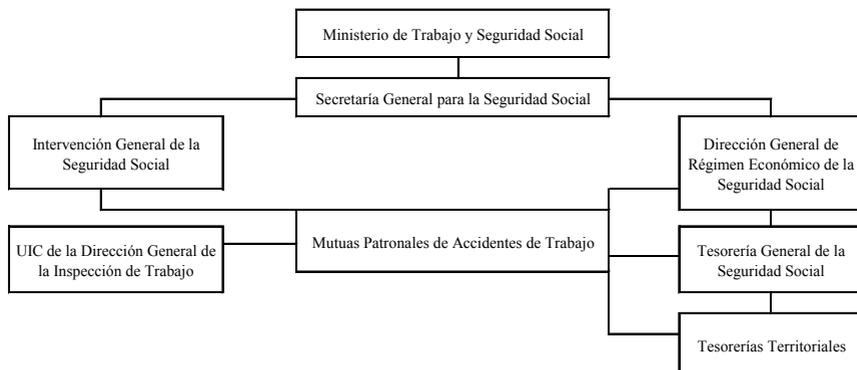
...” sin perjuicio de que las Mutuas Patronales con respecto a dichos bienes puedan realizar los actos de conservación, disfrute y mejoramiento que se estimen precisos para el cumplimiento de sus fines. Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación a los bienes integrantes del patrimonio de las Mutuas Patronales que hayan sido incorporados al mismo con anterioridad al uno de enero de mil novecientos sesenta y siete, o durante el período comprendido entre esta fecha y el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cinco, siempre que en este último caso se trate de bienes procedentes del veinte por ciento del exceso de excedentes o de recursos distintos de los que tengan su

10 Artículo 2.1, BOE, núm. 128, de 29 de mayo de 1979, pp. 11845-11846.

11 BOE, núm. 37, de 12 de febrero de 1980, pp. 3340-3341.

origen en las primas recaudadas por la Entidad. La disponibilidad sobre los indicados bienes y de sus rendimientos continuará rigiéndose por las normas contenidas en los Estatutos de cada Entidad que se hubiera aprobado reglamentariamente”.

Los abundantes cambios normativos, la existencia de lagunas legislativas y la falta de claridad en la aplicación de algunos aspectos en torno al funcionamiento de las Mutuas exigían una actualización del Reglamento General sobre Colaboración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo en la gestión de la Seguridad Social aprobado en 1976. Con este fin, se aprobó en 1984 una de las pocas normativas específicas sobre la colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social.¹² Este texto señalaba la necesidad de abordar con mayor precisión cuestiones básicas relativas al patrimonio, los pagos por administración concertada, la constitución de las fianzas reglamentarias, la actualización de la escala de gastos de administración, la dotación de reservas y otras cuestiones que “permitan ejercer un mejor control y tutela como competencia propia de este departamento en materia de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo”. En conjunto, se pretendía conseguir que las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo actuasen de manera armónica y coordinada para el sistema de la Seguridad Social, “consiguiendo mayor eficacia y racionalización en la utilización de los recursos adscritos a tales entidades”. Esto es, las Mutuas, que habían abandonado la concepción de entidades gestoras y se habían configurado como entidades colaboradoras desde la Ley de Bases de 1963, se fueron integrando de manera progresiva en el esquema organizativo de la Seguridad Social:



Fuente: A partir de la Memoria *económico-financiera de las Mutuas Patronales de Accidentes del Trabajo*. Ejercicio 1985, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Martín Serrano y Colmenar Luis (1989), p. 166.

En conjunto, esta norma profundizaba en la fiscalización del patrimonio de las mutuas y precisaba cuestiones básicas como el pago por administración concertada, la constitución de la fianza reglamentaria, la actualización de los gastos de administración, reservas y el control y tutela de las mutuas. La Orden de 22 de abril de 1984 marcaba un plazo de tres meses para la separación contable de los bienes de las Mutuas conforme a su titularidad patrimonial, contabilidad que debían remitir a la Tesorería General de la Seguridad. De igual forma se establecía que los excesos en gastos de administración y las sanciones económicas impuestas a las Mutuas Patronales debían satisfacerse con cargo a cuenta de las reservas voluntarias o con patrimonio mutual.

En realidad, los gastos de administración de las Mutuas Patronales por lo general superaban el 10% del volumen total de ingresos; lo que suponía una vulneración de los límites legales establecidos (Cuadro 4.1.). En algunos casos, había Mutuas que vulneraban los límites de gasto establecidos hasta en un 114% sobre la base de los ingresos declarados.¹³ A este respecto, el artículo 22 de la Orden Ministerial de 2 de abril de 1984 señalaba que “cualquier tipo de sanción económica que sea impuesta a una Mutua Patronal, así como los excesos en gastos de administración, podrán satisfacerse con cargo a la cuenta de “Reservas voluntarias” de la entidad o con patrimonio propio de la misma”. Este aumento en el control del patrimonio, la desaparición

de determinadas bonificaciones o subvenciones a las empresas con cargo a la prima y el establecimiento de planes de saneamiento en los casos de dificultades financieras condujeron a corto plazo a un proceso de progresiva desaparición de muchas pequeñas mutualidades patronales.

Cuadro 4.1.
Cuotas y Gastos de Administración de las Mutuas Patronales

Año	Cuotas (millones de pesetas)	Gastos de Administración (millones de pesetas)	% Gastos de Administración/ Cuotas
1976	36.318,7	3.920,2	10,8
1977	46.939,6	4.882,8	10,4
1978	59.540,7	5.927,2	9,9
1979	68.311,0	-	-
1980	81.038,0	-	-
1981	86.297,0	9.182,0	10,63
1982	97.822,0	10.396,0	10,62
1983	115.043,0	11.632,0	10,11
1984	121.590,0	12.982,0	10,67
1985	120.747,3	13.819,0	11,46
1986	142.154,0	15.276,0	10,74

Fuente: *Memoria económico financiera*. Ejercicio 1985. Mutuas patronales. Obtenido de Martín Serrano y Colmenar Luis (1989), p. 160.

Parece claro que durante estos años se dieron pasos legislativos para reforzar la integración y el control de las Mutuas en el sistema de la Seguridad Social, pero sin afectar a su naturaleza, organización o funcionamiento. Sin embargo, el goteo legislativo no favoreció ni una mayor transparencia y ni una gestión más eficiente de estas entidades. Así, como medida complementaria, se impulsó un nuevo proceso de concentración en el sector a principios de la década de 1990. El objetivo de este proceso se centraba en incrementar la eficacia y la rentabilidad de las mutuas patronales y en mejorar los servicios y la atención prestada a los trabajadores protegidos. Con este fin se modificaron algunos artículos del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 y estos cambios fueron incluidos en la Ley

4/1990 de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Entre otros, se suprimió la prohibición de que las Mutuas pudieran cubrir a los trabajadores de algunas entidades y empresas públicas (bajo el supuesto de que había que aprovechar mejor los recursos disponibles) y se modificó la denominación de Mutuas Patronales que pasaron a ser conocidas como Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

En paralelo, la normativa aprobada en 1990 liberalizó su ámbito demográfico. Recordemos que hasta el momento las Mutuas debían solicitar una autorización gubernativa para operar en el ámbito superior a la provincia. Pero el cambio más significativo que impulsó el proceso de concentración se refiere al endurecimiento de los requisitos para constituir una Mutua. Es decir, se aumentó el número de empresas y trabajadores necesarios para su constitución y su puesta funcionamiento. De los diez empresarios exigidos anteriormente se pasó a cincuenta empresarios y de 2.000 trabajadores a 30.000 trabajadores. Con esta nueva exigencia la Administración forzó una mayor concentración del sector. Entre 1990 y 1993 desaparecieron un total de 77 entidades, quedando solo 43 Mutuas en activo, como veremos más adelante. Además, a partir de 1990, el extinto Ministerio de Trabajo y Seguridad Social endureció el control sobre las Mutuas a través de auditorías anuales ejecutadas por la Intervención General de la Seguridad Social y estableciendo incompatibilidades de los cargos directivos de las Mutuas que a su vez pertenecían al Consejo de Administración de cualquier empresa asociada.

En la última década del siglo XX las mutuas fueron expandiendo sus competencias. La Ley 22/1993, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado¹⁴ para 1994 y la Ley 42/1994 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social¹⁵ ampliaron la colaboración de la mutuas en la gestión de la Seguridad Social. Así, estas normativas permitían que los empresarios asociados a una Mutua para la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de sus trabajadores pudieran concertar también en la misma entidad la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de las contingencias

14 BOE, núm. 54, de 20 de junio de 1994, pp. 3-162.

15 BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1994, pp. 39458-39504.

comunes.¹⁶ De igual forma las Mutuas podían gestionar la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes de los trabajadores autónomos y por cuenta propia del Régimen Especial Agrario. Más tarde, estas ampliaciones quedaron recogidas en el nuevo Reglamento de Colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto 1993/1995 de 7 de diciembre.¹⁷ Esta normativa compilaba los elementos clave que se habían incorporado en los últimos años en torno al papel de las Mutuas en el esquema de la Seguridad Social y consolidaba su función en competencias que antaño no eran suyas. Destacamos principalmente tres apartados:

1. Las Mutuas se definen como entidades colaboradoras, “bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del personal a su servicio, sin ánimo de lucro y con la responsabilidad mancomunada”. Mantienen la exención tributaria en los mismos términos establecidos para el resto de las entidades gestoras y colaboradoras que establece la Ley General de la Seguridad Social.
2. Sus bienes inmuebles y muebles (sus rendimientos, derechos y acciones relacionados) quedan integrados en el patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de sus fines. No obstante, se considerará patrimonio histórico de estas entidades a los bienes adquiridos con anterioridad a 1967 o durante el periodo comprendido entre 1967 y 1975, siempre que en este último caso se trate de bienes adquiridos con el 20% del exceso de excedentes.
3. Se consolida la ampliación de la colaboración de las mutuas en la gestión de la Seguridad Social, al poder los empresarios asociados a una mutua para la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, concertar con esa misma entidad la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes de sus trabajadores protegidos y del subsidio por incapacidad temporal en el Régimen especial de trabajadores autónomos y de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. En este apartado es importante señalar que se deslinda la maternidad del concepto de contingencia común, siendo una prestación propia y distinta, cuya gestión es competencia exclusiva del INSS.¹⁸

16 Más comentarios sobre este aspecto en Sempere Navarro (2005).

17 BOE, núm. 296, de 12 de diciembre de 1995, pp. 35584-35613.

18 Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, p. 34458. BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1994, pp. 39457-39504.

Los cambios legislativos en torno a las Mutuas realizados en la década de 1990 han sido cuestionados ampliamente en la literatura, sobre todo por especialistas en Derecho, en dos sentidos fundamentales: falta de claridad legislativa y ausencia de debate parlamentario sobre su papel en la Seguridad Social. Por lo que se refiere al primer aspecto, las críticas parten de la “inexactitud” de su propia denominación conferida por la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado: Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Esta denominación omite el calificativo de “patronales”, solo menciona una parte de las competencias desempeñadas (no solo enfermedades profesionales sino también incapacidad temporal derivada de contingencias comunes) y olvida cualquier referencia al servicio de prevención de riesgos laborales, también dentro de sus competencias.¹⁹ A este respecto, y como señala Sempere (1999: 10), tras la vorágine de cambios legislativos aprobados en las últimas décadas no se puede obviar que, a finales del siglo XX, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social:

1. Son asociaciones de empresarios que actúan en el ámbito de la Seguridad Social, pero no forman parte de las estructuras públicas tal y como da a entender su nombre.
2. No gestionan solo el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, sino que también se ocupan de las contingencias comunes mientras desemboquen en una incapacidad temporal
3. También pueden actuar fuera del ámbito de la Seguridad Social puesto que así lo quiso la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

Por otra parte, por lo que se refiere a la ausencia de debate parlamentario sobre el papel de las Mutuas, García Jiménez (2011: 133) señala que ha derivado en un “marco normativo superpuesto, reiterativo y falto de rigor, pleno de complejidad e inseguridad jurídica crecientes”. A este respecto, Sempere (1999: 11) va más allá y añade que los cambios legislativos esenciales en el papel de las Mutuas se han realizado con “un atropello de plazos, mezcla total de materias y ausencia de un debate reposado”. En consecuencia, este autor concluye que el sistema ha

¹⁹ Sempere Navarro (1999), pp. 9-21.

caminado hacia un modelo contradictorio donde: primero, se ha potenciado la privatización de la gestión de la Seguridad Social, puesto que las Mutuas son personas jurídico-privadas que han adquirido crecientes competencias; y segundo, se ha impulsado la “publicación” de estas entidades, al aumentar la supervisión en su gestión cotidiana por parte de los poderes públicos.

La prolija normativa aprobada en los primeros años del siglo XXI ha consolidado tanto el papel desempeñado por las Mutuas en el sistema vigente de la Seguridad Social como este modelo contradictorio, que ha convertido a estas entidades en una figura camaleónica con multitud de funciones.²⁰ Ahora bien, aunque la legislación refuerza su rol clave en el sistema, se repite de manera continua la necesidad de mejorar su eficacia y control; aunque siempre respetando su naturaleza jurídica (privada y empresarial). Así, el nuevo régimen jurídico de las Mutuas aprobado en 2014 consolida su colaboración, aumenta sus competencias y refuerza su control por parte de los poderes públicos hasta el punto de que acaba por integrar estas entidades en el sector público.²¹ Así, de un lado, en su preámbulo reconoce la necesidad de un cambio legislativo para adaptar las finalidades varias de estas entidades “a la realidad actual en aras a la consecución de los principios de seguridad jurídica, coordinación, eficacia, eficiencia, transparencia y competencia”.²² De otro, el artículo 68.7 afirma que “las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social forman parte del sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan, sin perjuicio de la naturaleza privada de la entidad”.

En conjunto este nuevo marco normativo, redactado “con absoluto respeto a su carácter de entidades privadas”, mantenía por finalidad “regular en su integridad el régimen jurídico de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y de las funciones que desarrollan como entidades asociativas privadas

20 Sobre las reformas de las mutuas a principios del siglo XXI, véase Molina Navarrete (2011).

21 Tal y como señala, López Gandía (2015), p. 162.

22 Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, BOE, núm. 314, de 29 de diciembre de 2014, pp. 105960-105996. Los cambios aquí señalados se recogieron también en el posterior Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

colaboradoras en la gestión de la protección pública”. A partir de aquí, cabe destacar tres principales novedades de partida. Primero, su cambio de denominación, adoptando el nombre de Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social; un término más genérico que permite englobar tanto sus competencias relativas a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como sus competencias en las enfermedades comunes. Segundo, la normativa introdujo también un cambio en su definición, puesto que hasta ese momento eran “asociaciones constituidas por empresarios” y con la nueva ley pasan a ser “asociaciones privadas de empresarios”; lo que remarcó todavía más el carácter privado de las Mutuas. Más adelante, en su artículo 68.2, establecía como objeto de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social el desarrollo, mediante la colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de las siguientes actividades de la Seguridad Social:

- a) La gestión de las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria, incluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como de las actividades de prevención de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora.
- b) La gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.
- c) La gestión de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural.
- d) La gestión de las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores por cuenta propia, en los términos establecidos en la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
- e) La gestión de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.
- f) Las demás actividades de la Seguridad Social que les sean atribuidas legalmente.

Tercero, uno de los aspectos más criticados de este cambio legislativo por parte de los sindicatos se refiere a la disposición adicional undécima contenida en la Ley 35/2014 sobre la Gestión por las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de

contingencias comunes.²³ En este apartado se permite a las Mutuas proponer a la Inspección Médica de los Servicios Públicos de Salud el alta de un trabajador o trabajadora que esté de baja por enfermedad común. Con este fin, las Mutuas podrán disponer de sus historiales clínicos, si lo consideran oportuno, así como realizar los reconocimientos y exámenes médicos:

“Cuando las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, con base en el contenido de los partes médicos y de los informes emitidos en el proceso, así como a través de la información obtenida de las actuaciones de control y seguimiento o de las asistencias sanitarias previstas en el apartado 5, consideren que el beneficiario podría no estar impedido para el trabajo, podrán formular propuestas motivadas de alta médica a través de los médicos dependientes de las mismas, dirigidas a la Inspección Médica de los Servicios Públicos de Salud. Las Mutuas comunicarán simultáneamente al trabajador afectado y al Instituto Nacional de la Seguridad Social, para su conocimiento, que se ha enviado la mencionada propuesta de alta. La Inspección Médica de los Servicios Públicos de Salud estará obligada a comunicar a la Mutua y al Instituto Nacional de la Seguridad Social, en un plazo máximo de cinco días hábiles desde el siguiente a la recepción de la propuesta de alta, la estimación de la misma, con la emisión del alta, o su denegación, en cuyo caso acompañará informe médico motivado que la justifique. (...) En el supuesto de que la Inspección Médica considere necesario citar al trabajador para revisión médica, ésta se realizará dentro del plazo de cinco días previsto en el párrafo anterior y no suspenderá el cumplimiento de la obligación establecida en el mismo. No obstante, en el caso de incomparecencia del trabajador el día señalado para la revisión médica, se comunicará la inasistencia en el mismo día a la Mutua que realizó la propuesta. La Mutua dispondrá de un plazo de cuatro días para comprobar si la incomparecencia fue justificada y suspenderá el pago del subsidio con efectos desde el día siguiente al de la incomparecencia”.

En conjunto, en los últimos años el debate en torno a las Mutuas se ha concentrado en torno a dos cuestiones. De un lado, el control de estas entidades sobre las bajas laborales.²⁴ De otro, la gestión deficitaria de las enfermedades comunes por

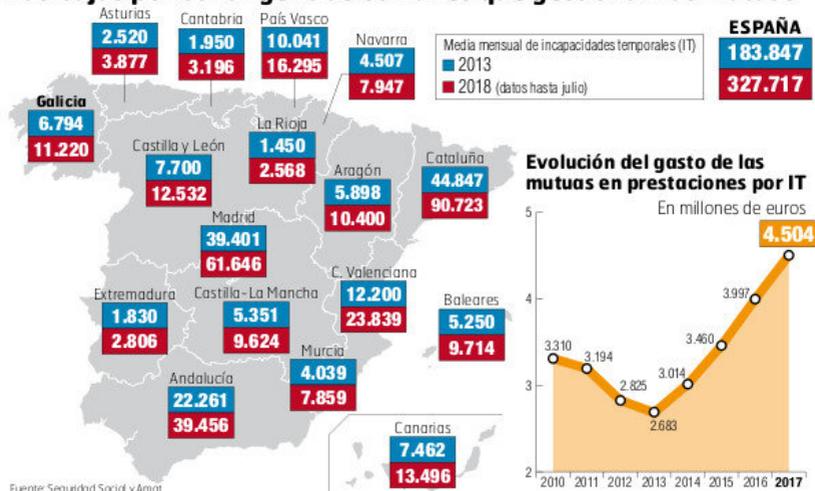
23 BOE, núm. 314, de 29 de diciembre de 2014, pp. 105960-105995.

24 En 2016 los principales sindicatos (UGT y CCOO) aceptaron un mayor control de estas entidades en este ámbito. Véase Hemeroteca El País 23/05/2017, Los sindicatos aceptan que las mutuas tengan más papel en el control de las bajas, https://elpais.com/economia/2017/05/23/actualidad/1495553046_881845.html?id_externo_rsoc=whatsapp.

parte de las Mutuas desde 2015. Según AMAT, la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, este apartado ya acumulaba a mediados del 2018 unos números rojos de 896 millones de euros; lo que supone un problema financiero de primer orden. De momento, este desequilibrio no incrementa el déficit de la Seguridad Social porque las Mutuas lo cargan contra sus fondos de reserva; cuyas partidas ya se acercan a su mínimo legal, del 5% de los ingresos por cotizaciones sociales que reciben. Esto se traduce en una clara “erosión de la solvencia financiera de las Mutuas”, que podría generar graves problemas en el conjunto del sistema a corto plazo.²⁵

Según los responsables del sector, esta delicada situación respondería a tres causas principales.²⁶ Primero, el déficit en la gestión de las bajas por enfermedad y accidentes comunes vendría derivado de un aumento en los procesos de baja laboral y en su mayor duración. Este incremento se observa sobre todo desde 2013 con la reactivación del mercado laboral tras el estallido de la crisis. Segundo, las Mutuas señalan que sus cuentas resultan más difíciles de consolidar después de la decisión del Gobierno de reducir desde 2011 la aportación a las Mutuas para cubrir las contingencias comunes (pasó del 6,87% al 5,1% de la cotización) para dedicar esos recursos al pago de las pensiones. Tercero, la precariedad del mercado laboral, donde los nuevos cotizantes presentan salarios más bajos, dificulta la cobertura de las prestaciones de los colectivos con salarios más altos. Cuarto, el propio diseño de los servicios sanitarios agrava el coste de las bajas: las listas de espera retrasan la realización de pruebas diagnósticas o intervenciones quirúrgicas, así como de las sesiones de rehabilitación. En conjunto, para solventar estos problemas el sector “pide más recursos a la Seguridad Social y que sus médicos puedan dar el alta en casos de patologías no laborales”.²⁷

Las bajas por contingencias comunes que gestionan las mutuas



Fuente: Obtenido de <https://www.elprogreso.es/articulo/economia/repunte-bajas-pone-mutuas-cuerdas-disparar-gasto/201810091959081337856.html> (consultado en junio de 2019).

Ahora bien, frente a este panorama amenazador para la viabilidad de las Mutuas y para la estabilidad financiera a medio plazo de la Seguridad Social, cabe destacar que “el déficit de la gestión de las enfermedades comunes contrasta con la gestión de los accidentes profesionales, que proporciona a las Mutuas el 80% de su excedente: en el 2017 aportaron al sistema un beneficio de 441 millones de euros”.²⁸ A este respecto, hay que tener en cuenta una diferencia importante: en este caso son las propias Mutuas las que gestionan la atención sanitaria, sin esperas de ningún tipo, lo que supuestamente acorta la duración de los procesos. En conjunto, los accidentes de trabajo apenas originan el 13,64% de todas las bajas laborales que gestionan las Mutuas. Veamos qué cambios ha

28 Hemeroteca La Vanguardia, 23 de julio de 2018, “La ILT abre un nuevo agujero a las cuentas de la Seguridad Social”, <https://www.lavanguardia.com/economia/20180723/451043231044/ilt-seguridad-social.html>

producido toda esta situación en la estructura y en el funcionamiento interno del sector de las Mutuas desde 1976.

4.2. El sector de las Mutuas en el periodo democrático: integración, concentración y metamorfosis

En paralelo a los cambios legislativos señalados, el número de Mutuas Patronales descendió de manera progresiva en España entre 1976 y 1984, aunque a un ritmo muy lento (Cuadro 4.2). Así, su número se había reducido a 162 entidades en 1984, 25 menos que en 1976. Algunas entidades de pequeño tamaño y con una actividad limitada al ámbito local y comarcal habían conseguido sobrevivir a los cambios legislativos hasta la aprobación de la Orden de 2 de abril de 1984 sobre la colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social.²⁹ Pero el impacto de esta normativa, que suponía un mayor control y exigencias por parte del Estado, se tradujo en una reducción inmediata en el número de estas entidades, como ya se comentó. En realidad, desde la Seguridad Social se deseaba una mayor concentración del sector, un proceso que a priori facilitaría una mayor transparencia y control en su funcionamiento por parte del Estado.³⁰ Esta posición se vio consolidada tras detectar presuntos fraudes como resultado de un Plan de auditorías iniciado por el Ministerio de Trabajo a principios de la década de 1980.³¹

Este Plan detectó en veinte actuaciones llevadas a cabo en el primer semestre del año 1983 irregularidades de diverso carácter en varias Mutuas Patronales por importe de 185 millones de pesetas.³² Estos presuntos fraudes sacados a la

29 BOE, núm. 88, de 12 de abril de 1984, pp. 10414-10416.

30 Así lo manifestaba, Luis García de Blas, secretario general de la Seguridad Social en 1984. Hemeroteca El País, 16 de diciembre de 1984, “Las auditorías a la Seguridad Social no han encontrado responsabilidades delictivas”, https://elpais.com/diario/1984/12/16/economia/471999617_850215.html

31 Hemeroteca El País 30 de agosto de 1983, Cinco mutuas patronales, intervenidas por el Ministerio de Trabajo al haberse detectado irregularidades contables, https://elpais.com/diario/1983/08/30/economia/431042402_850215.html

32 Hemeroteca El País, Cinco mutuas patronales, intervenidas por el Ministerio de Trabajo al haberse detectado irregularidades contables, 30 de agosto de 1983, enlace: https://elpais.com/diario/1983/08/30/economia/431042402_850215.html

luz por las inspecciones realizadas en este ámbito se referían, entre otros aspectos, al cobro indebido del seguro de desempleo, a la falsificación de informes médicos, a irregularidades en la tramitación de expedientes de invalidez, a estafas a la propia Seguridad Social y a particulares a través del pago de cuotas, y a “errores sistemáticos” en las sumas de algunas partidas así como a la aplicación de deducciones indebidas.

La situación financiera y contable de algunas de estas entidades era tan caótica que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social decidió intervenir cinco Mutuas Patronales en septiembre de 1983 por irregularidades contables y de gestión. Las cinco entidades de previsión intervenidas eran El Fénix Mutuo, Mutua General Agropecuaria, El Porvenir, La Metalúrgica y la Ibérica; algunas de estas entidades contaban con una larga historia, pues habían sido creadas en la década de 1930. Algunas de las Mutuas corrigieron las irregularidades detectadas como, por ejemplo, El Fénix Mutuo, que ocupaba la tercera posición del ranking en volumen de cuotas recaudadas. En otros casos la supervivencia parecía difícil. Sirva de ejemplo el caso de La Metalúrgica, que mantenía unos ingresos anuales por cuotas de trescientos millones y diez mil trabajadores protegidos. Su auditoría “puso en evidencia “una caótica situación contable”, así como el descubrimiento de la posible apropiación indebida por parte de un antiguo directivo de unos 32 millones de pesetas”.³³

Por otra parte, Mutua General Agropecuaria, con ingresos anuales por cuotas de 1.300 millones de pesetas y más de 100.000 trabajadores protegidos, “había cometido irregularidades varias calificadas como muy graves por el ordenamiento jurídico”. La prensa de la época publicó noticias alarmantes en torno al “pago de fuertes comisiones, reducción indebida de cuotas, imputaciones contables defectuosas, constantes y excesivos gastos de administración”.³⁴ La inspección de entidades de la Seguridad Social levantó actas de infracción por valor de

33 Hemeroteca El País, Trabajo ha intervenido las mutuas General Agropecuaria, El Fenix Mutuo, El Porvenir, la Metalúrgica y la Ibérica, publicado en 16 de septiembre de 1983, enlace: https://elpais.com/diario/1983/09/16/economia/432511207_850215.html

34 Hemeroteca EL País, Trabajo ha intervenido las mutuas General Agropecuaria, El Fenix Mutuo, El Porvenir, la Metalúrgica y la Ibérica, publicado en 16 de septiembre de 1983, enlace: https://elpais.com/diario/1983/09/16/economia/432511207_850215.html

3.400.000 pesetas y otras de liquidación de cuotas por valor de 700.000 pesetas.

Finalmente, la Mutua Agropecuaria fue absorbida por MAPFRE en 1988, quien “asumió las pérdidas acumuladas en los últimos años por dicha entidad”. Tras esta operación, las cuatro primeras mutualidades (MAPFRE, ASEPEYO, Mutua General y La Fraternidad) controlaban ya más del 50% de esta parte de la Seguridad Social gestionada por entidades privadas.³⁵ Por otro lado, La Metalúrgica fue absorbida por Midat en 1992 y, en 2006, entró a formar parte de MCMutual (véase Anexo). En conjunto, dentro de este contexto, solo entre 1985 y 1986, desaparecieron por cierre, fusión o absorción 56 entidades (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2.

Evolución del número de Mutuas Patronales activas en España

Año	Núm. Mutuas activas	Reducción del número de Mutuas	Año	Núm. Mutuas activas	Reducción del número de mutuas
1976	187		1992	59	26
1977	185	2	1993	43	16
1978	185	0	1994	39	4
1979	182	3	1995	36	3
1980	177	5	1996	34	2
1981	176	1	1997	32	2
1982	171	5	1998	30	2
1983	168	3	1999	30	0
1984	162	6	2000	30	0
1985	150	42	2001	29	1
1986	136	14	2002	29	0
1987	131	5	2003	29	0
1988	122	9	2004	29	0
1989	113	9	2005	28	1
1990	97	16	2006	28	0
1991	85	12	2007	22	6

Fuente: hasta el 2000 Valenzuela (2000) y elaboración propia con información AMAT a partir de 2001.

35 Hemeroteca EL País MAPFRE absorbe a la Mutua Agropecuaria, entidad patronal con más de 110.000 asociados, publicado en 5 de noviembre de 1988, enlace: https://elpais.com/diario/1988/11/05/economia/594687614_850215.html

Esta primera etapa de concentración se basó en la absorción de las pequeñas entidades mutuales locales por las mutualidades de mayor entidad en cada provincia, aunque también encontramos casos de concentración interprovincial. Son muchos los ejemplos de estas absorciones. La Mutua Gallega absorbió a la Mutua Patronal Coruñesa el 1 de marzo de 1986. Por su parte, el 1 de julio de 1985 la Mutua de Azulejeros (núm. 236) ubicada en Onda (Castellón) absorbió a la valenciana Mutualidad Levantina de Transportes, La Senyera, (núm. 182). Al año siguiente, absorbió a Manises (núm. 165) y a AMAT, Asistencia Mutua de Accidentes de Trabajo (núm. 196), ambas domiciliadas en Valencia. La estrategia de crecimiento en algunas mutualidades fue más allá del ámbito regional y proyectaron un crecimiento a escala nacional. Este es el caso, por ejemplo, de Mutual Cyclops (núm. 126) con sede en Barcelona que el 1 de diciembre de 1985 absorbió a dos entidades madrileñas: la Mutua Provincial Panadera (A.S.P.A) (núm. 84) y la Mutua Panadera (núm. 97). Más tarde, el 1 de noviembre de 1986, incorporó la Alianza de Previsión Social (núm. 157).

A finales de 1987, tras este primer proceso de reestructuración del sector, quedaban 130 Mutuas Patronales activas en España. Como consecuencia, habían desaparecido casi todas las entidades de ámbito local o comarcal de las que quedaban únicamente ocho (Cuadro 4.3). Ahora bien, el proceso todavía seguía en marcha, puesto que las Mutuas de carácter provincial eran todavía mayoritarias (63). A estas le seguían 27 entidades de carácter interprovincial, 19 Mutuas de ámbito nacional (implantadas en las 52 provincias españolas) y solo 3 Mutuas Patronales mantenían un ámbito regional. En particular, las Mutuas con presencia a escala nacional en 1987 eran: La Mutua Montañesa (núm. 7), Mutua General (núm. 10), Hoste (núm. 27), MAPFRE (núm. 61), Mutua General Agropecuaria (núm. 62), Mutua de Empresarios de Espectáculos de España (núm. 66), MUSEBA (núm. 104), IBEVISCO (núm. 106), Mutua Cyclops (núm. 126), Previsión Accidentes (núm. 138), M.U.P.A.G. (núm. 150), A.S.E.P.E.Y.O. (núm. 151), Cataluña (núm. 163), La Fraternidad (núm. 166), Laborum (núm. 178), Mutral, Mutua rural de previsión (núm. 222), Mutua Murciana (núm. 244), MUNAT (núm. 247) y MADIN (núm. 263).

Cuadro 4.3.

Mutualidades Patronales de Accidentes de Trabajo existentes en 1987 y su ámbito de actividad.

Núm.	Denominación	Ámbito	N.P.	Núm.	Denominación	Ámbito	N.P.
1	La Previsión	Provincial	1	126	Mutual Cyclops	Nacional	52
2	La Previsora	Provincial	1	129	M. Ind. y Com. Aragón	Inteprov.	3
3	Unión Mutual de Cataluña	Interprov.	3	131	Unión Mediterránea	Provincial	1
4	Mutua Metalúrgica	Regional	4	134	Pescad. de Guipúzcoa	Provincial	1
5	Mutua Catalana de Accidentes	Regional	4	138	Previsión Accidentes	Nacional	52
6	Mutua Montañesa	Nacional	52	139	MUSAP	Interprov.	4
8	Mutua Asturiana de Accidentes	Provincial	1	140	El Fénix Mutuo	Interprov.	4
9	Mutua Regional de Accidentes de t.	Regional	4	145	Pescadores Vizcaya	Provincial	1
10	Mutua General	Nacional	52	146	Mutua de Burriana	Provincial	1
11	Mutua de Accidentes de Zaragoza	Interprov.	4	150	MUPAG	Nacional	52
12	M.A. de T. de las artes del libro	Provincial	1	151	ASEPEYO	Nacional	52
13	La Única, Mutua filantrópico	Provincial	1	152	M. P. Panadera de Cataluña	Interprov.	4
15	Mutua Valenciana	Provincial	1	154	La Alianza Mataronense	Interprov.	4
16	Mutua Sabadellense de Accid.	Provincial	1	158	Mutua Castilla	Interprov.	22
17	Un. Maestros Pintores	Provincial	1	160	Amical, M.P. de Acc. Memoria	Comarcal	-
18	La Naviera	Interprov.	9	163	Cataluña	Nacional	52
19	Reddis	Interprov.	2	166	La Fraternidad	Nacional	52
20	Mutua Vizcaya Industrial	Interprov.	2	167	Asistencia Médica	Interprov.	2
21	Mutua Navarra	Provincial	1	168	M. Com. Rama construcción	Provincial	1
24	La Equidad	Provincial	1	170	Madrileña de Taxis	Local	-

Núm.	Denominación	Ámbito	N.P.	Núm.	Denominación	Ámbito	N.P.
25	M. Patronal Leridana de Acc.	Provincial	1	177	M. de As. Para Acc. MAPA	Interprov.	5
26	Maestros pintores	Provincial	1	178	Laborum	Nacional	52
27	Hoste	Nacional	52	181	Mutua Panadera de Zaragoza Pr.	Provincial	1
28	Mutua Igualadina	Provincial	1	183	Mutua Balear	Provincial	1
32	Mutua Castellana	Interprov.	11	184	Metalúrgica Levantina	Provincial	1
35	FIATC	Interprov.	10	185	Mutua Cerealista de Cáceres	Inteprov.	1
37	Unión Mutua	Provincial	1	186	Santa Marta de la prov. Coruña	Provincial	1
38	M. de A. de Trabajo Tarragona	Interprov.	2	188	Mutua Gerundense Acc. Trab.	Provincial	1
39	Asociación Mutual Layetana	Interprov.	41	193	Leonesa de la ind. y comercio	Provincial	1
40	Fed. Madrileña in. De la carne	Provincial	1	194	Ntra. Sra. del Carmen Granollers	Provincial	1
45	M.P. de las in. Pescado y derivados	Provincial	1	195	M. P. de Acc. de trabajo Cheste	Provincial	1
46	Mutua Ilicitana	Interprov.	3	198	M.P.A.T. termino Pinoso y lim.	Interprov.	2
47	Mutua del Puerto de Valencia	Interprov.	3	199	Caja Navarra contra Acc. Agrop.	Provincial	1
48	Pakea	Interprov.	4	201	Mutua Gallega de Acc. de Trab.	Interprov.	4
50	Misimetaya	Interprov.	12	202	M.P. de la comarca de Tortosa	Comarcal	-
51	Gremio de Carbonerías de Madrid	Local	-	207	MUPATE	Provincial	1
54	SMAT	Interprov.	2	213	M.P. Arrocería de A.T. en la agr.	Comarcal	-
57	M. in. Minero-metalúrgicas, deriv.	Interprov.	7	214	Unión Gremial Valentina	Provincial	1
61	MAPFRE	Nacional	52	215	M. P. Agrícola de Amposta	Comarcal	-
62	Mutua General Agropecuaria	Nacional	52	219	M. P. Agrícola de Sueca	Provincial	1

Núm.	Denominación	Ámbito	N.P.	Núm.	Denominación	Ámbito	N.P.
65	Mutual Almanseña	Local	-	221	Mutua Agraria Valenciana	Provincial	1
66	M. de empres. de espect. de España	Nacional	52	222	Mutual, Mutua rural de previsión	Nacional	52
69	La Providencia	Provincial	1	226	Mutua Aseguradora del Campo	Provincial	1
71	M.A.T. en la ind. Panadera prov. Valencia	Provincial	1	233	Rio Magro	Provincial	1
72	Soliss	Provincial	1	234	M. Bisbalense contra a. de trab.	Provincial	1
73	La Legal	Provincial	1	236	Mutua Industrial Castellonense	Provincial	1
79	Unión Mutua Tinerfeña	Provincial	1	239	Acc. agr. Villarreal de los Infant.	Local	1
81	Júcar	Provincial	1	240	La Mecánica	Provincial	1
85	Mutua de Tarrasa	Interprov.	2	242	Mutua de Azulejeros	Interprov.	2
87	M. Fábrica de Explosivos	Interprov.	7	244	Mutua Murciana	Nacional	52
91	Mutua Granadina	Provincial	1	247	MUNAT	Nacional	52
95	Mutua Felanigense	Provincial	1	248	M. P. Plateros, Joyeros y orf.	Provincial	1
98	Mutua Manresana Intercomarcal	Interprov.	2	249	Sevillana de Taxis	Provincial	1
102	La Metalúrgica	Provincial	1	251	Guadalquivir	Provincial	1
104	MUSEBA	Nacional	52	252	Unión de Empresarios industr.	Provincial	1
105	Mutua Harinera	Interprov.	25	254	M.P.A. de trabajo de Bejar	Local	-
106	IBEVISCO	Nacional	52	255	Barcino Industrial y comercial	Provincial	1
107	Levante	Interprov.	4	256	Mutua Patronal Saguntina	Provincial	1
108	M. P. Segorbina de Acc. de Trabajo	Provincial	1	258	Costa del Sol	Provincial	1
112	MESAT	Interprov.	11	259	Mutua de accidentes azucareros	Interprov.	18
113	M. Ind. y Mercant de Ávila y prov.	Provincial	1	260	Contratistas de obras part.	Provincial	1

Núm.	Denominación	Ámbito	N.P.	Núm.	Denominación	Ámbito	N.P.
114	Mutua Unión Patronal	Provincial	1	261	M. A. de trabajo del Vallés	Provincial	1
115	Mutua de Ceuta	Interprov.	3	263	MADIN	Nacional	52
124	M. de Carpinteros Valencia	Provincial	1	265	Mutua Patronal del Oeste	Provincial	1
125	Guanarteme	Interprov.	2	266	AMI (Ass. Mut. De industriales)	Interprov.	2

Fuente: Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Balance Social y Memoria Económico-Financiera. Ejercicio 1987, MTSS.

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

Las Mutuas de ámbito nacional ocupan precisamente los primeros puestos del ranking tanto en términos de número de trabajadores protegidos como por la cifra de cuotas recaudadas (Cuadro 4.4). En realidad, tras esta primera concentración, no observamos grandes cambios en el liderazgo del sector. Tal vez lo más destacable con respecto a 1970 se refiere a la desaparición de un grupo de entidades que ocupaban los primeros veinte puestos del ranking como, por ejemplo, Pakea, la Asociación Mutual Layetana, la Mutua Catalana, la Mutua de Papel Prensa de las Artes Gráficas, la Mutua San Fermín, La Previsora o la Mutua Navarra. En paralelo, se había producido un cambio en el ranking por cuotas recaudadas donde MAPFRE, con una cuota de mercado del 17% ocupaba el primer lugar superando a ASEPEYO que obtenía el 16%. En el tercer puesto se mantenía Mutua General pero con un porcentaje mucho menor del 7%.

Cuadro 4.4.

Ranking de las Mutuas Patronales de Accidentes de trabajo en 1987 por cuotas recaudadas

Ranking	Núm. registro	Entidad	Total cuotas recaudadas		Total ingresos corrientes	
1	61	MAPFRE	30.080.692	17,79	31.928.950	18,03
2	151	ASEPEYO	28.270.098	16,72	29.774.266	16,81
3	10	Mutua General	12.522.907	7,40	12.916.817	7,29

Ranking	Núm. registro	Entidad	Total cuotas recaudadas		Total ingresos corrientes	
4	166	La Fraternidad	10.213.102	6,04	10.459.349	5,90
5	126	Mutua Cyclops	7.695.287	4,55	7.810.104	4,41
6	222	Mutua Rural de Previsión-MUTRAL	3.939.519	2,33	3.963.065	2,23
7	4	Mutua Metalúrgica	3.792.619	2,24	4.180.829	2,36
8	140	El Fénix Mutuo	3.678.062	2,17	3.735.191	2,10
9	11	Mutua de Accidentes de Zaragoza	3.578.581	2,11	4.149.279	2,34
10	244	Mutua Murciana	3.551.889	2,10	3.558.968	2,01
11	263	MADIN	3.328.490	1,96	3.406.721	1,92
12	20	Mutua Vizcaya Industrial	3.212.172	1,90	3.289.307	1,85
13	7	Mutua Montañesa	3.125.415	1,84	3.274.526	1,84
14	150	M.U.P.A.G.	2.521.529	1,49	2.649.595	1,49
15	48	Pakea	2.461.225	1,45	2.579.720	1,45
16	201	Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo	2.036.942	1,20	2.143.285	1,21
17	138	Previsión-Accidentes	2.007.632	1,18	2.233.251	1,26
18	163	Mutua Balear	1.703.252	1,00	1.808.602	1,02
19	104	MUSEBA	1.624.742	0,96	1.663.837	0,93
20	158	Mutua Castilla	1.443.083	0,85	1.500.576	0,84
		Total	130.787.238	77,38	137.026.238	77,38
Total 130 mutuas activas			169.019.099	100,00	177.061.984	100,00

Fuente: *Mutuas patronales de accidentes de trabajo. Balance Social y Memoria Económico-Financiera. Ejercicio 1987*, Madrid, MTSS.

El liderazgo de MAPFRE por cuotas recaudadas fue producto de un ambicioso proceso de fusiones en los años 1980. Así, la entidad absorbió durante este periodo a ocho Mutuas: Mutua Empresarial Catalana (núm. 42); Mutua General Agropecuaria (núm. 62); Júcar (núm. 81); Carbonera del Norte (núm. 82); Mutua Pesquera de Vigo (núm. 86); Mutua Regional Gallega (núm. 117); La Segoviana (núm. 120) y Mutua Brurriana (núm. 146). Entre todas, la primera operación resultó clave para aumentar su cuota de mercado. En realidad, la adquisición de Mutua Empresarial Catalana la condujo directamente al liderazgo del sector. La Mutua catalana, fundada en 1933, al igual que MAPFRE, contaba con una importante infraestructura en Barcelona, una plantilla de 270 trabajadores y mantenía una recaudación de 2.031 millones de pesetas en primas. La entidad estaba dirigida por Salvador Casanovas, quien había sido presidente y consejero del Banco de Barcelona y de Banca Catalana.³⁶ Mutua Empresarial Catalana había llegado a contar con un total de 20.000 empresas asociadas, entre las que destacaba Banca Catalana (desvinculada de la Mutua antes del proceso de absorción). No obstante, en el momento de la operación el número de empresas afiliadas había descendido hasta 15.000, debido en buena medida al impacto de la crisis económica que había conducido a la liquidación de muchas empresas ubicadas en el cinturón industrial barcelonés y había aumentado el impago de las primas. Esta sensible reducción tanto en el número asociados como en la recaudación originó una mayor infrutilización de los servicios asistenciales, con crecientes gastos de mantenimiento cada vez más difíciles de sostener. Todos estos problemas facilitaron la operación de compra por parte de MAPFRE. Dentro de este proceso, y tras la aprobación de la normativa que denominaba a las Mutuas como “Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social”, se produjo en esta entidad un cambio de denominación social. Así, desde el 1 de enero de 1992, por acuerdo de la Junta General y conforme a la voluntad de la Administración de evitar la confusión en la denominación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y otras empresas, se aprobó la denominación actual de

36 Hemeroteca El País, 02/06/1984, “La mutua patronal de accidentes de trabajo MAPFRE absorbe a Mutua Empresarial Catalana y obtiene la primacía en el sector”, https://elpais.com/diario/1984/06/02/economia/454975209_850215.html

FREMAP, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social núm. 61.

En paralelo, la Mutua Asistencia Sanitario Económica para Empleados y Obreros, Mutualidad de Previsión Social (ASEPEYO), ahora segunda en el ranking por cuotas recaudadas aunque líder en número de trabajadores protegidos, experimentó un proceso similar con la absorción de las siguientes entidades (Cuadro 4.5): Mutua San Fermín (núm. 70); Mutua Melillense (núm. 141); Ibérica (núm. 153); AMICAL, Mutua Patronal Acc. Menoría (núm. 160); Catalunya (núm. 163); Mutua Ind. y Comarcal Acc. Trabajo (núm. 180); Mutua Mineros Industria Leonesa (núm. 197). Sin embargo, estas operaciones no le sirvieron para mantener el liderazgo durante el periodo. En tercer lugar, se situaba Mutua General, entidad que cambió su denominación por Mutua Universal en 1993, que adquirió durante estos años cinco entidades: Mutua Asturiana de Accidentes (núm. 8); Mutua del Penedés y Barcelona (núm. 31); Mutua de las Fábricas de explosivos, productos químicos y minas (núm. 87); Leonesa de la Industria y del Comercio (núm. 1993); Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo de Béjar (núm. 254).

Por su parte, La Fraternidad, cuarta en el ranking, lideró el proceso de absorciones durante estos años con un total de 16 operaciones realizadas tan solo en una década, entre 1983 y 1993. A la vista de este panorama, el mutualismo patronal parecía avanzar en un rápido proceso de concentración del sector todavía inacabado a finales del siglo XX. Como consecuencia, y aunque apenas hay cambios en los puestos de liderazgo, se observa un incremento de la concentración del negocio. Así, en 1987, las veinte primeras Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo clasificadas por primas recaudadas concentraban un 77% de las primas totales frente al casi 60% que ingresaban las veinte primeras en 1970. En cualquier caso, ya en 1988, las cuatro primeras mutualidades (MAPFRE, ASEPEYO, Mutua General y La Fraternidad) controlan más del 50% de esta parte de la Seguridad Social gestionada por entidades privadas.³⁷

37 Hemeroteca El País, publicado el 5 de noviembre de 1988, "MAPFRE absorbe a la Mutua Agropecuaria, entidad patronal con más de 110.000 asociados", https://elpais.com/diario/1988/11/05/economia/594687614_850215.html

Cuadro 4.5.

Ranking de mutuas patronales por trabajadores protegidos en 1987

Ranking	Núm. registro Mutua	Entidad	Trabajadores protegidos		Empresas Asociadas	
1	151	ASEPEYO	1.322.653	19,00	137.490	12,25
2	61	MAPFRE	1.115.583	16,03	133.948	11,94
3	10	Mutua General	603.685	8,67	85.488	7,62
4	166	La Fraternidad	413.785	5,94	68.530	6,10
5	126	Mutual Cyclops	264.204	3,79	73.693	6,56
6	222	Mutua Rural de Previsión-Mutral	228.143	3,27	53.200	4,74
7	244	Mutua Murciana	197.149	2,83	48.846	4,35
8	140	El Fénix Mutuo	153.411	2,20	15.780	1,40
9	62	Mutua General Agropecuaria	128.924	1,85	13.292	1,18
10	4	Mutua Metalúrgica	115.202	1,65	5.049	0,45
11	263	MADIN	110.985	1,59	50.570	4,50
12	150	MUPAG	109.955	1,58	26.262	2,30
13	11	Mutua de Accidentes de Zaragoza	100.701	1,44	17.820	1,58
14	7	Mutua Montañesa	94.505	1,35	8.558	0,76
15	104	MUSEBA	83.900	1,20	98	0,00
16	20	Mutua Vizcaya Industrial	82.571	1,18	9.740	0,86
17	138	Previsión-Accidentes	68.113	0,97	14.407	1,28
18	183	Mutua Balear	62.888	0,90	17.512	1,56
19	201	Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo	62.848	0,90	12.779	1,13
20	242	Mutua de Azulejeros	59.380	0,85	12.100	1,07
20 primeras Mutuas			5.378.585	77,3	805.162	71,77
Total 130 Mutuas Patronales activas			6.958.066	100	1.121.767	100

Fuente: *Mutuas patronales de accidentes de trabajo. Balance Social y Memoria Económico-Financiera. Ejercicio 1987*, Madrid, MTSS.

En la última década del siglo XX el proceso de absorciones y fusiones continuó acompañado de un mayor protagonismo de las Mutuas en la gestión del Seguro de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales. Así, las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo habían incrementado entre 1977 y

1987 el número de trabajadores protegidos frente a contingencias profesionales respecto a otros sistemas de protección (Cuadro 4.6). En 1977, las Mutuas protegían al 37% del total de trabajadores asegurados por el conjunto del sistema.³⁸ Este porcentaje fue incrementándose hasta alcanzar el 76% en 1987. En los años siguientes este porcentaje continuó creciendo hasta alcanzar el 91,6% en 1999.

Cuadro 4.6.

Trabajadores protegidos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Año	Total Mutuas	Total INSS	Total Sistema	% Mutuas sobre total sistema	Número de Mutuas
1977	3.294.617	5.597.680	8.889.297	37,0	185
1978	3.695.542	5.222.028	8.917.570	41,4	185
1979	3.839.286	5.100.277	8.939.563	42,9	182
1980	3.869.964	5.120.142	8.990.106	43,0	177
1981	4.858.140	4.037.042	8.895.182	54,6	176
1982	5.038.027	3.040.498	8.078.525	62,4	171
1983	5.163.521	2.955.601	8.119.122	63,6	168
1984	5.260.504	2.598.100	7.858.604	66,9	162
1985	5.690.053	2.592.100	8.282.153	68,7	150
1986	5.658.178	2.417.227	8.075.405	70,1	136
1987	6.582.736	1.998.472	8.581.208	76,7	131
1988	7.136.620	2.081.709	9.218.329	77,4	122
1989	7.710.477	2.112.190	9.822.667	78,5	113
1990	8.360.891	1.869.142	10.230.033	81,7	97
1991	8.961.028	1.305.826	10.266.854	87,3	85
1992	9.236.278	681.169	9.917.447	93,1	59
1993	8.806.376	791.663	9.598.039	91,8	43
1994	8.953.347	761.932	9.717.279	92,2	39
1995	9.117.305	743.149	9.860.454	92,5	36
1996	9.308.750	756.424	10.065.174	92,5	34
1997	9.645.756	874.965	10.520.721	91,7	32
1998	10.171.040	1.029.683	11.200.723	90,8	30
1999	10.900.000	998.617	11.898.617	91,6	30

Fuente: Valenzuela (2000), p. 41.

En paralelo, a partir de los grandes cambios legislativos de la década de 1990, asistimos a una aceleración en el proceso de concentración de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Así, en 1990, desaparecieron 16 Mutuas, 12 en 1991, 26 en 1992 y 16 en 1993, lo que suponía una reducción de 70 entidades funcionando en el sector. Aún así, en 1990, continuaban activas 97 Mutuas Patronales. Pero los nuevos requisitos exigidos por parte de la Administración reforzaron la estrategia de absorciones y fusiones hasta alcanzar una cifra de 22 entidades activas a finales de 2007 (Anexo 4.2). Además, esta reestructuración del sector transformó también la escala media de las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

Una de las operaciones más importantes en la década de 1990 fue la creación de Fraternidad-MUPRESPA, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (núm. 275). Esta entidad nació como resultado de la fusión en 1998 de La Fraternidad, Mutua de A.T. y E.P. de la Seguridad Social (núm. 166), fundada en 1929, y MUPRESPA-MUPAG-PREVISIÓN, Mutua de A.T. y E.P. de la Seguridad Social (núm. 269), creada en 1991. A este respecto, cabe recordar que en este año un total de 125 empresas públicas decidieron integrarse en una gran Mutua Patronal, que se ocuparía de cubrir los posibles accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 149.592 trabajadores, cuyas cotizaciones superaban los 9.622 millones de pesetas.³⁹ Hasta el momento, estas 125 empresas públicas atendían estas necesidades a través del INSALUD y el INSS. La nueva gran Mutua se denominó Mutua de Previsión Española (MUPRESPA), fue presidida por el que era el vicepresidente del Instituto Nacional de Industria (INI) y agrupaba a importantes empresas por entonces públicas:

“La compañía que más trabajadores aporta a Muprespa, un total de 28.696, es Iberia. lo que supone unas cotizaciones 1.583 millones de pesetas. La Empresa Nacional de Hulleras del Norte sigue a Iberia, pues conjuga 18.522 personas con unas aportaciones al sistema de 2.170 millones de pesetas. Ensidesa, Altos Hornos, el conjunto de los astilleros públicos, Campsa, Endesa, todo el grupo ICO, una gran parte de Telefónica y Repsol, Auxini o el Banco Exterior son otras de las empresas públicas que cubrirán los riesgos de sus trabajadores mediante Muprespa.”⁴⁰

A comienzos del siglo XXI, FREMAP y ASEPEYO se consolidaron como las Mutuas líderes en cuotas de recaudación (Cuadro 4.7). En total, en 2005, las Mutuas ingresaron al fondo de reserva de la Seguridad Social un importe de

387,5 millones de euros en excedentes, siete veces más que en 2003.⁴¹

Cuadro 4.7.

Ranking de recaudación de las mutuas por contingencias profesionales y comunes (en millones de euros)

	Mutuas	2001	Mutuas	2003	Mutuas	2006
1	FREMAP	1.450,69	FREMAP	1.766,10	FREMAP	2.152,59
2	ASEPEYO	1.093,18	ASEPEYO	1.270,97	ASEPEYO	1.467,69
3	UNIVERSAL	600,07	IBERMUTUAMUR	661,27	MUTUA UNIVERSAL	869,23
4	FRATERNIDAD-MUPRESPA	575,75	FRATERNIDAD/MUPRESPA	698,5	FRATERNIDAD MUPRESPA	845,86
5	IBERMUTUAMUR	553,75	MUTUA UNIVERSAL/ MUGENAT	687,39	IBERMUTUAMUR	796,11
6	MUTUAL CYCLOPS	327,09	MUTUAL CYCLOPS	360,71	MUTUAL CYCLOPS	465,56
7	MAZ	207,09	MUTU ACC ZARAGOZA (MAZ)	273,82	MAZ	366,57
8	MIDAT MUTUA	160,84	MIDAT MUTUA	209,57	MIDAT MUTUA	241,58
9	UNION DE MUTUAS	119,68	UNION DE MUTUAS	148,68	UNION DE MUTUAS	220,6
10	GALLEGA	111,72	MUTUA GALLEGA	130,96	MUVALE	167,99
11	UNION MUSEBA IBESVICO	103,17	MUTUA VALENCIANA DE LEVANTE	-	MUTUA GALLEGA	157,43
12	MUVALE	102,98	UNION MUSEBA IBESVICO	122,66	UNION MUSEBA IBESVICO	135,47
13	BALEAR	93,29	MUTUA BALEAR	113,57	MUTUA BALEAR	129,88
14	MONTANESA	88,12	MUTUA VIZCAYA INDUSTRIAL	111,73	MUTUA VIZCAYA INDUSTRIAL	128,14
15	VIZCAYA INDUSTRIAL	86,91	MUTUA MONTAÑESA	102,21	MUTUA INTERCOMARCAL	120,57
16	INTERCOMARCAL	79,09	MUTUA INTERCOMARCAL	95,85	MUTUA MONTAÑESA	119,21
	Mutuas	2001	Mutuas	2003	Mutuas	2006
17	FIMAC	64,95	MUTUA EGARA	82,15	MUTUA EGARA	103,11

	Mutuas	2001	Mutuas	2003	Mutuas	2006
18	EGARA	62,1	FIMAC. MAT	80,42	FIMAC	98,5
19	SAT	49,47	SAT. MAT	69	SAT	89,33
20	REDDIS UNION MUTUAL	45,39	REDDIS/UNION MUTUAL	57,05	REDDIS UNION MUTUAL	79,01
21	PAKEA	43,01	MUTUA ACCID. CANARIAS "MAC"	51,6	MUTUA DE CEUTA-SMAT	63,72
22	MAC	40,08	PAKEA	47,12	MAC	59,09
23	CEUTA/SMAT	37,84	MUTUA DE CEUTA/SMAT	49,27	MATT	55,59
24	SOLIMAT	29,27	MUTUA DE TARRAGONA	39,62	PAKEA	54,12
25	MATT	28,03	SOLIMAT (a)	37,76	SOLIMAT	39,98
26	MUPA	26,42	MUPA MUTUA	33,53	MUTUA NAVARRA	38,92
27	LA PREVISORA	26,04	LA PREVISORA	31,48	MUPA	36,17
28	NAVARRA	25,2	MUTUA NAVARRA	30,56	LA PREVISORA	35,32
29	GREMIAT	24,05	GREMIAT	27,44		
	Total	6.255,27	Total	7.390,99	Total	9.137,34

Fuente: *Actualidad Económica*, 22-01-2004, *Dinero*, enero de 2005 y *Actualidad Económica* 18-01-2007.

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades tal y como aparecen en el listado original.

En conjunto, este proceso de fusiones, absorciones y liquidaciones de Mutuas iniciado en 1984 y reactivado en 1990 provocó la reducción de su número y el aumento de su tamaño, de la infraestructura para atender a los trabajadores de las empresas asociadas y la ampliación de sus competencias. Si en 1987, al inicio de esta reestructuración, las veinte primeras mutuas del ranking cubrían el 77,38% del total de las cuotas ingresadas, en 2006, solo las cinco primeras mutuas ingresaban el 67% de las primas. Entre 2001 y 2006 este grupo estaba integrado por FREMAP, ASEPEYO, Mutua Universal, Fraternidad-MUPRESPA e IBERMUTUAMUR, todas ellas entidades que habían alcanzado una actividad de ámbito nacional reforzada por los procesos de absorciones y fusiones realizados desde la década de 1980 (Cuadro 4.6).⁴²

⁴² *Actualidad Económica*, 18 de enero de 2007.

Entre los años 2006 y 2007, justo antes del estallido de la crisis económica, se produjeron cuatro grandes operaciones de fusión entre Mutuas Patronales, claves para la configuración actual del sector. Primero, en abril de 2006, se formó MCMUTUAL, domiciliada en Barcelona, y fruto de la fusión entre Mutual Cyclops y de Mídat Mutua. Ambas entidades ya habían impulsado sus propios procesos de fusiones y absorciones desde la década de 1990 (cuadro Anexo 4.3). Segundo, en octubre de 2006, se creó UMIVALE con la fusión de dos importantes Mutuas: MUSVALE, con gran presencia en la zona de Valencia y con sede en esta ciudad, y UNIÓN MUSEBA-IBESVICO (UMI), Mutua de grandes empresas como Iberdrola, Unión Fenosa o del BBVA, cuya sede central se encontraba en Madrid (aunque también mantenía una importante presencia en Barcelona, Asturias o País Vasco).⁴³ Estas dos entidades juntas representaban por entonces “unos ingresos anuales de 350 millones de euros y atendían en 45 centros de asistencia a medio millón de trabajadores de 65.000 empresas (banca privada eléctrica...), con la mayor cuota de presencia en compañías que cotizaban en el IBEX”.⁴⁴ Ambas entidades habían aumentado también de manera individual su escala desde los años 1990. La primera, con la absorción de cinco Mutuas de la zona levantina: La Alianza, Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo de Sueca, Mutua Agraria Valenciana, Mutua Patronal de Plateros, Joyeros y Orfebres y Levante Mediterráneo. Casi en paralelo la segunda había integrado a Ibevisco, MUSEBA, Mutua de Banca, Unión Mutua y LABMAR.

Ya en 2007 se produjeron otros dos importantes procesos de fusión que dieron lugar a REDDISMAT y MUTUALIA. La segunda había nacido como resultado de la fusión de La Previsora, de Vitoria, la Mutua Vizcaya Industrial y de la guipuzcoana Pakea. Fruto de este proceso se configuró como la primera Mutua vasca, con el 39,82% de cuota de mercado -el 40,24% en Álava, el 43,38% en Vizcaya y el 35,56% en Guipúzcoa-.⁴⁵ En conjunto, agrupaba a 52.429 trabajadores protegidos en

43 Hemeroteca El País, publicado el 16 de julio de 2006, “La fusión de Muvale con UMI dará lugar a la octava mutua española”, https://elpais.com/diario/2006/07/16/cvalenciana/1153077489_850215.html

44 Hemeroteca El País, publicado el 24 de septiembre de 2006, “Una mutua vale por dos”, https://elpais.com/diario/2006/09/24/negocio/1159103010_850215.html

45 Hemeroteca El País, publicado el 26 de abril de 2007, “La nueva mutua de accidentes Mutualia invertirá 12 millones en la sede de Álava”, https://elpais.com/diario/2007/04/26/paisvasco/1177616404_850215.html

3.271 empresas asociadas. Por su parte, REDDISMAT, con sede en Tarragona, nació como fusión de Reddis-Unión Mutua y MAT; todas ellas había ido absorbiendo también a entidades históricas de menor tamaño en Cataluña. Este grupo se convirtió en Activa Mutua en 2008 tras la fusión de FIMAC, MUPA y REDDISMAT.

Junto con la formación de estos grandes grupos, encontramos otras entidades que ya habían impulsado su proceso de crecimiento durante las dos primeras oleadas de fusiones y absorciones y que permanecieron estables en esta última oleada de fusiones. Se trata de ASEPEYO (sede en Barcelona), Mutua Montañesa⁴⁶ (con sede en Santander), Mutua Universal (con sede en Barcelona), MAZ (domiciliada en Zaragoza), Mutua Intercomarcal de Barcelona y SOLIMAT (sede en Toledo). En paralelo, y con escasos cambios en su configuración, se mantienen cuatro Mutuas con una importante actividad en sus provincias de origen: Mutua Navarra (sede en Pamplona), CESMA (sede en Ceuta), Mutua Balear (Palma de Mallorca) y MAC (Sta. Cruz de Tenerife).

Por su parte, Egarsat nació en 2007 fruto de la fusión de dos Mutuas centenarias, Mutua Egara y SAT Mutua.⁴⁷ Estas dos Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social habían sido constituidas como asociaciones de empresarios en 1900 y 1917, respectivamente. En 2008 Egarsat entró a formar parte de la entidad mancomunada Suma Intermutual, una alianza estratégica donde se incluían otras Mutuas del sector: Mutua Montañesa, Maz, Umivale, Mutua Navarra y, desde el año 2017, Mutua Balear. El principal objetivo de esta mancomunidad de Mutuas se centraba en compartir recursos, centros, medios, procesos y protocolos e incrementar su capacidad de asistencia en todo el territorio español. A este respecto, recordemos que el Gobierno aprobó el Real Decreto 701/2013 de racionalización del sector público, que obligaba a la disolución y liquidación de Suma Intermutual, consecuencia del proyecto de reducción de organismos y entes que colaboran con la Administración. No obstante, esta alianza de coordinación entre las seis Mutuas se mantiene viva.

En los últimos años los procesos de fusiones se frenaron, una de las últi-

46 Coll, Barrio, Lantarón y Baró (2006).

47 Esta información ha sido obtenida de la web corporativa: <https://www.egarsat.es/conocenos/> (consultada en julio de 2019).

mas operaciones fue la fusión de Mutua Gallega e Ibermutuamur en 2018. La unión de ambas entidades permitió a la nueva marca posicionarse como la tercera entidad del sector en el conjunto de España, ampliando hasta 1,4 millones el número de trabajadores protegidos.⁴⁸ Un total de 19 mutuas se reparten la cuota de mercado en 2019. Este año el Ministerio de Trabajo pareció dar impulso a otra estrategia para el sector. Se trataría de fomentar el establecimiento de alianzas entre las principales entidades colaboradora de la Seguridad Social para compartir servicios sanitarios.⁴⁹ Esta filosofía ya se había defendido en 2006 por parte del entonces secretario de Estado de la Seguridad Social, Octavio Granda. Desde este organismo, se habían defendido los procesos de fusiones como vía para optimizar la gestión de las Mutuas. Ahora bien, si este camino se había agotado, entonces se consideraba como una buena opción alternativa la búsqueda de fórmulas de colaboración entre las Mutuas para permitirles reducir costes.⁵⁰ En esta línea, en 2019, se consolidaron dos grandes alianzas entre las principales Mutuas que dan cobertura a dos tercios del total de 17,5 millones de trabajadores cubiertos por estas entidades. De un lado, se alían Mutua Universal, FREMAP y Solimat y, de otro, llegan a un acuerdo ASEPEYO, Fraternidad y MC Mutual.

Estas entidades se comprometen a poner a disposición de los trabajadores protegidos por el resto de otras mutuas que forman la alianza sus respectivas redes de centros asistenciales y hospitalarios. Ambos acuerdos establecen que priorizarán la cooperación para ofrecer asistencia sanitaria, pruebas diagnósticas y tratamientos, además de utilizar de forma conjunta instalaciones y centros sanitarios, explican fuentes conocedoras de las negociaciones. En consecuencia, dichas mutuas limitarán a partir de ahora la contratación de servicios con empresas de la sanidad privada. Tres de ellas (Mutua Universal, ASEPEYO y MC Mutual) tienen sede social en Barcelona, mientras que FREMAP y Fraternidad están radicadas

48 Hemeroteca La Voz de Galicia, publicado el 2 de octubre de 2018, “Mutua Gallega e Ibermutuamur crean el tercer mayor grupo del sector en España”, <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2018/10/01/junta-directiva-mutua-gallega-elige-fusion-ibermutuamur/00031538407817152941620.htm>

49 Hemeroteca La Vanguardia, publicado el 19 de marzo de 2019, “Las grandes mutuas de accidentes del trabajo se concentran en dos alianzas”, <https://www.lavanguardia.com/economia/20190319/461116998554/alianza-mutuas-trabajo-servicios-asepeyo-fremap.html>

50 Hemeroteca El País, publicado el 24 de septiembre de 2006, “Una mutua vale por dos”, https://elpais.com/diario/2006/09/24/negocio/1159103010_850215.html

en Madrid. Solimat, de dimensiones mucho más modestas, opera en la comunidad de Castilla-La Mancha.

La clave de esta estrategia descansa en que tanto las Mutuas como la Seguridad Social necesitan mejorar sus cuentas (recordemos que, desde 2008, la contabilidad de las Mutuas se incorporó al sistema de la Seguridad Social).⁵¹ Y hay que tener en cuenta que, en 2017, las Mutuas cerraron el ejercicio con un déficit de 174 millones de euros. En este sentido, el Gobierno defiende que el uso preferencial de los recursos entre las entidades que forman cada alianza será positivo para las cuentas consolidadas de las Mutuas, y acabará aliviando el desfase presupuestario de la Seguridad Social. En consecuencia, se trataría de un primer paso hacia una mayor integración del sector con el fin de optimizar el uso de recursos sanitarios de cada Mutua, mejorar el servicio a los trabajadores de las empresas asociadas y reducir el coste sanitario por la cobertura de accidentes de trabajo, enfermedades laborales y comunes, tal y como defienden las partes implicadas.

En realidad, la colaboración entre Mutuas no es nueva, puesto que en 2008 ya funcionaban acuerdos similares. Por ejemplo, cabe destacar, la creación de Corporación Mutua, una entidad que agrupaba por entonces a ocho mutuas españolas (Unión de Mutas, Cesma, Ibermutuamur, Mac Canarias, Mc Mutual, Mutua Gallega, Mutualia y Solimat) bajo un mismo modelo de coordinación manteniendo cada miembro su personalidad jurídica.⁵² Esta nueva agrupación se convertía en el primer grupo mutual de España y perseguía como objetivo “ganar una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos de la Seguridad Social, mejorando la calidad de las prestaciones de las mutuas, aumentando una excelencia en el servicio por las sinergias que se van a crear”.⁵³ Estas expectati-

51 Hemeroteca La Vanguardia, publicado el 19 de marzo de 2019, “Las grandes mutuas de accidentes del trabajo se concentran en dos alianzas”, <https://www.lavanguardia.com/economia/20190319/461116998554/alianza-mutuas-trabajo-servicios-asepeyo-fremap.html>

52 Hemeroteca El País 19/02/2008, “Corporación de Mutuas copa el mercado con una alianza”, https://elpais.com/diario/2008/02/19/cvalenciana/1203452294_850215.html

53 Hemeroteca El País 19/02/2008, “Corporación de Mutuas copa el mercado con una alianza”, https://elpais.com/diario/2008/02/19/cvalenciana/1203452294_850215.html

vas están por constatar en los próximos años.

En paralelo a las directrices legislativas, las Mutuas han buscado plataformas de colaboración para defender sus intereses. En el aspecto institucional, el Sindicato Vertical del Seguro continuó actuando como la institución oficial que obligatoriamente articuló los diferentes intereses de empresarios y trabajadores del mundo del seguro hasta 1977. Esta obligatoriedad desapareció tras la aprobación del Decreto-Ley de 2 de junio de 1977 que desarrollaba la Ley 19/1977 de 1 abril sobre el derecho de asociación sindical. A partir de aquí, la sindicación de carácter obligatorio quedó sin efecto. Desde este momento se crearon nuevas asociaciones patronales en el mundo del seguro en las que se integraron las mutualidades patronales. Con la fundación de UNESPA (Unión Española de Entidades Aseguradoras, Reaseguradoras y de Capitalización), la Agrupación de Mutuas Patronales nacida en el seno del Sindicato Vertical decidió integrarse en esta asociación empresarial bajo la denominación de Agrupación de Mutuas Patronales de UNESPA. Sin embargo, su falta de personalidad jurídica y los diferentes intereses del sector privado impulsaron a una parte de las Mutuas a crear La Agrupación Nacional de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AGRUMAT) que sí disponía de personalidad jurídica. Las Mutuas Patronales permanecieron en asociaciones fragmentadas e independientes o al margen de ellas hasta 1980. Este año, la dirección de AGRUMAT solicitó a sus miembros que se integraran en la asociación de UNESPA conocida desde este momento como AMUPA. Por otra parte, la Confederación Nacional de Entidades de Previsión continuó su andadura durante todo este periodo y en ella estuvieron integradas las Mutualidades Patronales hasta 1985. En el Real Decreto 2615/1985 de 4 de diciembre, Reglamento de Entidades de Previsión Social, se obligó a la separación de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social. La vinculación de las mutualidades a esta entidad finalizó el 21 de enero de 1987.

Las Mutuas Patronales crearon en su lugar la Federación Española de Mutuas de Accidentes de Trabajo (FESMAT). Por primera vez se integraron en una misma organización todas las Mutuas existentes. Su principal objetivo se centraba en la representación, defensa y fomento de los intereses de las Mutuas. FESMAT estaba integrada, en 1989, por 8 asociaciones de Mutuas de Accidentes

de Trabajo: La Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) con 38 Mutuas asociadas, la Associació Catalana de Mutues d'Accidents de Treball (ACMAT) integrada por 32 entidades, la Asociación de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo de Euskal Herria (ASMATE) con 8 Mutuas, la Asociación de Mutuas Patronales del Noroeste con 8, la Asociación de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo de Baleares (BALMAT) con 3 asociadas, la Asociación de Mutuas patronales de Accidentes de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Valencia con 30, la Asociación Aragonesa de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo con 2 y la Asociación de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo de Andalucía (AMA) con 6 Mutuas asociadas.⁵⁴ Según Valenzuela (2000), el inicio de numerosos recursos contra decisiones de la Administración provocó su rechazo contra la actuación de FESMAT. Así, el 20 de marzo de 1989 se dictó una resolución por parte de la Dirección General del Régimen Económico de la Seguridad Social en la que se indicaba que las Mutuas sólo podían pagar cuotas a asociaciones obligatorias. Con esta decisión se hizo inviable la financiación de FESMAT, lo que paralizó sus actividades. A partir de aquí, AMAT fue reformada para ampliar su escala con el objetivo de representar a las Mutuas en el conjunto del territorio nacional.

4.3. La ampliación de las competencias de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y el impulso a la prevención de riesgos laborales

Como ya se comentó, tras la muerte de Franco en 1975, asistimos en España a un frenesí de cambios legislativos. Por lo que se refiere al mercado de trabajo, la necesidad de legitimar la democracia se tradujo en una prolija publicación de nueva normativa laboral.⁵⁵ El 28 de septiembre de 1976 se firmaron el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales; mientras que, el Decreto Ley 31/1977 extinguió la sindicación obligatoria, que puso fin al Sindicato Vertical; la Ley de Reforma Política de 4 de enero de 1977 consideró derogado el Fuero del Traba-

⁵⁴ Esta parte del texto toma como referencia a Valenzuela (2000).

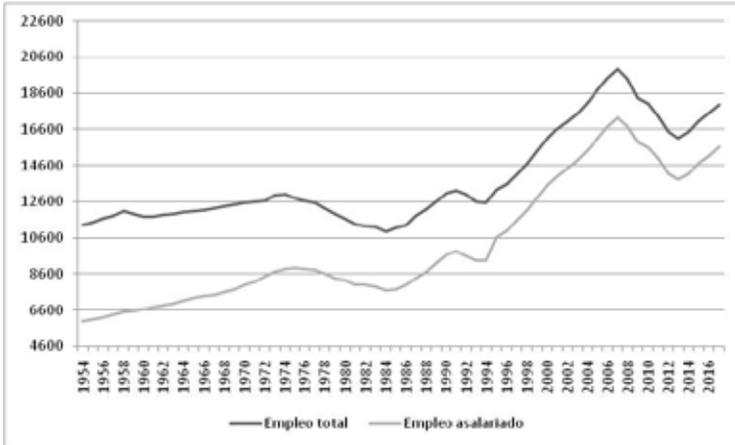
⁵⁵ Para esta parte, véanse los trabajos de Vilar (2009), (2012) y (2017).

jo, otro de los pilares de la regulación laboral franquista; la Ley 9/77 de 1 abril ratificó los convenios de la OIT sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación. Finalmente, los sindicatos quedaron legalizados el 28 de abril de 1977, mientras que los empresarios se organizaron formalmente el 28 de junio de 1977, cuando se constituyó la CEOE. La Constitución (1978) y el Estatuto de Trabajadores (1980) acabaron de completar el nuevo traje democrático de las relaciones laborales.

Durante estos casi cuarenta años el empleo creció en más de nueve millones de personas, la mayor parte de ellas asalariadas (Gráfico 4.1). En paralelo se fue produciendo una progresiva tercerización de la estructura productiva y del empleo; con repuntes cíclicos del sector de la construcción (Gráfico 4.2). Los 19 millones de puestos de trabajos disponibles en la economía española en 2017 se distribuían entre Agricultura y Ganadería (4,48%), Industria y Energía (15,80%), Construcción (13,82%) y Servicios (65,91%). Dentro de este contexto, el mercado laboral en España durante este periodo se ha caracterizado respecto a la UE15 por: mantener una tasa de desempleo elevada, impulsar el empleo temporal (hasta ocupar los primeros puestos del ranking) y expandir el empleo parcial entre en personas a las que les gustaría disfrutar de un empleo a tiempo completo.

Gráfico 4.1.

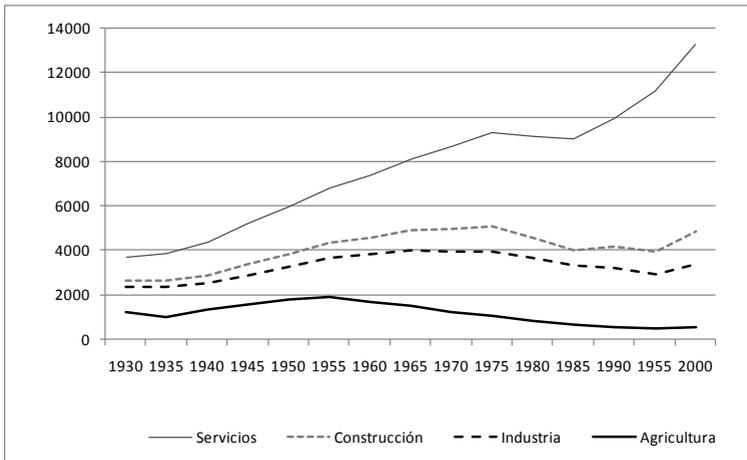
Empleo total y asalariado en España, miles de personas (desde 1995 se contabilizan en equivalencia a tiempo completo)



Fuente: Contabilidad Nacional BASE 2010 y datos de la web del Ministerio de Economía y Hacienda.

Gráfico 4.2.

Empleo asalariado por sectores productivos en España (en miles de personas)



Fuente: Alcaide en Maluquer y Llonch (2005), p. 1216.

La OCDE en su *Informe Perspectivas de Empleo 2018* señala como seis de cada diez trabajadores que mantienen un puesto de trabajo bajo la fórmula de la parcialidad en España lo hacen de manera forzada. Esta ratio, que alcanza el 62%, es cuatro veces superior a la media de la OCDE (16,2%), situando a España en segunda posición del ranking en este apartado, después de Grecia. Por otro lado, el estudio *Medidas Alternativas de desempleo para la economía española*,⁵⁶ elaborado por el Banco de España para 2017, señala que la “tasa de paro en este país podría acercarse al 30% si en la definición oficial se incluyera a trabajadores a tiempo parcial que desearían trabajar más horas”. Estos detalles son importantes para entender que la precariedad del mercado laboral en España puede permitir entender las causas de su mayor siniestralidad laboral en comparación con otros países de su entorno.

Así, en 1997, Eurostat publicó por primera vez datos de siniestralidad laboral de los distintos estados miembros de la UE. El índice de incidencia en España era de 7.005 accidentes de trabajo al año por cada 100.000 trabajadores, mientras el promedio para el conjunto de los quince países que constituían la UE ascendía a 4.505. En este apartado España se situaba claramente por encima de países como Alemania (5.031), Francia (5.194) o Italia (4.782). Catorce años después se puede considerar que la situación ha mejorado, aunque no sustancialmente. Lo podemos observar en los datos facilitados por Eurostat, que los valores de incidencia estandarizado han sido permanentemente superiores al promedio de la UE15. Estas cifras se reducen en los años de crisis del sector de la construcción, la actividad que presenta una mayor siniestralidad laboral (Cuadro 4.8). El número de personas fallecidas por accidente de trabajo alcanzó su máximo en España en 1989 con 1.938 fallecidos y su mínimo en 2012 con 564. Por lo que se refiere a las enfermedades profesionales, se concentran principalmente en el sector industrial, aunque las estadísticas oficiales en este caso también hay que considerarlas con cautela, tal y como el Grupo de Investigación de Salud Laboral de la Universitat Pompeu Fabra (Cuadro 4.9):⁵⁷

56 Banco de España, 2017, T2, https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/Informe%20trimestral/17/Recuadros/Fich/IT_2T_Re-cuadro6.pdf

57 <https://www.upf.edu/web/cisal/publicacions>

Teniendo en cuenta lo anterior los intereses económicos de las mutuas entran en clara confrontación con nuestra salud. Tanto es así que cuando tenemos un accidente laboral las mutuas intentan que nos demos de alta lo antes posible y a toda costa, si aun así a los pocos días volvemos a recaer desvinculan la dolencia del accidente laboral y te desvían a la Seguridad Social para que sea el erario público el que corran con los gastos. España se encuentra en una situación única dentro de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), según los datos de las mutuas desde el año 2000 al 2004, en nuestro país no se produjo ninguna muerte por enfermedad profesional, en el año 2005 ya hubo 3 muertes. En cambio, según el Grupo de Investigación de Salud Laboral de la Universidad Pompeu y Fabra, en España mueren 14.000 hombres y más de 2.000 mujeres por enfermedades contraídas en el lugar de trabajo, cada año hay 9.400 personas muertas por cáncer, 3.600 por enfermedades cardiovasculares y 1.700 por enfermedades respiratorias contraídas en el lugar de trabajo y ninguna de estas muertes aparece en los registros de las mutuas. Esto implica que las mutuas no pagan las compensaciones correspondientes a los familiares de las trabajadoras y trabajadores fallecidos por enfermedad profesional.⁵⁸

Llegados a este punto, procede plantear algunas cuestiones. Primero, ¿cuál es la calidad de las estadísticas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en España?; ¿reflejan bien la realidad del mercado laboral? Segundo, ¿cómo se ha abordado la prevención de riesgos laborales en España?⁵⁹ Por lo que se refiere a la primera cuestión, el párrafo anterior parece indicar que la calidad estadística es bastante mediocre dentro de un mercado laboral donde se quieren ahorrar costes como objetivo prioritario y donde la precariedad del empleo deja poco margen de maniobra a los trabajadores y trabajadoras para reclamar derechos.

Cuadro 4.8.

Índice de incidencia en accidentes laborales graves con baja en España
(número de accidentes por cien mil trabajadores).⁶⁰

Años	Núm.	Años	Núm.
1988	6.250,2	2003	6.386,7
1989	6.615,3	2004	6.136,4
1990	6.859,9	2005	6.011,8
1991	6.687,7	2006	6.047,6
1992	6.160,1	2007	5.914,3
1993	5.460,5	2008	5.210,8
1994	5.606,6	2009	4.263,4
1995	6.059,8	2010	4.000,1
1996	6.191,9	2011	3.633,8
1997	6.488,2	2012	2.949,0
1998	6.834,3	2013	3.009,2
1999	7.437,4	2014	3.111,3
2000	7.558,4	2015	3.252,0
2001	7.349,9	2016	3.364,0
2002	7.057,2	2017	3.408,8

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>

Cuadro 4.9.

Enfermedades profesionales en España según gravedad y sector de actividad
(número)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL (1+2)	3.062	3.279	3.555	4.285	4.890	5.110	5.489	5.373	6.459	7.958	9.640
1) CON BAJA	2.864	3.149	3.356	3.664	4.125	3.814	4.708	4.800	5.837	6.787	8.385
Leves	2.725	2.990	3.244	3.373	3.931	3.583	4.234	4.584	5.646	6.594	8.219
Agrario	247	265	258	175	159	101	132	73	195	207	205
No agrario	2.478	2.725	2.986	3.198	3.772	3.482	4.102	4.511	5.451	6.387	8.014
Industria	1.956	2.071	2.293	2.370	2.738	2.487	2.985	3.211	3.924	4.526	5.726
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Construcción	115	162	182	257	293	323	338	355	382	468	607

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Servicios	407	492	511	571	741	672	779	945	1.145	1.393	1.831
Graves	137	157	110	291	190	227	473	213	188	192	165
Agrario	38	35	27	30	30	25	27	13	19	13	16
No agrario	99	122	83	261	160	202	446	200	169	179	149
Industria	47	71	52	198	85	119	366	98	66	90	64
Construcción	5	10	4	14	7	15	10	8	15	11	14
Servicios	47	41	27	49	68	68	70	94	88	78	71
Mortales	2	2	2	0	4	4	1	3	3	1	1
Agrario	2	1	2	0	3	2	1	0	2	0	0
No agrario	0	0	0	0	1	2	0	3	1	1	1
Industria	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0
Construcción	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios	0	1	0	0	0	1	0	2	1	0	1
2) SIN BAJA	198	130	199	621	765	1.296	781	573	622	1.171	1.255

Fuente: A partir de <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST231/2082/EST268/2327/2330>

Si comparamos las cifras de siniestralidad española con las de otros países cercanos podemos destacar dos elementos básicos: primero, que la siniestralidad en España es pro-cíclica (aumenta en periodos de crecimiento con mayor rotación en el mercado laboral) y, segundo, que el sistema preventivo español presenta deficiencias importantes.⁶¹ Recordemos que la siniestralidad laboral es básicamente el resultado de la confluencia de una serie de factores de riesgo derivados del sistema productivo (modelo de producción y sectores líderes), de las condiciones de trabajo y de los sistemas de prevención de riesgos laborales. En consecuencia, parece que el ciclo de la construcción, que ha condicionado buena parte de los periodos de crecimiento de la economía española en las últimas décadas y representa uno de los sectores con mayor siniestralidad, ha condicionado en buena medida la evolución de la siniestralidad laboral. La creciente precariedad laboral ha favorecido también la proliferación y ocultación de siniestros laborales. Por último, la falta de medios para la prevención de riesgos y las deficiencias en general del sistema preventivo completarían la explicación de ese

⁶¹ Castejón y Crespán (2007), pp. 13-57.

resultado final.⁶² Pero veamos qué medidas se han tomado en torno a la prevención de riesgos laborales en España desde el inicio de la transición democrática.

Cuando Franco murió, en 1975, el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (PNHST) analizado en el capítulo anterior llevaba vigente cuatro años.⁶³ Los años de la transición, entre 1975-1978, se pueden considerar como una etapa de consolidación del PNHST; que pasó a denominarse como Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo. En realidad, en 1975, ya estaban constituidos los principales Centros Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo que había diseñado el Plan. Estos centros realizaban funciones en torno a tres cuestiones principales: seguridad en el trabajo, medicina del trabajo con reconocimientos médicos e higiene industrial. La labor de los centros provinciales se completaba con cuatro institutos territoriales de higiene y seguridad del trabajo: Barcelona, Sevilla, Madrid y Bilbao; con instalaciones dotadas de mayores medios técnicos y humanos. El objetivo prioritario de todas estas medidas fueron las PYMES, la parte del sector empresarial con menos medios técnicos y económicos para hacer frente a la prevención de riesgos laborales.

La política estatal durante estos años configuró un marco legislativo que consolidó el alejamiento entre las medidas de Seguridad e Higiene Laboral y la Seguridad Social. Esta filosofía se confirmó con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980, donde la seguridad y salud del trabajador regresó a la ordenación positiva del contrato de trabajo, alejándose de la órbita normativa de la Seguridad Social.⁶⁴

“En los orígenes, tanto de la Seguridad Social como de la Seguridad e Higiene, que para ambas representa la primera Ley de Seguro de Accidentes de Trabajo de 1900, se da un tratamiento unitario a la reparación de las secuelas del accidente de trabajo, como a la “prevención” de éstos (“prevención”, se llamaba entonces). Las sucesivas normas de accidente de trabajo, o Leyes de Seguridad Social, son directamente continuadoras, con todas las modificaciones, de la primitiva Ley de 1900. Por ello, se puede estimar la

62 A esta conclusión han llegado Castejón y Crespán (2007) y Valenzuela (2000) y Valenzuela (2004), pp. 101-115.

63 Para esta parte se sigue a Fernández Marcos (2007), pp. 215-231.

64 Fernández Marcos (2007), p. 227.

contemplación de la Seguridad e Higiene o prevención de los riesgos del trabajo, por la Seguridad Social, obedece a pura inercia histórica.

La evolución del Derecho del Trabajo, desde aquellas etapas iniciales, ha seguido en esta materia otros derroteros, y hoy se distingue con toda claridad entre la prevención de riesgos profesionales o seguridad e higiene, comprendida en el puro ámbito de la relación laboral, y los aspectos reparadores del accidente o enfermedad del trabajo, que forman parte de la Seguridad Social. Y el Estatuto de los trabajadores consagra esta doctrina”

La tendencia descrita fue consolidada posteriormente por el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado en 1994, que ya omitía los preceptos relativos a la seguridad e higiene, y la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre, base del marco legislativo vigente.⁶⁵ Ahora bien, aunque la doctrina legislativa separó ambos aspectos, no cabe ninguna duda que la prevención de riesgos laborales está directamente relacionada con la siniestralidad laboral e influye, por tanto, en la gestión y en los costes de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

Partiendo de esta idea, la Ley aprobada en 1995 ha resultado fundamental en este ámbito al modificar las estructuras preventivas y obligar a las empresas a disponer de un modelo organizativo de prevención.⁶⁶ Así, de un lado, la Ley de Prevención de 1995 supuso la aplicación legislativa en España de una serie de directivas europeas, entre las más importantes la 89/391/CEE relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.⁶⁷ De otro, esta norma intentó poner fin a la falta de una visión unitaria en la política de prevención de riesgos laborales debido en buena medida a la dispersión normativa existente hasta aquel momento. Por otra parte, trató también de actualizar regulaciones desfasadas o de introducir aspectos no regulados. En el capítulo IV (artículo 30) de la Ley referida a los ser-

65 BOE, núm. 269, de 10 de noviembre de 1995, pp. 32590-32611.

66 Para esta parte, Lasheras Guerrero (2005), p. 97.

67 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, BOE, núm. 269, de 10 de noviembre de 1995, pp. 32590-32612.

vicios de prevención se establece que “en cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa”.

Otro aspecto importante viene recogido en el artículo 32 de la Ley, donde se autoriza a las Mutuas para desarrollar, en relación con las empresas asociadas, las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos. A partir de este momento, las Mutuas vieron impulsada su actividad gracias al impulso en este ámbito. Dos años más tarde, una Orden ministerial de 22 de abril de 1997 permitía utilizar los medios personales y materiales afectos a los fines de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social para el desarrollo de esta nueva actividad.⁶⁸ En este punto, cabe destacar los motivos que impulsaron esta medida, tal como se dejaron constar en el preámbulo de la normativa:

“Las Mutuas, por su propia estructura y composición, mantienen una estrecha relación con los empresarios que forman su base asociativa y con los correspondientes centro de trabajo, situación que constituye un vehículo idóneo para integrar en los mismos el nuevo enfoque preventivo establecido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y favorecer el establecimiento de una nueva cultura de la prevención. Simultáneamente, constituyen para los empresarios un medio especializado próximo con la experiencia y conocimientos que ofrece su gestión de las contingencias profesionales cubiertas por el sistema del que obtener asesoramiento y apoyo para conocer y cumplir sus obligaciones de carácter preventivo exigidas por una legislación reciente y de complejidad técnica”

Tenía sentido colaborar con las Mutuas en la prevención de riesgos porque más inversión en este ámbito se traducía en menor coste en la cobertura de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. La cuestión clave radica en si estas entidades estaban preparadas y mentalizadas para esa inversión. Por otro lado, era necesario definir el papel asignado a los sindicatos para supervisar su labor y velar por los derechos de los trabajadores. Lo cierto es que la supuesta

68 Orden de 22 de abril de 1997 por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, BOE, núm. 98, de 24 de abril de 1997, pp. 13139- 13143.

experiencia histórica de las Mutuas en este campo sirvió al Estado para reforzar su actividad como servicio de prevención ajeno. Como resultado, la mayoría de Mutuas impulsó y potenció cuatro especialidades en su actividad: Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, Ergonomía y Psicología Aplicada y Medicina del Trabajo. Los pagos por estos servicios complementaron los ingresos de las Mutuas Patronales hasta el año 2005. El Real Decreto 688/2005 de 10 de junio puso fin a la utilización compartida de medios para los servicios de prevención ajenos.⁶⁹ La razón aducida, incluida en el preámbulo de este decreto, era que esta actividad dificultaba la tarea de control de dichas entidades en su condición de colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, “como han puesto de relieve el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Seguridad Social”. Con este Real Decreto, las Mutuas de Accidentes de Trabajo se vieron obligadas a separar su actividad de prevención y a crear empresas independientes:

“El desarrollo por las mutuas de la actividad como servicios de prevención ajenos en las condiciones indicadas, con la utilización compartida de medios, ha venido a introducir un obstáculo que dificulta considerablemente las tareas de control de dichas entidades en su condición de colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, como han puesto de relieve el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Seguridad Social en los informes emitidos durante los últimos años, en los que también se ha señalado la restricción a la libre competencia que supone la actuación de las mutuas, en tales condiciones, en relación con los restantes servicios de prevención ajenos. (...) Se parte para ello de precisar la diferencia entre la actividad preventiva que desarrollan las mutuas dentro del ámbito de la Seguridad Social, y la que corresponde a su actuación voluntaria como servicios de prevención ajenos”.

La introducción justificativa de la “Orden por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Orden TAS/3623/2006” pone en evidencia el caótico proceso legislativo seguido en el apartado de la

⁶⁹ Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno, BOE, núm. 139, de 11 de junio de 2005, pp. 20073-20078.

prevención de riesgos laborales en España.⁷⁰ El texto comienza citando Ley General de la Seguridad Social, aprobada por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, donde “se encomendaba a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social la realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente Ley, como parte del contenido que comprende la colaboración de dichas entidades en la gestión de la Seguridad Social”. Continúa citando Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre donde se señalaba que “las mutuas podrán desarrollar actividades para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a favor de las empresas asociadas y de sus trabajadores dependientes, y de los trabajadores por cuenta propia adheridos que tengan cubiertas las contingencias citadas...”. Ahora bien, reconocía la ausencia de directrices claras de actuación y de mayor compromiso legislativo por parte del Estado. En consecuencia, la introducción concluía que era “necesario, de una parte, regular lo relativo a las actividades preventivas a desarrollar por las mutuas en el ámbito de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social y, de otra, dar cumplimiento a la previsión sobre financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, regulando, al propio tiempo, el resto de las actividades a desarrollar con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación”.⁷¹ En consecuencia, se ponía en evidencia la larga agenda pendiente en este ámbito, tanto en aspectos legislativos como de actuación real.

La Resolución de 4 de mayo de 2015, de la Secretaría de Estado de la Seguri-

70 BOE, núm. 285, de 29 de noviembre de 2006, pp. 41810- 41813.

71 Con este fin, la resolución de 9 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, trató de establecer los criterios y prioridades a aplicar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades preventivas para ese año “desarrollo de lo dispuesto en la Orden TAS/3623/2006”, BOE, núm. 9715, de 19 de junio de 2010. Es imposible recoger la prolija normativa publicada en este apartado durante las últimas décadas. Puede consultarse un compendio básico en Funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en el desarrollo de actividades de Prevención de Riesgos Laborales, enlace: www.aemt.com › contenidos_socios › Legislación › Nacional › mutuas

dad Social, establece el Plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las Mutuas en la planificación de sus actividades para el año 2015. En esa Resolución se fija la financiación de las actividades preventivas en un 0,7% de los ingresos por cuotas de contingencias profesionales, un porcentaje que parece escaso en relación con la magnitud e importancia del problema. Según AMAT, las actuaciones que se recogen para el año 2015 según la citada normativa se resumen en:⁷²

- ✓ Programa de asesoramiento técnico a PYMES y empresas de sectores preferentes, que comprende la realización de visitas a las empresas asociadas en las que concurren determinadas circunstancias, tales como empresas mayor número de accidentes de trabajo graves y mortales producidos en el año 2014, empresas que hayan tenido un índice de accidentalidad propio superior al del año anterior, empresas que hayan declarado enfermedades profesionales con baja en determinados sectores.
- ✓ Programa de asesoramiento a empresas o actividades en los que concurren trabajadores de dos o más empresas, incluidas contratistas y subcontratistas, o trabajadores autónomos.
- ✓ Programa de difusión del servicio de la Seguridad Social denominado «Prevención10.es», mediante la realización de jornadas entre las empresas asociadas de hasta 25 trabajadores y autónomos adheridos al objeto de informarles sobre las funcionalidades que ofrece ese servicio.
- ✓ Programa para el control del gasto en prestaciones económicas de la Seguridad Social por contingencias profesionales.

La cuestión clave aquí es, ¿cuál es el presupuesto destinado a prevención de riesgos laborales en España? Las organizaciones sindicales señalaban en junio de 2018 que los Presupuestos Generales del Estado no apostaban por la prevención pese al aumento de los accidentes laborales que ya se registraba en la economía española.⁷³ En particular, el sindicato UGT denunciaba los escasos fondos destinados a inspección del trabajo y a la investigación de medidas preventivas; mientras se incrementaba en paralelo “el gasto destinado a las Mutuas”.⁷⁴

72 https://www.amat.es/proteccion_social/prestaciones/actividades_preventivas.3php

73 <https://www.prevencionintegral.com/actualidad/noticias/2018/05/19/presupuestos-generales-estado-no-apuestan-por-prevencion-pese-aumento-accidentes-laborales>

74 <https://www.prevencionintegral.com/actualidad/noticias/2018/05/19/presupuestos-generales-estado-no-apuestan-por-prevencion-pese-aumento-accidentes-laborales>

“UGT considera insuficientes los presupuestos destinados a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y al Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo (INSSBT):

- La Inspección de Trabajo en esta materia es un instrumento esencial en la lucha contra la siniestralidad laboral y la mejora de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo. El sindicato no puede consentir que se mantengan tan sólo 80.000 visitas a los centros de trabajo en un contexto de constante incremento de la siniestralidad.

- La partida destinada al Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo sigue siendo insuficiente. Este organismo cuenta con una plantilla cada vez más mermada que dificulta su esencial labor como órgano técnico de referencia en la investigación de las medidas preventivas. El mayor incremento presupuestario se produce en el gasto destinado a las Mutuas, en particular a la reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales de las empresas, a través del conocido como “bonus”. Esta partida se incrementa un 32%, pasando de 67,5 millones de euros en 2017 y 2016 a 89 millones de euros en 2018. Esta cantidad es el triple de lo destinado en los años 2015 y 2014, en los que la partida presupuestaria contaba con 30 millones de euros.

Este enorme incremento presupuestario que se ha venido produciendo los últimos años, y que debería ir destinado a incentivar la reducción de la siniestralidad en las empresas, está sirviendo, a juicio de UGT, para financiar a las empresas y las mutuas principalmente, mientras se está reduciendo la participación activa de los trabajadores en el proceso de obtención del bonus y se disminuyen los requisitos para su concesión. Para el sindicato, se podría utilizar de forma más efectiva este dinero invirtiendo realmente en políticas preventivas.”

4.4. Reflexión final: La compleja situación del final de este camino

En la actualidad, tras un proceso de fusión, se mantienen en actividad 19 Mutuas, con diferente tamaño e implantación territorial. No se descartan nuevas fusiones o absorciones que serían a priori bendecidas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Estas Mutuas son: FREMAP, ASEPEYO, Universal, Fraternidad, MC Mutual, Ibermutuamur, Umivale, Maz, Activa, Mutualia, Unimat, Balear, Egasart, Montañesa, Intercomarcal, Mac, Cesma, Navarra y Solimat. En conjunto obtienen unos ingresos anuales de más de diez mil millones de euros por cotizaciones de las empresas, disponiendo de una plantilla de más de veinte mil empleados. Estas 19 Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social están autorizadas para realizar las siguientes funciones: Accidentes de Trabajo, Embarazo y Lactancia, Enfermedad Profesional,

Cese de Actividad de Trabajadores Autónomos, Cuidado de Menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, Actividades Preventivas y Rehabilitación y Reinserción. Por lo que se refiere al apartado de los accidentes de trabajo, la legislación actual define como accidente laboral y establece las prestaciones que deben satisfacer las Mutuas ante un accidente tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

1. Trabajadores por cuenta ajena	Se entiende por accidente de trabajo toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena.
1.1. Se consideran accidentes de trabajo:	<ul style="list-style-type: none"> - Los accidentes que sufra el trabajador al ir o al volver del lugar del trabajo. - Los que sufra el trabajador con ocasión o como consecuencia del desempeño de cargos electivos de carácter sindical, así como los ocurridos al ir o al volver del lugar en que se ejerciten las funciones propias de dichos cargos. - Los ocurridos con ocasión o por consecuencia de las tareas que, aun siendo distintas a las de su categoría profesional, ejecute el trabajador en cumplimiento de las órdenes del empresario o espontáneamente del buen funcionamiento de la empresa. - Los acaecidos en actos de salvamento y en otros de naturaleza análoga, cuando unos y otros tengan conexión con el trabajo. - Las enfermedades, no incluidas como tales, que contraiga el trabajador con motivo de la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo por causa exclusiva la ejecución del mismo. - Las enfermedades o defectos, padecidos con anterioridad por el trabajador, que se agraven como consecuencia de la lesión constitutiva del accidente.
1.2. No se consideran accidentes de trabajo:	<ul style="list-style-type: none"> - Los accidentes que sean debidos a fuerza mayor al trabajo, entendiéndose por ésta la que sea de tal naturaleza que ninguna relación guarde con el trabajo que se ejecutaba al ocurrir el accidente. En ningún caso se considerará fuerza mayor extraña al trabajo la insolación, el rayo y otros fenómenos análogos de la naturaleza. - Los accidentes que sean debidos a la imprudencia temeraria del trabajador accidentado.

<p>2. Trabajadores por cuenta propia:</p>	<p>Se entiende por accidente de trabajo del trabajador autónomo el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realiza por su propia cuenta y que determina su inclusión en el campo de aplicación del régimen general.</p>
<p>2.1. Se consideran accidentes de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los accidentes acaecidos en actos de salvamento y otros de naturaleza análoga, cuando unos y otros tengan conexión con el trabajo. - Las lesiones que sufra el trabajador autónomo durante el tiempo y en el lugar del trabajo, cuando se pruebe la conexión con el trabajo realizado por cuenta propia. - Las enfermedades, no incluidas en el catálogo de enfermedades profesionales, que contraiga el trabajador autónomo con motivo de la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo por causa exclusiva la ejecución de aquél. - Las enfermedades o defectos padecidos con anterioridad por el trabajador autónomo, que se agraven como consecuencia de la lesión constitutiva del accidente. - Las consecuencias del accidente que resulten modificadas en su naturaleza, duración, gravedad o terminación, por enfermedades intercurrentes, que constituyan complicaciones derivadas del proceso patológico determinado por el accidente mismo o tengan su origen en afecciones adquiridas en el nuevo medio en que se haya situado el paciente para su curación.
<p>2.2. No se consideran accidentes de trabajo:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los que sufra el trabajador autónomo al ir o al volver del lugar del trabajo, por lo que este tipo de accidentes tendrán la consideración de accidentes comunes. - Los que sean debidos a fuerza mayor extraña al trabajo, entendiéndose por ésta la que sea de tal naturaleza que ninguna relación guarde con el trabajo que se ejecutaba al ocurrir el accidente. En ningún caso, se considera fuerza mayor extraña al trabajo la insolación, el rayo y otros fenómenos análogos de la naturaleza. - Los que sean debido a la imprudencia temeraria del trabajador autónomo.

3. Prestaciones satisfechas por la Mutuas ante un accidente de trabajo:	<ul style="list-style-type: none">- Prestaciones de asistencia sanitaria, y otorgan al accidentado el tratamiento sanitario en toda su extensión y contenidos con el fin de restablecer su salud.- Prestaciones económicas derivadas de la incapacidad temporal del trabajador, abonando al trabajador accidentado desde el día siguiente a la baja en el trabajo, sin necesidad de periodo previo de cotización por el empresario y cuya cuantía es del 75 % de la base reguladora durante todo el tiempo en que se encuentre en situación de incapacidad.- Prestaciones económicas por incapacidad permanente, muerte y supervivencia, financiando el coste de las prestaciones a tanto alzado derivadas de incapacidad permanente parcial y lesiones permanentes no invalidantes que han sido declaradas y efectúa directamente el pago de las mismas a los trabajadores que tuviera protegidos. Asimismo, la Mutua asume el coste de las pensiones de incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez derivadas de un accidente de trabajo, mediante el ingreso del capital coste de renta en la Tesorería General de la Seguridad Social, efectuándose, sin embargo, el pago de la correspondiente pensión por el INSS.
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de AMAT, https://www.amat.es/proteccion_social/prestaciones/accidente_trabajo.3php

Como se puede observar, muchas de estas casuísticas dejan un enorme espacio a la interpretación y permiten un amplio margen de actuación. Por tanto, ante este marco tan genérico, el debate sobre el papel de las Mutuas en nuestro sistema laboral y de la Seguridad Social se resume en un doble cruce de intereses: a) entre la patronal y los sindicatos: poder del empresario & derecho del trabajo y presión sindical; y b) entre la gestión pública y privada: derecho social & negocio privado.

Por lo que se refiere al primer desacuerdo, la patronal ha venido demandando un mayor control sobre las bajas laborales por accidente de trabajo según los argumentos principales de reforzar la lucha contra “el absentismo laboral injustificado” y conseguir “mejorar la competitividad de las empresas”. Para responder a esta demanda, fue elaborada la Ley 35/2014 de Mutuas, acompañada de una amplia campaña publicitaria liderada por la patronal CEOE contra el “absentismo fraudulento de los trabajadores y la ne-

gligencia de los médicos de los Servicios Públicos de Salud en la concesión de bajas por enfermedad común”.⁷⁵ La filosofía de fondo que sostiene esta línea de argumentación se basa en la consideración de que la gestión privada es más eficaz que la pública.

Por el contrario, los sindicatos defienden que la Ley 35/2014 de Mutuas se constituye sobre dos principios, absolutamente opuestos al principio de garantizar siempre la salud. Primero, conciben a las personas trabajadoras de baja laboral como “como sospechosas de cometer fraude”. Basándose en esta concepción, el nuevo marco legislativo convirtió a las Mutuas Patronales en gestoras de todas las bajas, bien por accidentes de trabajo y/o enfermedad profesional, bien por incapacidades temporales por contingencias comunes. Segundo, y en consecuencia, la nueva legislación cuestiona profesionalmente al sistema público de salud y a sus trabajadores, que acceden al trabajo por concurso público, donde se valoran sus méritos y su capacidad al dejar “en manos del mercado privado (medicina privada) la capacidad para determinar si una persona trabajadora se encuentra enferma o no y, ahí, los criterios del mercado (rentabilidad, productividad) primarán sobre la realidad de la salud”.⁷⁶ Parece evidente que, cuanto más autonomía de actuación se ceda a las Mutuas, más primarán los principios de ahorro de costes y rentabilidad en su gestión.

En este sentido, la CEOE llegó a exigir en 2017 el control de las bajas médicas como elemento de negociación para firmar el pacto salarial.⁷⁷ Esto pone de relieve que, de un lado, las Mutuas “son patronal” y se gestionan con “filosofía patronal” y, de otro, que la mayor autonomía de las Mutuas se traduce en mayor poder del empresario a la hora de negociar las condiciones laborales y mayor desprotección del trabajador para afrontar los abusos de las Mutuas. En 2018, el sindicato UGT acusaba a la patronal de “hacer un

75 El atraco de las Mutuas a la sanidad pública, la salud de los trabajadores y sus derechos, Jesús Uzkudun 28 de abril de 2013, Sin Permiso, <http://www.sinpermiso.info/textos/el-atraco-de-las-mutuas-a-la-sanidad-pblica-la-salud-de-los-trabajadores-y-sus-derechos>

76 Obtenido de: <http://cgt.info/toledo/noticias/la-ley-de-mutuas-patronales-un-arma-de-destruccion-masiva-de-la-salud-de-las-personas> (consultado en julio de 2019)

77 Hemeroteca El País, “CEOE exige que las mutuas den altas médicas para firmar el pacto salarial” https://elpais.com/economia/2017/05/24/actualidad/1495643690_339082.html (consultado en julio de 2019)

uso tendencioso” de las Mutuas quienes vinculan la salud al mantenimiento del puesto de trabajo.⁷⁸

Algunas organizaciones sindicales van más allá y señalan al sistema de gestión de la Incapacidades Temporales a través de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales “como una anomalía en la Unión Europea de los 15” y un enorme riesgo para la salud y bienestar de la sociedad.⁷⁹ Así, argumentan que “no es fácil encontrar un país occidental donde los empresarios tengan otorgado el poder de decidir inicialmente si una lesión o enfermedad tiene el carácter de laboral. Tampoco que se les atribuya la facultad de emitir propuestas de alta médica, que se convierten de facto en altas efectivas, en los supuestos de enfermedad común o accidente no laboral”. Bajo su argumentación, el modelo de las Mutuas como entidades empresariales, a las que se conceden fondos públicos para que gestionen prestaciones asistenciales y económicas a los trabajadores en situación de Incapacidad Temporal debe desaparecer y ser reintegradas sus funciones al ámbito público.

En los últimos años, y según el *Informe de Reclamaciones de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social* elaborado por el Ministerio en 2017, las reclamaciones de los trabajadores a las Mutuas no han dejado de crecer desde 6.674 en 2012, a 8.816 en 2016 y 11.612 en 2017.⁸⁰ Los principales motivos de esas reclamaciones están relacionado con la calificación de la contingencia (23,76%) y con la disconformidad en los plazos del alta médica (18,75%).

Cuadro. 4.10.

Incidencia de las reclamaciones en la población protegida por las Mutuas, 2017

Mutuas	Colectivo protegido	Reclamaciones	Incidencia sobre colectivo (%)
Mutual Midat Cyclops	1.306.203	855	0,0006546
Mutualia	378.973	373	0,0009842
Activa Mutua 2008	527.814	294	0,0005570
Mutua Montañesa	183.060	153	0,0008358
Mutua Universal Mugenat	1.393.768	1.212	0,0008696
MAZ	618.338	118	0,0001908
Umivale	667.951	254	0,0003803
Mutua Navarra	86.943	11	0,0001265
Mutua Intercomarcal	289.917	40	0,0001380
FREMAP	4.244.578	3.567	0,0008404
SOLIMAT	130.255	131	0,0010057
Mutua de Andalucía y de Ceuta	116.296	70	0,0006019
ASEPEYO	2.465.487	1.795	0,0007281
Mutua Balear	305.910	159	0,0005198
Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo	255.334	116	0,0004543
Unión de Mutuas	315.969	204	0,0006456
MAC, Mutua de accidentes de Canarias	139.105	233	0,0016750
Ibermutuamur	1.275.196	474	0,0003717
Fraternidad-MUPRESPA	1.359.380	1.392	0,0010240
Egarsat	341.709	61	0,0001785
Total	16.402.186	11.512	

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Secretaría de Estado de Seguridad Social, *Informe de Reclamaciones Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social*, 2017, p. 20.

Por su parte, la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) sostiene que las Mutuas, tal y como las define la legislación, son “Asociaciones privadas de empresarios autorizadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Se-

guridad Social, careciendo de ánimo de lucro”.⁸¹ Bajo esta definición admite la esencia “patronal” y “privada” de las Mutuas, pero señala que no se puede afirmar que obtengan beneficios económicos. De hecho, aclara como los excedentes resultantes en las Mutuas tras la dotación de la reserva se destinan a dos fines. Un 80% se destina al Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social, adscrito a los fines de la Seguridad Social, con la posibilidad de ser destinado a la creación o renovación de centros asistenciales y de rehabilitación, realización de actividades de investigación, desarrollo e innovación de técnicas y tratamientos terapéuticos y rehabilitadores de patologías derivadas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, así como a incentivar en las empresas la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente a la reducción de las contingencias profesionales. Un 10% se aplica a la dotación de una Reserva Complementaria, cuyos recursos se podrán destinar al pago de exceso de gastos de administración, de gastos procesales derivados de pretensiones que no tengan por objeto prestaciones de Seguridad Social y de sanciones administrativas. Y el 10% restante se traspa a una Reserva de Asistencia Social destinada al pago de prestaciones de asistencia social autorizadas.

Sin embargo, y como parte de esta controversia, hay algunas evidencias que sugieren su participación en negocios rentables. Uno de los ejemplos esgrimidos podría ser el caso del gigante de la sanidad privada, IDC Quirón, que irrumpió en 2015 en el sector de las sociedades de prevención de las Mutuas de Accidentes de Trabajo.⁸² Este grupo sanitario compró en 2015 los servicios de prevención de Fraternidad MUPRESPA, así como los de Mutua Universal y MC Mutual, tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Mutuas. Recordemos que el Ministerio de Empleo impuso su venta para impedir que las Mutuas realicen actividades comerciales y que el dinero de las cotizaciones sociales acabara en otros fines que no fuera la cobertura de

81 Obtenido de la página corporativa de AMAT: https://www.amat.es/preguntas_frecuentes/obtienen_beneficios_economicos_las_mutuas.3php

82 Esta información ha sido extraída de La privatización de la salud laboral: caso IDC, enlace: <https://www.padigital.es/prevencion-riesgos/la-privatizacion-de-la-salud-laboral-caso-idc-.html>

accidentes laborales.⁸³ Dentro de este proceso, IDC cerró también la compra de la mayor sociedad de este tipo, los servicios de prevención de la mutua FREMAP, por una cuantía cercana a los 100 millones de euros. Esta empresa de prevención de riesgos laborales es la Mutua de mayor tamaño en España, con una cuota de mercado cercana al 25% y con más de 250 centros de prestación de servicios repartidos por el país. Con estas operaciones, un gigante empresarial de la sanidad privada se hizo con el control de las principales empresas que hacen programas de prevención de riesgos laborales o reconocimientos médicos.

Los defensores de la Sanidad pública consideran que la deriva legislativa en este ámbito forma parte del proceso general de privatización de los servicios públicos, lo que se traduce en una violación de los principios de equidad, universalidad y eficiencia para todas y todos.⁸⁴ Es más, en este sentido, sostienen que estamos ante un retroceso hacia la concepción de la “Seguridad Social” bajo la dictadura franquista, donde se sostenía una sanidad “pública” dual: con un sistema gestionado mayoritariamente por el sector privado (mutualizado) para trabajadores y trabajadoras cotizantes y otro público cuasi descapitalizado que se asemeja a la beneficencia.⁸⁵

Las Mutuas, sin embargo, se quejan del empeoramiento progresivo de sus resultados por falta de recursos suficientes. En particular, AMAT ha elaborado informes que pondrían en evidencia estos problemas en la gestión de la contingencia común por parte de las Mutuas; un apartado que ha generado pérdidas

83 Se entiende que las sociedades de prevención de las mutuas se financian por cotizaciones y no tienen ánimo de lucro, por lo que no pueden competir con el resto de empresas de este sector. El gigante sanitario IDC Salud, controlado por el fondo de capital riesgo CVC, protagonizó el proceso de privatización de las sociedades de prevención de las mutuas de accidentes de trabajo, que debía terminar a finales de marzo de 2015. Estas mutuas, organizaciones sin ánimo de lucro tuteladas por el Ministerio de Empleo, tienen hasta el 31 de marzo para desprenderse de sus sociedades de prevención o se verán obligados a liquidarlas

84 Sobre el proceso general de privatización véase el excelente artículo elaborado por la Federación de Asociaciones de la Sanidad Pública, “Cinco instrumentos legales que están detrás del desmantelamiento y privatización de la Sanidad”, enlace: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/sanidad/instrumentos-legales-estan-detras-desmantelamiento-y-privatizacion-sanidad-publica/20150406101922114424.html> (consultado en julio de 2019)

85 Obtenido de: <http://cgt.info/toledo/noticias/la-ley-de-mutuas-patronales-un-arma-de-destruccion-masiva-de-la-salud-de-las-personas> (consultado en julio de 2019)

desde 2015 en los resultados económicos de las 20 Mutuas autorizadas para colaborar en el marco de la Seguridad Social en 2017. En particular, ASEPEYO, que, dentro del sector de las Mutuas, recaudó aproximadamente el 16% del total de cuotas en 2017, destaca tres principales factores en el vuelco de los resultados en 2015:⁸⁶ primero, “el incremento de las bajas médicas otorgadas por los Servicios Públicos de Salud de las Comunidades Autónomas” (Incremento que no iría en paralelo con el incremento de la población protegida por las Mutuas a estos efectos); segundo, “el incremento en la duración media de la baja médica en los casos indemnizados”; tercero, “la aportación económica (reducción del coeficiente) que hace la Tesorería General de la Seguridad Social a cada mutua para la gestión de esta prestación”. Esa aportación viene referida a un cálculo que se obtiene de multiplicar el importe cotizado por las empresas asociadas a la mutua en esta contingencia por un coeficiente que cada año fija la Orden Ministerial del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Ese cálculo determina el techo de la disponibilidad económica de la mutua para esta gestión, que va más allá del pago de las prestaciones o subsidio (incluye también la asistencia sanitaria realizada, el coste de los profesionales contratados por la mutua, etc.).

Cuadro 4.11.

Cuadro. IT Contingencias comunes

Años	Cuotas (miles de euros)	Gastos (miles de euros)	Excedente (miles de euros)	Mutuas con pérdidas	Excedente (%)
2005	2.607.007	2.221.139	143.213	6	5,49
2006	2.905.735	2.447.752	179.496	5	6,18
		120.327			
2007	3.278.823	2.791.817	204.598	4	6,25
		128.116			
Años	Cuotas (miles de euros)	Gastos (miles de euros)	Excedente (miles de euros)	Mutuas con pérdidas	Excedente (%)
2008	3.706.653	3.240.775	163.086	6	4,39
		143.446			

Años	Cuotas (miles de euros)	Gastos (miles de euros)	Excedente (miles de euros)	Mutuas con pérdidas	Excedente (%)
2009	3.790.446	3.386.435	88.048	6	2,32
		140.504			
2010	3.972.006	3.309.973	310.145	2	7,9
		135.793			
2011	3.690.195	3.194.330	189.156	2	5,2
		125.529			
2012	3.336.369	2.825.180	140.865	7	4,2
		125.980			
2013	3.327.521	2.682.981	283.895	1	8,5
		127.430			
2014	3.530.877	3.014.436	136.582	6	3,9
		133.408			
2015	3.720.799	3.487.235	-102.536	16	-2,8
		134.632			
2016	3.973.041	3.997.365	-349.387	16	-8,79
sin F.A.		127.706			
2016	3.990.974	3.997.365	-331.454	16	-8,31
con F.A.		127.706			
2017	4.242.510	4.495.760	-601.672	18	-14,18
sin F.A.		128.964			
2017	4.381.847	4.495.760	-462.335	18	-10,55
con F.A.		128.964			

Cuentas formuladas en abril de 2018.

Nota: Cuando se hace alusión en los ejercicios 2016 y 2017 a las siglas F.A. quiere decir que el resultado que se presenta es, antes de aplicar la financiación adicional o tras aplicarla. Esta financiación adicional es un importe que otorga el Ministerio de Trabajo a las Mutuas que carezcan del importe necesario en la reserva de estabilización de contingencias comunes, o resulte insuficiente el que se dispone, y que acrediten el cumplimiento en el ejercicio de unos requisitos que la norma reguladora establece cada año.

Fuente: <https://www.asepeyo.es/blog/gestion-y-rrhh/la-gestion-de-la-contingencia-comun-por-las-mutuas-de-accidentes-de-trabajo-y-por-que-sus-resultados-economicos-dan-perdidas/>

A la vista de este panorama, ¿podemos afirmar que las crecientes competencias y el presupuesto público asignados por el Ministerio a las Mutuas en

los últimos años, se han traducido en un mejor servicio y gestión de recursos? La respuesta es negativa si tenemos en cuenta los informes elaborados por el Tribunal de Cuentas. Ya, en 2006, esta institución había detectado irregularidades masivas por parte de algunas Mutuas de Accidentes de Trabajo. Según la información publicada por este Tribunal, las Mutuas podrían estar ocasionando un perjuicio de 8.200 millones de euros a la Seguridad Social. En este sentido, en los últimos años el Tribunal de Cuentas ha encontrado numerosos incumplimientos en la gestión de las Mutuas. El informe de fiscalización de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social presentado al Parlamento en 2019 revela pagos indebidos por un importe de 14,9 millones de euros.⁸⁷

Según la información publicada por El País, el Ministerio de Empleo exigió a las Mutuas la devolución de 142 millones de euros de dinero público por gastos irregulares de 2006 a 2011, según las resoluciones de la Seguridad Social (Cuadros 4.12 y 4.13).⁸⁸ Las reclamaciones más cuantiosas llegan por pagos indebidos a colaboradores externos, que muchas veces son a su vez agentes de seguros. A este respecto, cabe recordar que está prohibido que las Mutuas tengan actividad comercial, es decir, que capten afiliados y los datos señalados parecen apuntar que sí desempeñaban esa actividad. También hay reclamaciones por retribuciones excesivas a gerentes y a otros colaboradores con los que sí pueden trabajar; en este caso se refiere sobre todo a servicios de sanidad privada. Como respuesta a estas reclamaciones, las Mutuas aducen “diferencias de criterio”. En conjunto, en las más de 600 páginas de resoluciones de la Seguridad Social publicadas en 2017, aparecen gastos irregulares diversos. Así, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas “ha censurado que una de las mutuas de la Seguridad Social, Fraternidad-MUPRESPA, haya gastado

87 Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019. Aprobado por el Pleno el 20 de diciembre de 2018 y modificado en sus sesiones de 28 de febrero, de 28 de marzo, de 30 de abril y de 25 de junio de 2019. Núm. 1.119, *Informe de fiscalización sobre la gestión y el control efectuados por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social en materia de asistencia sanitaria concertada con medios ajenos*.

88 Hemeroteca El País, Empleo exigió a las mutuas 142 millones por gastos irregulares de 2006 a 2011, enlace: https://elpais.com/economia/2017/05/21/actualidad/1495385156_410140.html (consultado en julio de 2019).

más de dos millones de euros entre 2014 y 2017 con cargo al patrimonio de la Seguridad Social en cestas de Navidad y otros regalos de representación y para empleados”.⁸⁹ Estas opacidades adquieren mayor importancia en unas asociaciones de empresarios sin ánimo de lucro que se encargan de la atención de los trabajadores accidentados y de las enfermedades profesionales y que gestionan en conjunto unos 13.150 millones de euros de dinero público en cotizaciones.

Cuadro 4.12.

Cantidades reclamadas por la Seguridad Social a las Mutuas colaboradoras (en euros, total por año)

2006	43.634.497
2007	50.116.765
2008	25.819.355
2009	8.992.506
2010	4.985.783
2011	8.829.398
Total acumulado	142.378.304

Cuadro 4.13.

Acumulado en reclamaciones por cada mutua entre 2006 y 2011

FREMAP	43.466.699
Mutua Universal Mugenat	23.461.489
Fraternidad MUPRESPA	20.098.776
ASEPEYO	10.648.050
Ibermutuamur	9.770.131
Mutual Midat Cyclops	9.516.481
MAZ	6.064.470
MAC	4.141.064
Umivale	2.376.012
Activa Mutua 2008 (a)	1.967.456
Mutua Intercomarcal	1.741.009
Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo	1.628.794
Egarsat (b)	1.574.630

Unión de Mutuas	128.615
SAT (b)	1.015.274
Mutua Balear	910.210
Mutualia	728.883
Mutua Montañesa	583.582
Mutua Navarra	549.340
Solimat	408.508
Fimac (a)	131.480
Mutua de Andalucía y de Ceuta (SMAT en 2006)	127.904
Mutua Egara (b)	116.486
Mutua de Accidentes de Trabajo de Tarragona (a)	39.580
Mupa (a)	25.158

(a) Fusionadas en Activa Mutua 2008; (b) Fusionadas en Egarsat

Fuente: Hemeroteca El País, https://elpais.com/economia/2017/05/21/actualidad/1495385156_410140.html

Por otra parte, los sindicatos denuncian que la siniestralidad camina de la mano de la precariedad, un aspecto que no se reduce solo al descenso de los salarios sino también al deterioro de las condiciones laborales.⁹⁰ Bajo su argumentación, este deterioro responde en buena medida al estancamiento de los recursos destinados para controlar que las empresas cumplen sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Así, las plantillas de inspectores de trabajo pierden efectivos cada año desde 2014. En consecuencia, en España hay un profesional por cada 15.000 trabajadores mientras que en Europa un inspector debe atender a la mitad de asalariados (7.300). En este sentido, la Organización Mundial del Trabajo estima que la falta de prevención de riesgos laborales se lleva un 4% del PIB global de cada año.⁹¹

Las asociaciones defensoras de la sanidad pública señalan que es poco racional y eficiente que la Seguridad Social pague a una red sanitaria privada

90 Hemeroteca Público, <https://www.publico.es/economia/plantilla-inspectores-sigue-disminuyendo-pesar-repunte-accidentes-laborales.html>

91 Compromiso Empresarial, Revista Líder de Innovación Social, “La seguridad laboral española, a la cola en los índices europeos”, enlace: <https://www.compromisoempresarial.com/rsc/2018/09/la-seguridad-laboral-espanola-a-la-cola-en-los-indices-europeos/> (consultado en julio 2019).

por la atención a los accidentes laborales y enfermedades profesionales de sus afiliados. A este respecto, hay que tener en cuenta que, en 2017, estas Mutuas mantenían una cobertura a 14.092.164 trabajadores con un presupuesto total adscrito al agregado de Mutuas que superaba los 13 mil millones de euros de los que un 10,4% (1.366,6 millones) correspondió a gasto en asistencia sanitaria.⁹² Por lo tanto, lo más eficiente y justo sería integrar la atención sanitaria a los accidentes laborales y enfermedades profesionales, tal y como establecía la Ley General de Sanidad aprobada en 1986, en el Sistema Nacional de Salud con su correspondiente financiación (1.366,6 millones de euros en 2017) que se detraería del presupuesto de las Mutuas⁹³.⁹³ Para hacernos una idea de la magnitud del dinero público que manejan las Mutuas, basta saber que su presupuesto agregado es un 58% mayor que el presupuesto de toda la Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud.⁹⁴

En conclusión, la reflexión final nos conduce a una doble contradicción. Primero, resulta a priori cuestionable que los empresarios (recordemos que las Mutuas son asociaciones de empresarios) mantengan legalmente el poder y capacidad de decidir si una lesión o enfermedad adquiere o no el carácter de laboral. No solo esto sino que las Mutuas mantienen también la capacidad legal de emitir propuestas de alta médica ante la enfermedad común o accidente no laboral. Segundo, todo ello sucede en un país como España donde, según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en 2017 hubo 569 trabajadores (entre enero y noviembre) que murieron mientras trabajaban; a una media de once por semana.⁹⁵ Esta cifra se traduce en una siniestralidad laboral media en España un 27% por encima de la europea. Esto es, 2,3 trabajadores de cada 100.000 mueren en España durante su jornada laboral, según datos de Eurostat, frente a la medida de 1,8 trabajadores en el conjunto de la Unión Europea. Ter-

92 Presupuesto Seguridad Social, Ejercicio 2017, p. 48. La distribución entre las distintas entidades que participan en el presupuesto de ingresos del Sistema de la Seguridad Social se distribuye en 2017 en: casi 132 mil millones para la TGSS (91,02%) y 13 mil millones para las Mutuas colaboradoras (8,98).

93 Presupuesto Seguridad Social, Ejercicio 2017, p. 208.

94 Información obtenida de <https://www.actasanitaria.com/mil-cuatrocientos-millones-de-las-mutuas-laborales-al-sns/>

95 Ministerio de Trabajo, enlace: www.empleo.gob.es/estadisticas/eat/eat18_06/ATR_06_2018_Resumen.pdf

cero, uno de los factores que argumentan las Mutuas para defender su gestión es la mayor eficiencia de recursos. Sin embargo, este argumento es cuestionado tanto por el volumen de las reclamaciones de la Seguridad Social a las Mutuas por gestión indebida como por el número de reclamaciones de los trabajadores por incumplimientos o mala praxis de las Mutuas.

Como ya comentamos, cabría preguntarse si la proyección histórica de las Mutuas laborales es un reflejo de las pautas de funcionamiento de nuestro sistema de Seguridad Social. En general, la controversia sobre la gestión de las Mutuas entraría dentro de un debate más amplio sobre la gestión pública y/o privada de los seguros sociales. Esto es, el debate entre el negocio y el derecho, entre la rentabilidad y el bienestar (Pons y Vilar, 2014). El proceso de fusiones del sector de las Mutuas impulsado por el sector público desde los años 1980 pretende contribuir a reorganizar el sector, reabsorber las entidades con problemas financieros más graves en el corto plazo y aprovechar mejor los recursos humanos y materiales disponibles. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, siguen persistiendo en este ámbito problemas de fondo que necesitan ser abordados sin demora (debate sobre la gestión, control de irregularidades, siniestralidad laboral elevada). Ojalá el contenido de este libro invite a la reflexión e impulse la apertura de un debate público en torno a estas cuestiones que son claves para nuestro bienestar.

Anexo 4.1. Mutuas Patronales de Accidentes del Trabajo registradas entre 1975 y 2019

Núm. Reg.	Nombre	Nombres Anteriores	Población	Fecha de Registro	Cese/Causa
263	Madin		Oviedo	01/01/1980	2001/ Fusionada
264	Mutua Del Perpetuo Socorro		Madrid	01/01/1982	1985/ Absorbida
265	Mutua Patronal Del Oeste		Cáceres	01/01/1982	1997/ Absorbida
266	Asociación Mutua Industrial (AMI)		Madrid	1983	1993/ Absorbida
267	Unión De Mutuas		Castellón	12/12/1990	-
268	Mutua Unión Patronal (Mup)		Valencia	01/01/1991	1993/ Fusionada
269	Muprespa Mupag Previsión	- MUPRESPA	Madrid	01/01/1991	1998/ Fusionada
270	Fénix Castellana		Madrid	01/01/1992	1993/ Fusionada
271	Umi (Unión Museba Ibesvico)	- Museba Ibesvico	Madrid	01/06/1992	2006/ Fusionada
272	MAC (Mutua De Accidentes De Canarias)		Santa Cruz De Tenerife	01/10/1992	-
273	Ibermutua		Madrid	01/01/1993	1997/ Fusionada
274	Ibermutuamur		Madrid	30/12/1997	-
275	Fraternidad-MUPRESPA		Madrid	31/12/1998	-
276	Egarsat	- Mutua Egara - SAT	Sant Cugat del Vallès (Barcelona)	01/01/2007	-

Según AMAT, Fuente: <http://www.amat.es/mutuas.3php#>

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

Anexo 4.2. Relación de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo registradas como entidades colaboradoras en 2019

Núm. Reg.	Nombre	Nombres Anteriores	Población	Fecha de Registro
001	MC Mutual	-Mutual Cyclops - Midat Mutua	Barcelona	01/04/2006
002	MUTUALIA	- Mutualia - La Previsora	Bilbao	31/12/2006
003	ACTIVA MUTUA 2008	-Reddismat, MUPA, FIMAC	Tarragona	01/01/2008
007	MUTUA MONTAÑESA	- Sociedad de Seguros Mutuos de Santander sobre Accidentes de Trabajo - Mutua Montañesa de Seguros -Mutua Patronal Montañesa	Santander	31/12/1906
010	MUTUA UNIVERSAL	- Mutua General de Seguros - Mutua General	Barcelona	26/06/1908
011	MAZ	-La Mutua de Accidentes de Zaragoza	Zaragoza	28/11/1908
015	UMIVALE	- Mutua Valenciana sobre Accidentes de Trabajo - Mutua Valenciana - MUVALE (Mutua Valenciana Levante)	Valencia	26/04/1913
021	MUTUA NAVARRA	- La Mutua de Seguros de Pamplona	Pamplona	29/01/1924

Núm. Reg.	Nombre	Nombres Anteriores	Población	Fecha de Registro
039	MUTUA INTERCOMARCAL	- Asociación Mutual de Seguros Layetana - Asociación Mutual Layetana	Barcelona	09/07/1932
061	FREMAP	- Mutua de Seguros Agrícolas (MAPFRE) - MAPFRE Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo	Madrid	09/05/1933
072	SOLIMAT	- Solíss, Mutualidad Provincial de Seguros - Solíss	Toledo	23/05/1933
115	CESMA	- Mutua de Ceuta - Mutua de Ceuta - SMAT	Ceuta	28/03/1934
151	ASEPEYO	- Asistencia Sanitario-Económica para Empleados y Obreros (A.S.E.P.E.Y.O)	Madrid	24/12/1945
183	MUTUA BALEAR	- Mutua Balear de Previsión y Asistencia Social, Sección del Seguro de Accidentes del Trabajo	Palma De Mallorca	26/01/1953
267	UNIÓN DE MUTUAS		Castellón	12/12/1990
272	MAC (Mutua de Accidentes de Canarias)		Santa Cruz De Tenerife	01/10/1992

Núm. Reg.	Nombre	Nombres Anteriores	Población	Fecha de Registro
274	IBERMUTUAMUR		Madrid	30/12/1997
275	FRATERNIDAD-MUPRESA		Madrid	31/12/1998
276	EGARSAT	- Mutua Egara - SAT	Sant Cugat Del Vallès (Barcelona)	01/01/2007

Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

Anexo 4.3. Evolución de la concentración de las Mutuas Patronales de Accidentes del Trabajo (1980-2019)

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción		Fusión/ Absorción anterior	
1	MCMUTUAL Barcelona Fusionadas el 4-4-2006	126 Mutual Cyclops	001	Previsión-Equidad 29-06-1993	024	Equidad 01-03-1988
			005	Mutua Catalana de Accidentes 1-11-1989	164	Asociación Vilmar 01-01-86
			027	Mutua Hoste 01-03-1993	034	Vinos y Aguardientes
					145	Pescadores “a la parte” de Vizcaya 01-01-1992
			084	Mutua Panadera (A.S.P.A.) 01-12-1985		
			097	Mutua Panadera 01-12-85		
			157	Alianza de Previsión Social 01-11-1986		
			184	Metalúrgica de Levante 01-11-1990		
			186	Mutua Pesquera de Vigo 1-01-1983		
			194	Mutua Ntra. Sra. Del Carne 01-10-1992		
	004 Midat Mutua	102	La Metalúrgica 01-05-1992			
		260	COPA 01-0-1993			233
2	MUTALIA Bilbao 08-03-2007	002 Mutua Previsora				
		020 Mutua Vizcaya Industrial 31-12-2006	083	Comercial		
		48 Pakea 31-02-2006	033	Mutua La Guipuzcoana 04-01-1977		

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción		Fusión/ Absorción anterior		
3	ACTIVA MUTUA* 1-1-2008	019 Reddis-Unión Mutual	003	Reddismat 26-05-1988	088	Mutua Cerrajera 01-01-1995	
					099	USIL 01-01-86	
			109	Patronos Tocineros 01-01-1985			
			226	Mutua Aseguradora del campo 01-11-1989			
			014	Mutua del Centro de carpinteros Matriculados de Barcelona 01-07-1987			
			168	Mutua Comarcal contra Accidentes del trabajo en el ramo construcción 01-01-1992			
			202	Mutua Agrícola de la comarca de Tortosa 01-05-1992	206	Mutualidad Roquetense de seguros contra acc. De trabaj. Agrícola	
			213	Mutua Patronal arrocera de Acc. Trab. Agricultura 01-01-1991			
		215	Mutua Patronal Agrícola d' Amposta 01-01-1990				
		234	Mutua Bisbalenca contra accidents de treball 01- 01-1993				
		25 MUPA Lleida	025 Mutua Lleiditana				
		Fusión 01-01-1993	028 Mutua Igualadina				
		35 FIMAC Barcelona	245 Seguros Porvenir 01-11-1982				

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción		Fusión/ Absorción anterior	
7	MUTUA MONTAÑESA Santander	069 La Providencia 01-06-1993				
		105 Mutua Harinera 01-01-1990				
		188 Mutua Gerundense de Acc. De trab. 01-04-1990				
		203 Mutua Agraria Abulense 01-01-1986				
		204 Palentina 01-05-1984	212	Mutualidad Prov. Agraria de Palencia	211	Mutualidad de Patronos Agrícolas de la comarca de frechilla de Campos
		265 Mutua Patronal del Oeste 01-1991				
10	MUTUA UNIVERSAL Barcelona	008 Mutua Asturiana de Accidentes 27-03-1989				
		031 Mutua del Penedés y Barcelona 01-02-1986				
		087 Mutua de las Fabricas de explosivos, productos químicos y minas 01-10-1989				
		193 Leonesa de la Industria y del comercio 08-05-1989				
		254 Mutua Patronal de Accidentes de trabajo de Béjar				

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción		Fusión/ Absorción anterior
11	MAZ Zaragoza	044 Comercial Aragonesa 01-01-1986			
		046 Mutua Ilicitana 01-03-1996			
		129 Mutua de la Industria y Comercio de Aragón 01-12-1991			
		139 MUSAP 01-01-1993			
		152 Mutual Flequera de Catalunya 01-03-1993			
		181 Mutua Panadera de Zaragoza y Prov. 08-02-1988			
		251 Guadalquivir-Costa del Sol 01-03-1994	258	Costa del Sol 25-10-1988	

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción		Fusión/ Absorción anterior	
15	UMIVALE Valencia Fusión MUVALE y UNION-MUSEBA-IBESVICO 30-10-2006	015 MUVALE	107	Levante Mediterránea 31-12-1993	071	Mutua sobre Acc. De trab. De la industria panadera provincia de Valencia 01-10-1992
					124	M de la sociedad de Maestros y patronos carpinteros de Valencia 01-10-1992
					131	Unión Mediterránea 01-01-1991
			198	La Alianza 01-07-1990		
			219	Mutua Patronal Accidentes de trabajo de Sueca 01-01-1990		
			221	Mutua Agraria Valenciana 01-01-1992		
		248	Mutua Patronal de Plateros, joyeros, orfebres 01-07-1992			
		271 UNION MUSEBA- IBESVICO	009	LABMAR 01-11-1995	154	La Alianza Mataronense 01-01-1992
					178	LABORUM 01-02-1994
			037	Unión Mutua 01-01-1994		
			104	MUSEBA, Mutua de Banca 01-06-1992		
		106	IBEVISCO 01-06-1992			
21	MUTUA NAVARRA Pamplona	199 Caja Navarra contra Accidentes Agropecuarios 01-03-1992				

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción		Fusión/ Absorción anterior		
39	Mutua Intercomarcal Barcelona Fusión Mutua Manresana y Mutua d' Accidents 01-01-1993	098 Mutua Manresana	089	Mutua de Tárrega 01-01-1985	147 Asistencia y Previsión IBERIA 01-01-1980		
			137	Mutualidad de Patronos del Ramo de la madera de Manresa 01-09-1963			
			177	MAPA 01-01-1991			
		261	Mutua d' Accidents de treball del Valles				
61	FREMAP Madrid	042	Mutua Empresarial Catalana 01-01-1984				
		062	Mutua General Agropecuaria 02-01-1989				
		081	Jucar 01-07-1989			200	La Arrocería, Mutua de Accidentes de trabajo
		082	Carbonera del Norte 28-09-1986				
		086	Mutua Pesquera de Vigo 01-01-1983				
		117	Regional Gallega				
		120	La Segoviana 01-04-1985				
		146	Mutua de Brurriana 01-01-1988				

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción	Fusión/ Absorción anterior
72	SOLIMAT Toledo Desde 1997	072 Soliss UMAP 1992 12 Artes del Libro 1992 170 Madrileña de Taxis 1992 51 Mutua Gremio de Carbonerías de Madrid 1993 113 Mutua Industrial y Mercantil de Avila 1993		
115	CESMA Ceuta	Mutua de Ceuta	54	S.M.A.T 1-01-91

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción	Fusión/ Absorción anterior
151	ASEPEYO Barcelona	070 Mutua San Fermín 01-01-1986		
		141 Mutua Melillense 01-03-1987		
		153 Ibérica 01-12-1985		
		160 AMICAL, Mutua patronal acc. Menoría 01-10-1992	191 224 232	
		163 Catalunya 01-12-1995	060	Mutua de Accidentes en hoteles, cafés, restaurantes y similares (A.H.C.R.Y.S.) 01-01-1986
		180 Mutua Ind. y comarcal acc. Trabajo 01-07-1984		
		197 Mutua Mineros Industria Leonesa 01-07-1984		
		183	MUTUA BALEAR Palma de Mallorca	095 Mutua Felanigense 01-01-1991
121 Mutua de Seguros de Llucmajor				
125 Mutua Guanarteme 01-06-1996				
209 Mutua de Accidentes Agrícolas Balear				

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción	Fusión/ Absorción anterior	
267	Unión de Mutuas UNIMAT Castellón Fusionadas el 01-12-1990	108 Mutua Patronal Sergobina			
		195 MUPATCHE, Mutua Patronal de Cheste			
		214 Unión gremial valentina			
		236 Mutua Industrial Castellonense	239		Mutua Patronal de acc. Trab. En la agr. De Villareal de los Infantes 01-08-1989
		242 Mutua de Azulejeros	165		Manises 01-09-1986
			182		La Senyera 01-07-1985
			196		AMAT 01-01-1986
		252 Unión de empresas industriales			
256 Mutua Patronal Saguntina					
272	MAC Santa Cruz de Tenerife	079 Unión Tinerfeña			
	Fusionadas el 1-10-1992	207 MUPATE			

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción		Fusión/ Absorción anterior	
274	IBER- MUTAMUR Madrid Fusión Ibermutua y Mutuamur 31-12-1997 Fusión Mutua Gallega 31-12-2018**	273 Ibermutua	158	Castilla 01-07-1995		
			268	MUP 01-01-1993	047	Mutua del Puerto de Valencia 01-01-1991
					114	MUP 01-01-1991
			270	Fénix Castellana 01-01-1993	032	Mutua Castellana 01-01-1992
					091	Mutua Granadina 01-07-1992
					140	El Fénix Mutuo 01-01-1992
					167	Asistencia Médica 01-07-1992
					249	Asociación Andaluza de Acc. de Taxis 01-07-1992
			244 Mutuamur	073	La Legal 01-01-1991	
		161		Panadera Industrial y Comercial Prov. Murcia 01-07-1974		
		253		Mutua Sevillana de construcciones y obras 01-01-1983		
		263 Madin 27-02-2002	068	Empresarios minero e industriales asturianos		
			162	Mutua General Panadera		
			179	Madin		
		201 Mutua Gallega La Coruña 31-12-2018	018	La Naviera 01-01-1993		
			257	Mutua Patronal Coruñesa 01-03-1986		

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción	Fusión/ Absorción anterior				
275	FRATENIDAD-MUPRESPA Madrid Fusión 01-01-1999	166 LA FRATERNIDAD	013	La Única, mutua filantrópico 01-12-1990				
			040	Federación Madrileña industrias de carnes 01-01-1990				
			057	Mutua de Industrias minero-metalúrgicas 01-11-1988				
			065	Mutua Almansaña 01-01-1988				
			066	MUDESPA 01-07-1991				
			093	La Seguridad Mutua 01-07-1985				
			123	PACI, Mutua General industrial y agrícola 27-04-1960				
			127	M.E.M.I. Mutua empresas mineras e industriales 01-09-1987				
			134	GUREARTE 01-10-1992				
			156	Mutua Española de Previsión 01-01-1983				
			185	Mutua Cerealista de Cáceres 01-02-1990				
			222	Mutua Rural 01-0-1993		174	Mutua Provincial Agraria e Industrial de Burgos	
		240	La mecánica 01-10-1990					
		255	Barcino Industrial y Comercial 01-03-1989					
		259	Mutua de Accidentes Azucareros 01-03-1989					
		269 MUPRESPA- MUPAG- PREVISIÓN		045	Mutua Patronal de las Industrial del pescado y sus derivados 01-01-1992			
				103	Mutua de Fabricantes de Papel 01-06-1985		150	MUPAG-PREVISION 28-12-1995
				217	PELAYO 01-10-1987		138	Previsión-Accidentes 01-07-1991
				266	Asociación Mutual Industrial A.M.I. 01-06-1993			

Núm. registro	Entidad Domicilio social	Fusión o Absorción resultante	Fusión/ Absorción anterior- fecha de la absorción	Fusión/ Absorción anterior
276	EGARSAT Fusión 01-01-2007	16 S.A.T 085 Mutua Egara 01-12-1985		

Fuente: Elaboración propia en base a información de la ACMAT (ASSOCIACIÓ CATALANA DE MÚTUES D'ACCIDENTS DE TREBALL). Nota: Se han escrito los nombres de las entidades y de las localidades tal y como aparecen en el listado original.

*BOE, núm. 56, de 5 de marzo de 2008, pp. 13518-13518

**BOE, núm. 1, de 1 de enero de 2019, pp. 134-135

Conclusiones

Desde el año 1900 la historia de las Mutuas de Accidentes de Trabajo ha estado vinculada a la gestión del Seguro de Accidentes de Trabajo y con el tiempo a su prevención y a la rehabilitación de los trabajadores accidentados. En la actualidad, ya como entidades colaboradoras de la Seguridad Social, su campo de acción se ha ampliado abarcando su objetivo original, hoy llamado contingencias profesionales, al que han incorporado las contingencias comunes y las prestaciones por cese de actividad de los autónomos. En 2017 cubrían a 14 millones de trabajadores (sobre los 19 millones de población activa ocupada) con un presupuesto agregado de 13 mil millones de euros. Por otra parte, España en este mismo año y, según datos del Eurostat, mantenía una siniestralidad laboral media de un 27% por encima de la europea, con una cifra media de muerte de trabajadores por cada 100.000 habitantes de 2,3 frente al 1,8 registrado en el conjunto de la Unión Europea. Durante estos 119 años de existencia, estas entidades privadas del mundo empresarial, pero con el tiempo vinculadas a la gestión pública como entidades colaboradoras de la Seguridad Social, han transformado sus objetivos y forma de gestión adaptándose a los cambios políticos, sociales y económicos, compartiendo el control de este seguro social con el Estado.

En su primera etapa histórica, entre su creación en 1900 y el final de la Guerra Civil, los cambios más significativos estuvieron relacionados con la voluntariedad u obligatoriedad del seguro. Los gobiernos conservadores y liberales y la dictadura de Primo de Rivera impulsaron hasta la contratación voluntaria de seguros por parte de los empresarios y la creación de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo que mediante el asociacionismo contribuyeran a extender el seguro. Este se practicó en un contexto de seguro privado compartiendo el negocio con las compañías de seguro mercantil. Durante este periodo, las Mutuas gestionaron esta actividad aseguradora atendiendo los intereses de sus socios, los empleadores, e intentando hacer frente a sus responsabilidades al menor coste posible. Es decir trataron de mantener una prima baja, una cuestión que les enfrentó a las compañías mercantiles en la estrategia de atracción de nuevos clientes para la contratación de las pólizas. Por otra parte, entre sus principales objetivos estuvo la creación de infraestructura médica, clínica y hospitalaria para atender a los trabajadores accidentados de sus asociados de la forma más eficiente y rápida posible. Además tuvieron el atractivo de proporcionar a los asociados extornos anuales en caso de beneficios (que los hubo casi siempre). Por su parte el Estado realizó una débil labor controladora a través del Servicio de Inspección. Los escasos efectivos de la inspección laboral en las doce regiones en las que operaba en España en 1923 dieron prioridad en aquellos años al control de infracciones consideradas mucho más graves como, por ejemplo, las vinculadas al trabajo infantil, al incumplimiento de la jornada laboral o la falta de descanso dominical. Las instituciones políticas colaboraron con los intereses patronales manteniendo unas indemnizaciones por debajo de los países del entorno y evitando, a pesar de los proyectos presentados en la Cortes, la extensión de la responsabilidad sobre los accidentes de sus trabajadores a los patronos agrícolas. En este contexto el mutualismo patronal se desarrolló de forma lenta y progresiva en especial en las zonas de mayor industrialización como Cataluña, País Vasco y Madrid.

El cambio más profundo y significativo durante esta primera etapa se produjo tras la proclamación de la II República y durante el denominado bienio reformista entre 1931 y 1933. En menos de tres años se extendió la responsabilidad a los patronos agrícolas, de forma obligatoria, y la contratación del seguro

de accidentes en el sector industrial también se convirtió en forzoso para los empleadores. A partir de entonces los empresarios tanto agrícolas como industriales tenían que firmar pólizas de seguro para sus trabajadores. Este cambio se manifestó en diversas consecuencias para el sector de las Mutuas Patronales. La primera, la eclosión de la fundación de Mutuas Patronales. En el terreno agrario se obligó a la creación de mutualidades patronales agrarias de ámbito local o provincial que directamente debían cubrir la asistencia sanitaria de los trabajadores accidentados. En este ámbito se marginó a las compañías de seguros que sólo podían contratar pólizas para cubrir las indemnizaciones. La introducción de la obligatoriedad para la industria en 1932 tuvo el mismo efecto. Se disparó la fundación de Mutuas en gran parte vinculadas a asociaciones patronales nacionales y regionales. Y de la obligación hicieron virtud. Esta sería la segunda consecuencia. Los empresarios asociados en las Mutuas que gestionaban sus Consejos de Administración decidieron entrar plenamente en el negocio asegurador privado diversificando su actividad a otros ramos como incendios, marítimo o vida. De Mutuas Patronales surgieron grandes Mutuas de seguros de gran peso en el negocio asegurador en la segunda mitad del siglo XX, que a principios del siglo XXI se han “desmutualizado” transformándose en grandes corporaciones, sociedades anónimas. De la prevención y de la rehabilitación en este periodo poco se puede hablar. Ni en las actas de los Consejos de Administración ni en las Memorias y balances quedó rastro de esta inversión.

La ruptura política, económica y social derivada de la Guerra Civil abrió paso a un nuevo periodo histórico para las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo que se amplió hasta 1963, en la práctica 1966. Como otras muchas empresas y mutualidades de previsión tuvieron que someter sus Consejos de Administración o Juntas directivas a la depuración política y a la vigilancia del nuevo régimen a través de los diferentes organismos creados por la Dictadura. En la autarquía hubo pocos cambios en la práctica de este seguro, la excepción fue la creación del Reaseguro obligatorio de accidentes de trabajo en 1942. La gestión del seguro continuó en manos privadas (mutuas patronales y compañías) compartido, desde su creación en 1933, con la Caja Nacional de Seguros de Accidentes del Trabajo. Sus Actas de funcionamiento ponen en evidencia que

la obligatoriedad de asegurar a los trabajadores de los organismos públicos y la imposibilidad de rechazar ninguna póliza imponía a la Caja una mayor sinies-tralidad. Por una parte, debían pagar comisiones a sus agentes como lo hacía el seguro privado de mutuas y compañías mercantiles y, sin embargo, no podían aplicar una selección de riesgos como practicaban estas entidades. Por otra parte, las Mutuas Patronales acrecentaron una estrategia nacida de la competencia del mercado en la década de 1930. Diversificaron su actividad a otros ramos de se-guro privado, tanto por el interés en aumentar los beneficios como por el miedo a la incorporación del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Seguridad Social. En este proceso mantuvieron un papel clave las decisiones tomadas por los ejecu-tivos de las Mutuas. También desde 1955, la división entre mutualidades agrícolas y las industriales desapareció, eliminándose en el proceso muchas de las agrarias cuyo negocio fue adquirido por otras de origen industrial.

En el fenómeno de la diversificación adquirió un papel clave la colabora-ción con el Estado. En 1942, la aprobación del Seguro Obligatorio de Enfermedad y la falta de personal médico e infraestructuras clínicas del Estado favoreció que las Mutuas patronales, que sí habían creado un entramado en torno a la asistencia sanitaria en caso de accidente de los trabajadores, se convirtieran en Entidades Colaboradoras del SOE a partir de 1945. Así lo hicieron las entidades más importantes junto con las mutualidades creadas por las compañías de seguro mercantiles para poder participar en este nuevo negocio. Hasta 1955 participaron cubriendo la asistencia y colaborando en la gestión del seguro de enfermedad. Sin embargo, sus balances se resintieron ante problemas como la progresiva re-ducción de los porcentajes permitidos para el descuento de las primas en concep-to de gestión, el incremento de los gastos farmacéuticos y la ampliación de los tratamientos y especialidades cubiertas por el seguro. Los déficit se incremen-taron, con lo que, tras diez años de colaboración con el SOE, muchas Mutuas Patronales no renovaron los convenios. Las pocas que resistieron prolongaron su actividad hasta la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 que liquidó el sistema de colaboración en la gestión no así otros tipos de conve-nios con el sector privado como los acuerdos hospitales para la disponibilidad de mayor número de camas.

En este primer periodo de la dictadura franquista las Mutuas Patronales estuvieron sometidas a una enorme burocracia por parte del Servicio de Inspección del Seguro de Accidentes. Se les exigía de manera constante documentación, cumplimentación de impresos mensuales y se les aplicaban con frecuencia sanciones en caso de incumplimiento de estas demandas. Sin embargo, el interés y la actuación del Estado (y las Mutuas) frente a la siniestralidad laboral y la prevención fueron mediocres. Siguieron sin invertir cantidades significativas en prevención y rehabilitación, mientras las cifras de siniestralidad declarada por algunas Mutuas se mantenían extrañamente bajas.

Por otro lado, en los balances declarados por las Mutuas se refleja un significativo aumento de los beneficios anuales, lo que permitía aprobar extornos del 20-25% de media en muchas mutualidades. En algunos casos y para algunos años puntuales los externos alcanzaron el 35%. Por otra parte, las enfermedades profesionales reconocidas se limitaron a la silicosis y los trabajadores indemnizados se mantuvieron en cifras mínimas. Igualmente, a pesar de contemplarse en la ley, fueron pocos los trabajadores que tenían reconocida una renta mensual por incapacidad permanente y muchos menos los que consiguieron transformar esta renta en una indemnización en forma de capital.

En conjunto, las Mutuas Patronales durante este periodo se vieron sometidas a un exhaustivo control burocrático, pero sufrieron un escaso control por parte del Estado respecto al cumplimiento de sus obligaciones con los trabajadores. Esta etapa finalizó a principios de la década de 1960, momento en que desde los gobiernos tecnocráticos se empezó a cuestionar su papel en la gestión de seguros sociales. En paralelo, se comenzó a plantear la necesidad de incorporar el Seguro de Accidentes de Trabajo al proyecto de Seguridad Social que por entonces se estaba gestando. En principio esto suponía la exclusión del seguro privado, de mutuas y compañías de seguro mercantil. Sabemos por algunas informaciones que hubo arduas negociaciones. El resultado: quedaron fuera de la gestión de este seguro las compañías mercantiles (por su ánimo de lucro), mientras que las Mutuas Patronales se convirtieron en entidades colaboradoras de la Seguridad Social.

Entre 1966 y 1975, las Mutuas Patronales se encontraron en un nuevo escenario sin la competencia de las compañías mercantiles pero ante nuevos retos. Por una

parte tuvieron que desprenderse de sus otros ramos de actividad. Así, a partir de 1966 las Mutuas Patronales afrontaron un proceso de división que tuvo como resultado dos entidades distintas: una Mutua Patronal que mantenía la gestión del Seguro de Accidentes de Trabajo y se convertía en la entidad colaboradora de la Seguridad Social y otra Mutua de seguros centrada en fomentar otros ramos del negocio. La separación de patrimonio y personal fue en algunos casos compleja y duró años. En algunas Mutuas la convivencia de ambas entidades perduró en el tiempo, a pesar de la presión del Gobierno por acelerar el proceso. Hubo casos en los que los Consejos de Administración de las Mutuas Patronales eligieron su conversión en Sociedad Anónima para mantener su negocio privado. En paralelo, los responsables de la Seguridad Social limitaron la posibilidad de extornos al 20% de los beneficios.

Por otra parte, el otro gran reto para las Mutuas derivó del aumento de control y fiscalización del Ministerio de Trabajo, tanto en la gestión de las primas como en el crecimiento de su patrimonio. En 1972 se aprobó una norma por la que las primas de Seguro de Accidentes de Trabajo que cobraban las Mutuas Patronales, a cargo hasta el momento de forma exclusiva del empresario, se convertían en cuotas de la Seguridad Social. En consecuencia, desaparecía la posibilidad de los extornos, elemento clave en el éxito y fortaleza de estas entidades dentro del mundo empresarial. La fiscalización de estas entidades por parte del Estado continuó. En paralelo las Mutuas tuvieron que incorporar representantes de los trabajadores en sus órganos de gestión o debieron afrontar mayores responsabilidades en la Rehabilitación y Prevención de Riesgos Laborales (con la creación, por ejemplo, de complejos intermutuales). Este proceso vino reforzado con la creación del Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo en 1970 que sirvió de impulso a la celebración de cursos de formación y campañas publicitarias en los años siguientes.

El final de la dictadura de Franco impuso un proceso de adaptación tanto de los órganos de la Seguridad Social en general como de las Mutuas Patronales al nuevo marco democrático. En primer lugar, en 1978, se iniciaron los cambios en los organismos de supervisión desapareciendo antiguas instituciones como el Instituto Nacional de Previsión y creando nuevas estructuras, entre ellas la actual Tesorería General de la Seguridad Social. En paralelo, el sector de las Mutuas

inicio un proceso de concentración desde la década de 1980, tratando de reducir la dispersión e ineficiencia derivada de la pequeña escala de muchas de estas entidades. Como resultado de este proceso, se produjo una reducción significativa del número de Mutuas desde las 187 entidades en 1976 a 22 en el 2007. Hoy en día 19 Mutuas se mantienen activas.

Durante este complejo proceso las Mutuas han incrementado sus funciones y ampliado su colaboración en la gestión de la Seguridad Social. En este sentido, cabe destacar la posibilidad de que los empresarios asociados a una Mutua para la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de sus trabajadores puedan concertar también en la misma Mutua la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de las contingencias comunes. De igual forma las Mutuas pueden gestionar la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes de los trabajadores autónomos y de aquellos por cuenta propia del Régimen Especial Agrario. Estos cambios supusieron un avance claro en la ampliación de funciones y control de las bajas laborales por parte de estas entidades colaboradoras, con la gestión de un enorme volumen de fondos que pertenecen a la Seguridad Social y con la toma de decisiones sobre una parte importante de las contingencias que afectan a millones de trabajadores. Estas entidades deciden sobre sus incapacidades, las indemnizaciones y sobre las bajas laborales por razón de enfermedad o accidente. Su peso es clave y reconocido por el mundo laboral y social.

Por otra parte, el papel de las Mutuas sigue cuestionado en ocasiones por los propios sindicatos y sectores amplios de la sociedad en un marco de elevadas tasas de siniestralidad laboral en comparación con nuestros vecinos europeos. Además, las auditorías a las que son sometidas periódicamente estas entidades siguen detectando algunas irregularidades en la gestión de fondos que proceden de las primas de los trabajadores y empresarios. Dentro de este debate, se critica la tendencia a acortar las bajas laborales de los trabajadores por parte de su personal médico y el traspaso de sus enfermos a la Sanidad Pública en los casos más graves con el subsiguiente ahorro de costes. Visiones críticas que se superponen a quienes las defienden como gestoras privadas eficientes del dinero público. Ambas caras forman parte de la realidad actual de estas hoy entidades colabo-

radoras, y en su origen Mutuas Patronales, a las que no se puede negar su larga trayectoria histórica y su papel protagonista en la cobertura de algunos seguros sociales en España durante más de cien años.

Bibliografía

- Aldrich, M. (1997), *Safety First. Technology, Labor and Business in the Building of American Work Safety, 1870-1939*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Alonso Olea, E. J. (1996), Sociedad de seguros mutuos de Vizcaya, sobre accidentes de trabajo. 1900-1975, Documento de trabajo 9609.
- Alonso Olea, E. J. (2000), “La ley de accidentes de trabajo como origen de la Seguridad Social”, *Cuadernos de Información Económica*, 159, pp. 145-151.
- Álvarez Buylla, A. (1902), *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social de España*, Madrid.
- Anuario Español de Política Social (1934-1935)*.
- Anuario Español de Seguros (1913)*.
- Anuario Guía del Asegurador (1935)*.
- Aparicio, J. y Saracibar, A. (coord.) (2007), *Historia de la prevención de riesgos laborales en España*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Arenas Posadas, C. (1995), *Industria y clases trabajadoras en la Sevilla del siglo XX*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Aunós, E. (1928a), *Código de Trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Aunós, E. (1928b), “La organización corporativa nacional del trabajo. Sus principios fundamentales”, *Revista de Política Social*, 1.
- Babiano Mora, J. (1995), *Emigrantes, cronómetros y huelgas: un estudio sobre el trabajo y los trabajadores durante el franquismo (Madrid, 1951-1977)*, Madrid, Siglo XXI de España.
- Babiano Mora, J. (1998), *Paternalismo industrial y disciplina fabril en España (1938-1958)*, Madrid, CES.

- Bachiller Baeza, A. (1985), *La medicina social en España: (el Instituto de Reeducción y la Clínica del Trabajo, 1922-1937)*, Valladolid, Universidad, Secretariado de Publicaciones.
- Baldwin, P. (1992), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Barciela, C. (ed.) (2003), *Autarquía y mercado negro. El fracaso económico del primer franquismo*, Barcelona, Crítica.
- Bartrip, P. W.J. y Burman, S. B. (1983), *The Wounded Soldiers of Industry Industrial Compensation Policy, 1833-1897*, Oxford, Clarendon Press.
- Benavides, F. G., Delclós, J. y Serra, C. (2018), “Estado de bienestar y salud pública: el papel de la salud laboral”, *Gaceta Sanitaria*, 32, 4, pp. 377-380.
- Bengoechea, S. (1992), *Patronal catalana, corporativismo y crisis política, 1898-1923*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Bibiloni Amengual, A. y Pons Pons, J. (1999), “El Desarrollo de las Mutualidades Patronales de Accidentes de Trabajo en España. el Mercado Balear: Entre la Competencia y la Colusión”, *Revista de Historia Industrial*, 15, pp. 83-104.
- Blanco, J. E. (1964), *Planificación de la Seguridad Social española*, Barcelona. *Boletín Oficial de Seguros y Ahorro*.
- Cabrera M. (2002), *El poder de los empresarios: política e intereses económicos en la España contemporánea (1875-2000)*, Madrid, Taurus.
- Calle, M. D. de la (2010), “Mutualidades laborales en el régimen de Franco”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, pp. 209-223.
- Calvo, Ó. (2001), “¡Bienvenido Mr. Marshall! La ayuda económica americana y la economía española en la década de 1950”, *Revista de Historia Económica XIX* (Número extraordinario), pp. 253-275.
- Carr, R. (2009), *España: 1808-2008*, Barcelona, Ariel.
- Castejón, E. y Crespán, X. (2007), “Accidentes de trabajo: [casi] todos los porqués”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 25,1, pp. 13-57.
- Castillo, S. (1990), “Spain”, en Van Der Linden, M. y Rojahn, J. (eds.), *The Formation of Labour Movements 1870-1914. An International Perspective*, Leiden, International Institute of Social History, pp. 207-240.
- Castillo, S. (1994), “Las Sociedades de Socorros Mutuos en la España Contemporánea”, en S. Castillo (coord.), *Solidaridad desde abajo: trabajadores y Socorros Mutuos en la España Contemporánea*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, UGT, pp. 1-29.
- Castillo, S. (dir.) (2008), *Solidaridad, Seguridad, Bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Cavalieri, E. (2014), *España y el FMI: la integración de la economía española en el Sistema Monetario Internacional, 1943-1959*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España.
- Cegarra Vara, C. (2001), “Hubo once congresos nacionales anteriores”, *Prevención, trabajo y salud: Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, núm. 15, pp. 4-12.
- Cerón Torreblanca, C. (2011), “Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España desde el Tardofranquismo a la transición”, *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 33, pp. 399-412.

- Coll Martín, S.; Barrio, A.; Lantarón, D. y Baró, J. (2006), *Mutua Montañesa, en su primer centenario(1905-2005)*, Santander, Mutua Montañesa.
- Comín Comín, F. (1996), “Las formas históricas del Estado de bienestar: el caso español”, en Dilemas del Estado de Bienestar, Madrid, Fundación Argentaria, pp. 29-58.
- Comín Comín, F. (2007), Las fases históricas de la Seguridad Social en España del siglo XX”, en Torturero, J. L. (dir.), *Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 641-694.
- Comín Comín, F. (2010), “Los seguros sociales y el Estado del Bienestar en el siglo XX”, en Pons, J. y Silvestre, J. (eds.), *Los orígenes del Estado de Bienestar en España, 1900-1945: Los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 17-50.
- Comín Comín, F. (2015), “La Hacienda Pública durante el Franquismo: el retroceso en la modernización del estado (1936-1975)”, en Barciela, C., Di Vittorio, A. y Melgarejo, J. (coord.), *La evolución de la Hacienda Pública en Italia y España (siglos XVIII-XXI)*, San Vicent del Raspeig, Alacant : Publicacions de la Universitat d’Alacant.
- Cuesta Bustillo, J. (1988), *Los seguros sociales en la España del siglo XX. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y seguridad Social.
- Dutton, P. V. (2002), *Origin of the French Welfare State. The Struggle for Social Reform in France 1914-1947*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Elorza, A., Arranz, L. y del Rey, F. (1986), “Liberalismo y corporativismo en la crisis de la Restauración”, en García Delgado, J. L. (eds.), *La crisis de la Restauración. España entre la Primera Guerra Mundial y la Segunda República*, Madrid, Siglo XXI, pp. 5-50.
- Fábregas, P. (2007), *Los primeros 100 años, Mutua Universal*, Barcelona.
- Fernández Marcos, L. (2007), “Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales (1971-1995)”, en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid, Fundación Largo Caballero, pp. 215-231.
- Fishback, P. V. y Kantor, S.E. (1996), “The Durable Experiment: State Insurance of Workers’ Compensation Risk in the Early Twentieth Century”, *The Journal of Economic History*, 56, 4, pp. 809-836.
- Fishback, P. V. y Kantor, S.E. (1998), “The Political Economy of Workers’ Compensation Benefit Levels, 1910-1930”, *Explorations in Economic History*, 35, pp. 109-139.
- Fishback, P.V. y Kantor, S.E. (2000), *A Prelude to the Welfare State. The Origins of Worker’s Compensation*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Fleta González, A. (2016), *Los Riesgos del Trabajo en las minas e industrias de Peñarroya. Análisis sociodemográfico longitudinal*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.
- Florencio Puntas, A. (1994), *Empresariado agrícola y cambio económico, 1880-1936*, Sevilla, Diputación Provincial.
- Fuentes Quintana, E. (1988), “Tres decenios de la economía española en perspectiva” en García Delgado, J. L. (dir.), *España, economía*, Madrid, Espasa Calpe.
- Galán, A. (2009), “Accidentes de Trabajo en España, 1900-2007. El perfil de las Víctimas”, *Seguridad y Medio Ambiente*, 116, pp. 14-24.

- Galán, A. (2010), “Los accidentes de trabajo en la Agricultura Española durante el primer tercio del s. XX”, *Revista Digital de Prevención* 28 de abril, 1.
- Galán, A. (2016), *La Siniestralidad laboral en España, 1900-2010: un relato entre lo evidente y lo prioritario*, Tesis Doctoral. Universidad de Huelva.
- Gallego, F. (2008), *El Mito de la Transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica.
- García de Entrerría, E. (1984), “Luis Jordana de Pozas in Memoriam (1984)”, *Revista de la Administración Pública*, 103, enero/abril, pp. 5-14.
- García Delgado, J. L., Fusi, J. P. y Sánchez Ron, J. M. (2008), “España y Europa”, en Fontana, J. y Villares, R. (dir.), *Historia de España*, vol. 11, Barcelona, Crítica-Marcial Pons.
- García González, G. (2001), “Antecedentes a la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900 en materia de Prevención de Riesgos Laborales (1873-1900)” en Arenas, C., Florencio, A. y Pons, J. (eds.), *Trabajo y relaciones laborales en la España contemporánea*, Sevilla, Mergablum, pp. 395-401.
- García González, G. (2017), “Seguridad e Higiene en el Trabajo durante el Primer Franquismo: Estructuras Jurídicas e Institucionales”, *Lex Social*, vol. 7, núm. 1, pp. 123-143.
- García Jiménez, M. (2011), *Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: gestión privada de la Seguridad Social*. Tesis doctoral inédita, Universidad de Córdoba.
- García Murcia, J. y Castro Argüelles, M. A. (dir.) (2009), *Legislación Histórica de Previsión Social*, Pamplona, Aranzadi-Gobierno del Principado de Asturias.
- González, S. y Redero, M. (1987), “La Ley de Contrato de Trabajo de 1931”, en García Delgado, J. L. y Tuñón de Lara, M. (coord.), *La Segunda República española, el primer bienio : III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, Siglo XXI.
- Gordon, M. (1988), *Social Security Policies in industrial countries. A Comparative analysis*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Gordon, M. (1990), *La política de seguridad social en los países industrializados*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Guinnane, T. W. y Streb, J. (2015), “Incentives That (Could Have) Saved Lives: Government Regulation of Accident Insurance Associations in Germany, 1884-1914”, *The Journal of Economic History*, 75, 4, pp. 1196-1227.
- Harris, B. (2004), *The origins of the British welfare state: social welfare in England and Wales, 1800-1945*, Basingstoke, UK, Palgrave.
- Hepple, B. (1986), “Welfare Legislation and Wage-Labour”, en Hepple, B. (ed.), *The Making of Labour Law in Europe. A comparative Study of Nine Countries up to 1945*, Londres, Mansell, pp. 114-153.
- Hermida, C. y E. García (1980), “El retiro obrero obligatorio en España: génesis y desarrollo (1917-1931)”, *Estudios de Historia Social*, 14, pp. 7-60.
- Hernando de Larramendi, I. (2001), *Así se hizo Mapfre. Mi tiempo*, Madrid, Actas Editorial.
- Herranz, A. (2010), “La difusión internacional de los seguros sociales antes de 1945”, en Pons Pons, J. y Silvestre Rodríguez, J. (eds.), *Los orígenes del Estado del*

- Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 51-84.
- Hobsbawm, E. (1979), *Trabajadores. Estudios de historia de la clase obrera*, Barcelona, Crítica.
- Iglesias, A. y Elorza, A. (1969), “Información oral y escrita sobre el Estado y las necesidades de la clase obrera”, *Revista del Trabajo*, 25, pp. 161-193.
- INP (1917), “Conferencia de Seguros Sociales”, *Anales del INP*, 33, pp. 180-225.
- INP (1944), *Los seguros sociales en España*, Madrid, INP.
- INP (1945), *Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo*, Hoja divulgadora núm. 42, publicación 611, Madrid, INP.
- INP (1950), *Caja Nacional del Seguro de Enfermedad. Prestaciones*, Madrid, INP.
- Jordana de Pozas, L. (1921), *Accidentes de Trabajo en la agricultura*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Jordana de Pozas, L. (1933), *La Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo y sus primeros resultados*, Madrid, INP.
- Jordana de Pozas, L. (1953), *Los Seguros Sociales en España 1936-1950*, Madrid, INP, pp. 51-52.
- Lasheras Guerrero, R. (2005), “Riesgos mecánicos: Herramientas manuales. Sistemas de prevención y protecciones contra riesgos mecánicos. Evaluación del riesgo mecánico”, en Gil Hernández, F. (ed.), *Tratado de Medicina del Trabajo*, Masson, pp. 259-276.
- Lengwiler, M. (2006), “Styles of expertise: A comparison of expert-based risk policies in German and British welfare institutions (1850-1950)”, en *XIV International Economic History Congress, Session 47. Risks at work in Europe: Perception, Repair and Prevention (18th-20th Centuries)*, Helsinki.
- Lewchuk, W. (1991), “Industrialization and Occupational Mortality in France prior to 1914”, *Explorations in Economic History*, 15, 3, pp. 397-416.
- López Gandía, J. (2015), La reforma de las Mutuas y la sostenibilidad de la Seguridad Social”, *Lex Social*, vol. 5, núm. 2, pp. 153-179.
- López Pena, I. (1969), “Los orígenes del intervencionismo laboral en España: el Instituto de Reformas Sociales”, *Revista del Trabajo*, 25, pp. 9-44.
- Malo, M. Á. (2005), “La evolución institucional del despido en España: una interpretación en términos de accidente histórico”, *Revista de Historia Económica XXIII*, 1 pp. 83-115.
- Maluquer de Motes, J. (2014), *La economía española en perspectiva histórica*, Barcelona, Pasado y Presente.
- Maluquer, J. y Llonch, M. (2005), “Trabajo y relaciones laborales”, en Carreras, A. y Tafunell, X. (coord.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Madrid, Fundación BBVA. vol. III, pp. 1155-1246.
- Mares, I. (2003), “The Sources of Business interest in Social Insurance. Sectoral versus National Differences”, *World Politics*, 55, pp. 229-58.
- Martín Serrano, A. y Colmenar, J. (1989), *Las Mutuas Patronales. La gestión privada de la Seguridad Social*, Madrid, Trivium.
- Martín Valverde, A. (1987), *La legislación social en la Historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados.

- Martínez Cuadrado, M. (1991), “Estructuras económicas y resistencias a la modernización”, en Artola, M. (dir.), *Historia de España. Restauración y crisis de la monarquía (1874-1931)*, Madrid, pp. 169-264.
- Martínez González, C.; Menéndez Navarro, A. (2006), “El Instituto Nacional de Silicosis y las enfermedades respiratorias profesionales en España”, en Álvarez-Sala, J. L., Casan, P., Villena Garrido, V. (eds.), *Historia de la neumología y la cirugía torácica españolas*. Madrid, Ramírez de Arellano Editores, pp.145-162.
- Martínez Pérez, J. (1994), “La organización científica del trabajo y las estrategias médicas de seguridad laboral en España (1922-1936)”, *Dynamis: Acta hispanica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam*, 14, pp. 131-158.
- Martínez Pérez, J. (1998), “Restableciendo la salud del Estado: medicina y regeneración nacional en torno a un proceso judicial en la encrucijada de los siglos XIX al XX”, *Dynamis: Acta hispanica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam*, 18, pp. 127-156.
- Martínez- Pérez, J. (2012), “Deficiencias corporales y utilidad para el trabajo: Simulación, discapacidad y medicina en España (1900-1930)”, Cohén, A. (coord.), *El trabajo y sus riesgos en la época contemporánea: Conocimiento, codificación, intervención y gestión*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, pp. 123-144.
- Martínez Pérez, J. y Del Cura, M. (2016), “Bolstering the Greatness of the Homeland: Productivity, Disability and Medicine in Franco’s Spain, 1938-1966”, *Social History of Medicine*, 28, 4, pp. 805-824.
- Martínez Ruiz, E. (2013), “Papel mojado. Crisis inflacionarias”, en Comín, F. y Hernández, M. (eds.), *Crisis Económicas en España 1300-2012. Lecciones de la Historia*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 203-226.
- Martínez Soto, A. P. (2003), “Los orígenes del cooperativismo de crédito agrario en España, 1890-1934”, *CIREC* (2003), pp. 57-104.
- Martínez Soto, Á. P., M. A. Pérez de Perceval y A. Sánchez Picón (2012), “Entre miseria y dolor. Trabajo y salud en la minería del Sureste (segunda mitad del siglo XIX -primer tercio del XX)” en Cohen, A. (ed.), *El trabajo y sus riesgos en la época contemporánea: conocimiento, codificación, intervención y gestión*, Icaria, Barcelona, pp. 207-248.
- Mendiola, F. (2007), *Los trabajos forzados en la dictadura franquista*, Navarra, Gobierno de Navarra, UPNA.
- Menéndez Navarro, A. (1996), *Un mundo sin sol. La salud de los trabajadores de las Minas de Almadén, 1750-1900*, Granada, Universidad de Granada-Universidad de Castilla-La Mancha, [Colección Chronica Nova de Estudios Históricos, n° 43], 1996.
- Menéndez Navarro, A. (2003). “El papel del conocimiento experto en la gestión y percepción de los riesgos laborales”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2003, 6 (4), 158-165.
- Menéndez Navarro, A. (2012), “No todos los caminos conducen a Roma: El debate historiográfico anglosajón sobre los riesgos del amianto”, en Cohen, A. (ed.), *El trabajo y sus riesgos en la época contemporánea: conocimiento, codificación, intervención y gestión*. Barcelona, Icaria editorial, Publicacions y Edicions de la Universitat de Barcelona, 2012, pp. 313-334.

- Menéndez Navarro, A. (2015), *The art of preventive health and safety in Europe*, Brussels, ETUI.
- Ministerio de Trabajo (1977), *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), *Los retos de la Seguridad Social*, Santander, del 12 al 16 de julio de 2004, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección de información Administrativa y Publicaciones.
- Miranda Encarnación, J. A. (2003), “El fracaso de la industrialización autárquica”, en Barciela, C. (eds.), *Autarquía y mercado negro. El fracaso del primer franquismo, 1939-1959*, Barcelona, Crítica, pp. 95-122.
- Molina Benito, J. A. (2006), *Historia de la seguridad en el trabajo en España*, Valladolid, Junta de Castilla León.
- Molina Navarrete, C. (2011), “La reforma en materia de mutuas de Accidentes de trabajo y enfermedades Profesionales: Modificaciones incesantes, Racionalización aplazada”, *Temas Laborales*, 112/2011, pp. 261-297.
- Montero García, F. (1988), *Orígenes y antecedentes de la previsión social. Los seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Murray, J. E. y Nilsson, L. (2007), “Accident risk compensation in late imperial Austria: Wage differentials and social insurance”, *Explorations in Economic History*, 44, pp. 568-587.
- Oller, A. (1932), *La Asistencia Médica en los Accidentes del Trabajo Agrícola*, Madrid, INP.
- Palacio Morena, J. I. (1986), “Crisis política y crisis institucional; la experiencia del Instituto de Reformas Sociales en el periodo 1914-24”, en García Delgado, J. L. (eds.), *La crisis de la Restauración. España entre la Primera Guerra Mundial y la II República*, Madrid, Siglo XXI, pp. 271-290.
- Palacio Morena, J. I. (1988), *La institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Palacio Morena, J. I. (2006), “El Instituto de Reformas Sociales”, en Espuny i Tomás, M J., Paz Torres, O. y Cañabate Pérez, J. (coord.), *Un siglo de derechos sociales: a propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Madrid, Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Biblioteques, pp. 19-38.
- Pérez Castroviejo, P. M. (1992), *Clase obrera y niveles de vida en las primeras fases de la industrialización vizcaína*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Pérez Castroviejo, P. M. (2012), “Salud laboral en Vizcaya: Incidencia de la protección social pública y privada, 1876-1936”, Cohén, A. (coord.), *El trabajo y sus riesgos en la época contemporánea: Conocimiento, codificación, intervención y gestión*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, pp. 183-210.
- Pons Pons, J. (1998), *El Sector Seguros en Baleares: Empresas y Empresarios en los Siglos XIX y XX*, Palma de Mallorca. El Tall, Palma de Mallorca.
- Pons Pons, J. (2002), “Las estrategias de crecimiento de las compañías de seguros en España (1900-1940)”, *Documento de Trabajo 2202/1*, Madrid, Fundación Empresa Pública.

- Pons Pons, J. (2003), “Diversificación y Cartelización en el Seguro Español : 1914-1935”. *Revista de Historia Económica*, 21, 3, pp. 567-592.
- Pons Pons, J. (2005), “Large American Corporations in the Spanish Life Insurance Market (1880-1922)”, *Journal of European Economic History*, 2, pp. 467-481.
- Pons Pons, J. (2006), “El Seguro de Accidentes de Trabajo en España: de la Obligación al Negocio (1900-1940)”, *Investigaciones de Historia Económica*, 4, pp. 77-100.
- Pons Pons, J. (2010), “El Seguro Obligatorio de Enfermedad y la Gestión de la Entidades Colaboradoras (1942-1963)”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 4, pp. 227-248.
- Pons Pons, J. (2011), “La gestión patronal del seguro obligatorio de accidentes de trabajo durante el franquismo (1940-1975)”, *Revista de Historia Industrial*, 45, pp. 109-144.
- Pons Pons, J. (2012), “Las mutuas patronales y la gestión del seguro de accidentes de trabajo en España hasta su incorporación a la Seguridad Social (1920-1966)”, en Cohén, A. (coord.), *El trabajo y sus riesgos en la época contemporánea: Conocimiento, codificación, intervención y gestión*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, pp. 253-286.
- Pons Pons, J. (2015), “Support for Mutual Insurance Companies During the Franco Dictatorship (1939-1975)”, en Pearson, R. y Yoneyama, T., *Corporate Forms and organizational Choice in International Insurance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pons Pons, J. y Vilar Rodríguez, M. (2014), *El seguro de Salud privado y público en España. Su análisis en perspectiva histórica*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Prados de la Escosura, L. (2003), *El progreso económico de España (1850-2000)*, Madrid, Fundación BBVA.
- Redecillas, A. (2001), *El mutualismo laboral como medio de protección social. Un estudio económico-financiero*, Madrid, CES.
- Rodgers, D. T. (1998), *Atlantic Crossings. Social Politics in a progressive Age*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rodríguez Ocaña, E. y Menéndez Navarro, A. (2005), “Salud, trabajo y medicina en la España del siglo XIX. La higiene industrial en el contexto anti-intervencionista”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 8, pp. 58-63.
- Rodríguez Ocaña, E. y Menéndez Navarro, A. (2006), “Salud, trabajo y medicina en la España de la legislación social, 1900-1939”, *Archivo de Prevención de Riesgos Laborales*, 9, 2, pp. 81-88.
- Ruffat, M. (1998), “The Role of Insurance in the Prevention of Work-related Accidents in France in the First Half of the XXth Century”, *Dynamis*, 18, pp. 447-463.
- Rull Sabaté, A. (1959), *Estudio Estadístico del Seguro de Enfermedad (1954-1957)*, Archivo INGESA manuscrito.
- Samaniego Boneu, M. (1988), *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Sampedro Guillamón, V. (1976), “El salario mínimo en España. Evolución histórica 1900-1936”, *Revista del Trabajo*, 54-55, pp. 124-178.
- Sánchez Navarro, D.A. (2003), *La gestión de la Seguridad Social en España*, Madrid, CES.

- Sempere Navarro, A. V. (1999), “La incesante metamorfosis de las mutuas patronales: ideas para el estudio”, *Tribuna Social: Revista de seguridad social y laboral*, 100, pp. 9-21.
- Sempere Navarro, A. V. (2005), *Hacia un nuevo modelo de gestión de la incapacidad temporal*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Serrano Sanz, J. M. y Pardos, E. (2002), “Los años de crecimiento del franquismo (1959-1975)” en Comín, F., Hernández, M. y Llopis, E. (eds.), *Historia económica de España siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, pp. 369-396.
- Serrano, Á. y Malo De Molina, J. L. (1979), *Salarios y Mercado de Trabajo en España*, Madrid, H. Blume.
- Sierra Alonso, M. (1992), *La familia Ybarra, empresarios y políticos*, Sevilla, Muñoz Moya y Montraveta.
- Silvestre Rodríguez, J. (2006), “Wage Compensation for Workplace Disamenities During Industrialisation. The Case of Spain, 1909-1920”, *Labor History*, 47, pp. 43-72.
- Silvestre Rodríguez, J. (2008), “Workplace Accidents and Early Safety Policies in Spain, 1900-1932”, *Social History of Medicine*, 21, pp. 67-86.
- Silvestre Rodríguez, J. (2011), “Improving Workplace Safety in the Ontario Manufacturing Industry, 1914-1939”, *Business History Review*, 84, 3, pp. 527-550.
- Silvestre Rodríguez, J. (2016), “Industrialización y accidentes de trabajo en España (finales del siglo XIX y primer tercio de siglo XX)”, en Gallego Martínez, D., Germán Zubero, L. y Pinilla Navarro, V. (coord.), *Estudios sobre el desarrollo económico español: dedicados al profesor Fernández Clemente*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Silvestre, J. y Pons, J. (2010), “El seguro de accidentes del trabajo, 1900-1935. El alcance de las indemnizaciones, la asistencia sanitaria y la prevención”, en Pons, J. y Silvestre, J. (eds.), *Los orígenes del Estado de Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Soto Carmona, A. (1985), “La Higiene, la seguridad y los accidentes del Trabajo. España(1874-1936)”, *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, 23, pp. 389-423.
- Soto Carmona, A. (1989), *El trabajo industrial en la España contemporánea, 1874-1936*, Madrid, Anthropos.
- Soto Carmona, A. (1995), “Auge y caída de la Organización Sindical Española”, *Espacio, Tiempo y Forma*, T.8, pp. 247-276.
- Soto Carmona, A. (1998a), “El poder sindical en España (1888-1936)”, en J. I. Martínez Ruiz, C. Arenas Posadas, A. Florencio Puntas (coord.), *Mercado de trabajo y organización del trabajo en España (siglos XIX y XX)*, Sevilla, Grupo Editorial Atril. pp. 489-506.
- Soto Carmona, A. (1998b), “Estructura social. Relaciones laborales y huelgas” y “Población y diferencias regionales. Mercado y relaciones de trabajo. Poder sindical. Estado de bienestar”, en Díaz Gijón, J.R., Fernández Navarrete, D., González, M. J., Martínez Lillo, P. A. y Soto Carmona, A. (eds.), *Historia de la España Actual, 1939-1996. Autoritarismo y democracia*, Madrid, Marcial Pons, Caps. 9 y 17.

- Stritch, A. (2005), "Power Resources, Institutions and Policy Learning: The Origins of Workers' Compensation in Quebec", *Canadian Journal of Political Science*, 38, pp. 549-579.
- Tortella, G. (dir.), Caruana, L. García Ruiz, J. L., Manzano, A. y Pons, J. (2014), *Historia del Seguro en España*, Madrid, Fundación Mapfre.
- Tortella, G., Caruana, L. y García Ruiz, J. L. (2009), *De Mutua a Multinacional. MAPFRE*, Madrid, MAPFRE.
- Tucker, E. (1990), *Administering Danger in the Workplace: The Law and Politics of Occupational Health and Safety Regulation in Ontario, 1850-1914*, Toronto, Toronto University Press.
- Valenzuela de Quinta, E. (1995), "Las Mutuas de Accidentes de Trabajo: su actividad de prevención y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Cuadernos de relaciones laborales*, 7, pp. 111-116.
- Valenzuela de Quinta, E. (2000), *Protagonistas del Mutualismo de Accidentes de Trabajo. 100 años de historia (1900-2000)*, Madrid, AMAT.
- Valenzuela de Quinta, E. (2004), "Modelos de organización de la actividad preventiva en Europa", *La Mutua. Revista Técnica de salud laboral y prevención*, 11, pp. 101-115.
- Velarde Fuertes, E. (1963), "Problemas en torno al mercado del seguro de accidentes del trabajo en España", *Revista de Trabajo*, 3, pp. 9-23.
- Velarde, J., Guindos, A. de y Lázaro, M. (1963), "Aspectos Estadísticos del Seguro de accidentes de trabajo en España", *Revista de Trabajo*, 4, pp. 9-46.
- Vilar Rodríguez, M. (2004), "La ruptura postbélica a través del comportamiento de los salarios industriales: nueva evidencia cuantitativa (1908-1963)", *Revista de Historia Industrial*, 25, pp. 81-126.
- Vilar Rodríguez, M. (2008), "El mercado de trabajo como estrategia política del régimen franquista (1936-1975)", en De la Torre Campo, J. y Sanz Lafuente, G. (eds.) *Migraciones y coyuntura económica del Franquismo a la Democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 153-176.
- Vilar Rodríguez, M. (2009), *Los salarios del miedo. Mercado de trabajo y crecimiento económico en España durante el franquismo*. Santiago de Compostela, Fundación 10 marzo.
- Vilar Rodríguez, M. (2012), "De aquellas arenas estos lodos: el mercado de trabajo en España desde una perspectiva histórica", *Revista Galega de Economía* 21, 1 pp. 115-146.
- Vilar Rodríguez, M. (2017), "El trabajo como pieza clave del puzle de la economía española: algunas reflexiones desde la historia económica (1939-2016)", *Historia, trabajo y sociedad*, N.º 8, pp. 35-63.
- Vilar Rodríguez, M. y Lindoso Tato, E. (2009), "El negocio de la Guerra civil en Galicia, 1936-1939", *Revista de Historia Industrial*, 39, pp. 153-192.
- Vilar Rodríguez, M. y Pons Pons, J. (eds.) (2018), *Un siglo de hospitales entre lo público y lo privado (1886-1986) [Financiación, gestión y construcción del sistema hospitalario español]*, Madrid, Marcial Pons.
- VV.AA. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1990), *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid.
- Witt, J. (2004), *The Accidental Republic. Crippled Working men, Destitute Widows, and the Remaking of American Law*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

Apéndice Fotográfico

Foto 1.1.a

Clínica del Trabajo, Avenida Pablo Iglesias, Madrid, en 1933



Fuente: INP (1933), La Clínica del Trabajo del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, INP.

Foto 1.1.b

Imagen actual del edificio de la Clínica Nacional del Trabajo



Fuente: Obtenida de: <http://madrid-art-deco.blogspot.com/2017/01/centro-de-salud-reina-victoria.html>

Foto 1.2.

Anuncio de la Mutua de Seguros Agrícolas, 1933



Fuente: Museo Virtual del Seguro, enlace web:
<https://www.museovirtualdelseguro.com>

Foto 1.3.

Cartel publicitario de una Compañía privada de Seguros que operaba en el ramo de accidentes del trabajo c. 1930



Fuente: Memorias de la Vieja Pamplona, enlace: <http://memoriasdelviejopamplona.com/2018/04/companias-de-seguros-en-el-viejo-pamplona-1900-2000.html>

Foto 1.4.

Portada de la Memoria de la Asamblea Nacional de Mutualidades Patronales Agrícolas celebrada en 1933



Fuente: Biblioteca INGESA.

Foto 1.5.

Póliza Mutua Valenciana de Accidentes de Trabajo, 1933



Fuente: Museo Virtual del Seguro, enlace web:
<https://www.museovirtualdelseguro.com>

Foto 1.6.
Cartel de La Union & Le Phénix Espagnol



Fuente: Biblioteca Nacional de Francia. Enlace: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b9009312b.r=assurance?rk=836914;0>

Foto 1.7.
Portada de uno de las numerosas publicaciones elaboradas por Luis Jordana de Pozas sobre el Seguro de Accidentes de Trabajo



Fuente: Biblioteca INGESA

Foto 2.1.

Primera página del Libro de Actas de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo tras la Guerra civil



Fuente: Archivo INGESA, Libro de Actas de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo, 1943

Foto 2.2.
Sala de Mecanoterapia de la Clínica del Trabajo



Fuente: Boletín INP, 1944, Año IV, 1.

Foto 2.3.
Clínica de la Mutua La Metalúrgica



Fuente: Memoria de la entidad, 1947, Archivo MITRAMISS

Foto 2.4.
Oficinas de la Mutua La Metalúrgica



Fuente: Memoria de la entidad, 1944, Archivo MITRAMISS

Foto 2.5.
Edificios propiedad de la Mutua General de Seguros



Fuente: Memoria de la entidad, 1947, AMG

Foto 2.6.

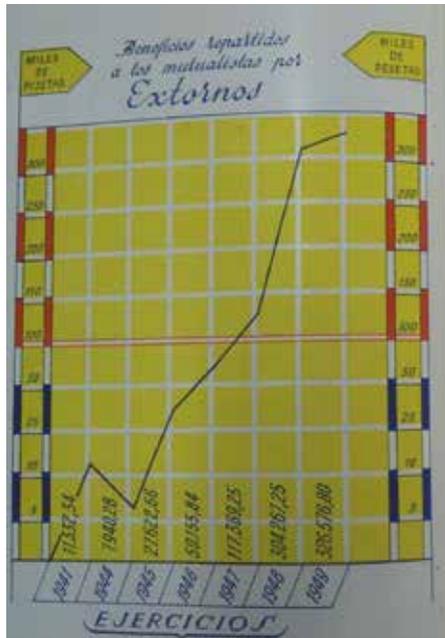
Gráfico de los gastos farmacéuticos de la Mutua Pakea



Fuente: Memoria de la entidad, 1948, Archivo MITRAMISS

Foto 2.7.

Gráfico con los extornos distribuidos anualmente por la Mutua La Metalúrgica



Fuente: Memoria de la entidad, 1950, Archivo MITRAMISS.

Foto 2.8.

Edificio de la Clínica de la Mutua General de Seguros en Barcelona



Fuente. AMGS, años c.1950

Foto 3.1.

Portada de prensa con la catástrofe laboral de Monfragüe



Fuente: Archivo MITRAMISS

Foto 3.2.

Franco visitando las Obras de construcción de la Presa de Rosarito



Fuente: Archivo INGESA.

Foto 3.3.

Placa publicitaria de la Mutua La Metalúrgica



Fuente: Museo Virtual del Seguro, enlace web:
<https://www.museovirtualdelseguro.com>

Foto 3.4.

Cartel publicitario del Seguro de Accidentes de Trabajo de la Mutua General de Seguros



Fuente: AMGS

Foto 3.5.

Cartel publicitario de la Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Mutua General de Seguros



Fuente: AMGS

Foto 3.6.

Maniobras de reanimación en un curso de Prevención, Seguridad e Higiene



Fuente: Archivo MITRAMISS, c.1970

Foto 3.7.a, b y c

Anuncios en prensa de cursos de Seguridad e Higiene organizados por el Ministerio de Trabajo



Fuente: Archivo MITRAMISS, 1971

Foto 4.1.
Centro Intermutual Levante



Fuente: <https://www.hilevante.com/el-hospital/>

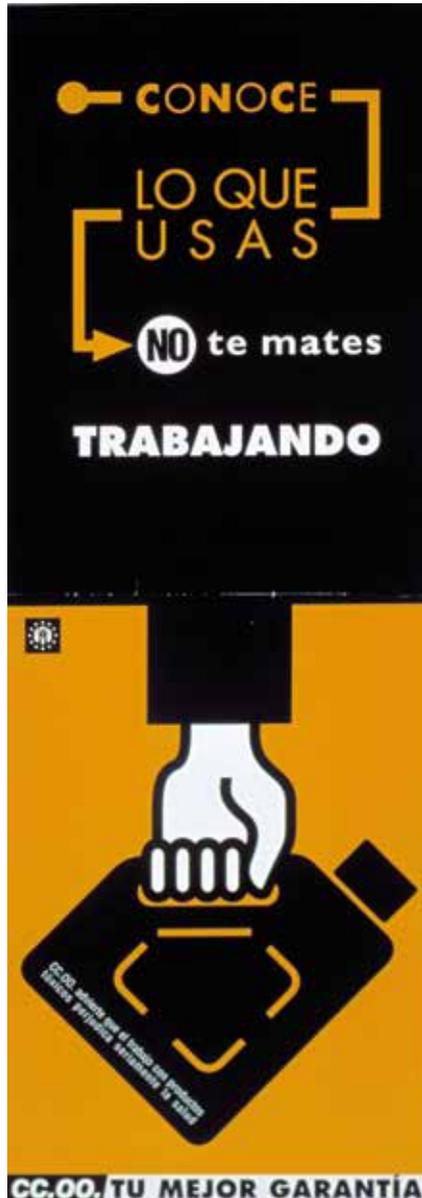
Foto 4.2.
Logo de AMAT, Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo



Fuente: web oficial, www.amat.es

Fotos 4.3., 4.4. y 4.5.

Carteles de publicidad para prevenir riesgos laborales y accidentes de trabajo elaborados por los sindicatos



Con el apoyo de la
Comisión Europea 1992

Mantener en posición vertical

Garantía sobre mala utilización

Piezo sensible, ver manual de instrucciones

No retorsión

Cebada 10/99

Line 10' K-1246

Consultar profesionalmente antes de 1999

Ver ficha de capacidad al dorso

Un 66% de mujeres y un 57% de hombres sufren trastornos músculo-esqueléticos en el trabajo
Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 1993

**¿Caducas o trabajas?
Tu cuerpo no está en el contrato.**

**No aguantes,
exige prevención.**

CC.OO. Campaña por la Prevención de Lesiones Musculoesqueléticas



Fuente: Fotos cedidas por Jose Babiano pertenecientes a los fondos del Archivo de Historia del Trabajo. Fundación Primero de Mayo

Logos de las 19 Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en 2019



Fuente: Página web de la Seguridad Social, enlace:
<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/39641/>



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y PENSIONES



TESORERÍA GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL