

# Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica 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

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 22 de enero de 2014 el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

Con fecha de 3 de enero de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social solicitud de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de Creación del Consejo. La elaboración de la propuesta de dictamen se encomendó a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

El Anteproyecto se acompaña de la correspondiente Memoria del análisis de su impacto normativo.

La configuración actual de las mutuas es el resultado de un proceso histórico de más de cien años que arranca con la Ley de Accidentes de trabajo, de 30 de enero de 1900 conocida como “Ley Dato” hasta llegar, ya en el periodo postconstitucional, a las disposiciones contempladas en el Texto Refundido de la Ley general de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS), aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, que dedica a las mutuas de accidentes de trabajo y

enfermedades profesionales de la Seguridad Social, la subsección 2.<sup>a</sup> de la sección cuarta, titulada “Colaboración en la gestión de la Seguridad Social” del capítulo VII del título I (artículos 68 a 76), así como las disposiciones adicionales undécima y quincuagésimo primera. Junto a las previsiones del TRLGSS, el régimen jurídico vigente de las mutuas queda completado, en lo fundamental, por las previsiones de la Ley 31/1995 de Prevención de riesgos laborales y el Reglamento de colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social (RMAT), aprobado por RD 1993/1995, de 7 de diciembre, modificado con posterioridad en varias ocasiones, como se pondrá de relieve más adelante.

En tan largo espacio de tiempo, la regulación de estas entidades ha ido experimentando una constante transformación, en paralelo a los cambios políticos, económicos y sociales que ha ido atravesando el país y, especialmente, a los experimentados por el propio sistema de Seguridad Social, cuyos orígenes entroncan precisamente con el surgimiento y desarrollo de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

Esta honda transformación experimentada por las mutuas a lo largo de este tiempo ha afectado a aspectos fundamentales de su actuación, aun manteniéndose en lo esencial su naturaleza jurídica como asociaciones sin ánimo de lucro integradas por empresarios que asumen al efecto una responsabilidad mancomunada. Los nu-

meros cambios normativos han afectado desde a la propia denominación de las mutuas a las peculiaridades de su régimen económico, ámbito geográfico de actuación, mecanismos de participación de las organizaciones empresariales y sindicales, entre otros múltiples aspectos. Así, sin ánimo de exhaustividad, valga recordar la propia ampliación de su objeto primordial, que si originariamente consistía en el aseguramiento de los riesgos profesionales de los trabajadores comprendidos en su ámbito de cobertura, viene dado hoy en día por la “colaboración en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas” (artículo 68 TRLGSS). El ámbito de las prestaciones objeto de dicha colaboración se ha ido extendiendo también al terreno de las contingencias comunes, especialmente por lo que se refiere a la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal, así como a otras prestaciones de nuevo surgimiento, como la prestación por riesgo durante el embarazo y riesgo para la lactancia, la gestión de las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores por cuenta propia y, más recientemente, la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Valga destacar, asimismo, en el ámbito de los riesgos profesionales, la considerable ampliación de los cometidos de las mutuas que supuso la aprobación de la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales, al permitirles la intervención como servicios de

prevención, funciones que son distintas e independientes de las correspondientes a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Como antecedentes normativos posteriores al TRLGSS a través de los que se han ido articulando las principales modificaciones abordadas en los dos últimos decenios en el ámbito de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, cabe recordar cómo la disposición adicional duodécima.1, de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y supervisión de los seguros privados, daba nueva redacción a la disposición adicional undécima del TRLGSS, afectando a la redacción dada por el artículo 35 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, de modo que amplió el ámbito funcional de la colaboración con la Seguridad Social de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, extendiéndola a la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal por contingencias comunes a sus trabajadores protegidos (en los Regímenes General y Especiales del Mar y Carbón) y al subsidio por incapacidad temporal en el Régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos en el que se integrarían con posterioridad, con efectos a 1 de enero de 2008, los trabajadores por cuenta propia incluidos en el régimen especial agrario de la Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 18/2007, de 4 de julio.

Más adelante, el artículo 40.Cuatro de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, introdujo la disposición adicional trigésima cuarta en el TRLGSS, extendiendo la acción protectora por contingencias profesionales a los trabajadores incluidos en el régimen especial de la Seguridad Social de trabajadores por cuenta propia o autónomos. El artículo 8 de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de reforma económica, procedente del Real Decreto-ley 2/2003, de 25 de abril, incorporó la disposición trigésima séptima en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, ampliando la cobertura de las contingencias profesionales a todos los trabajadores por cuenta propia o autónomos. Estas previsiones recibirían desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el régimen especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y la ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia.

Por su parte, 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 atribuyó a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social la gestión de las funciones y servicios derivados de la prestación económica por cese de actividad de los trabajadores autónomos, así como el reconocimiento,

suspensión extinción y recaudación de las prestaciones y su pago. Con el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, se daba desarrollo reglamentario a dicha ley.

Como ya se ha mencionado, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, en lo referente a la actuación preventiva de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, les autoriza a desarrollar para las empresas a ellas asociadas los servicios de prevención, entendidos como el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes, y a los órganos de representación especializados.

La Ley 31/1995 fue desarrollada en este aspecto por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, que establece en su artículo 22 que la actuación de las mutuas como servicio de prevención se desarrollará en las mismas condiciones que las aplicables a los servicios de prevención ajenos realizados por otras entidades. Ahondando en el desarrollo de esta previsión, se aprobaron el 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, la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre,

por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la Orden TIN/442/2009, 24 de febrero, por la que se modifica la orden anterior, han completado la regulación de estas actividades en el ámbito de las mutuas.

Por su parte, valga recordar que el Reglamento sobre colaboración de las mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, ha sido modificado tras su aprobación por los siguientes Reales Decretos:

- Real Decreto 250/1997, de 21 de febrero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y el Reglamento general sobre la inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 84/1996, de 26 de enero.
- Real Decreto 576/1997, de 18 de abril, por el que se modifica el Reglamento general sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.
- Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la intervención general de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1117/1998, de 5 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril.
- Real Decreto 428/2004, de 12 de marzo, por el que se modifica el Reglamento

general sobre colaboración en la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social para adaptarlo a las últimas modificaciones legales citadas anteriormente.

- 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.
- Real Decreto 1041/2005, de 5 de septiembre, por el que se modifican varios reglamentos de Seguridad Social y entre ellos el de colaboración de mutuas en materia de control de la gestión de las prestaciones de incapacidad temporal.
- Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, que modifica diversos reglamentos generales, en el ámbito de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento general sobre colaboración en la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, mediante el cual se posibilita que las mutuas puedan establecer los mecanismos de colaboración y cooperación que consideren convenientes para la consecución de mayores cuotas de eficacia y eficiencia con la finalidad de llegar a mayores sinergias y a una racionalización en el uso de los recursos públicos gestionados por ellas.
- Real Decreto 1382/2008, de 1 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del régimen especial agrario de la Seguridad Social con el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.
- Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural.
- Real Decreto 328/2009, de 13 de marzo, por el que se modifican varios reglamentos.
- Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, añadiendo el título III, Colaboración y cooperación entre mutuas.
- Real Decreto 1622/2011, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social para adaptarlo a la legislación existente sobre la materia.
- Real Decreto 1630/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

En cuanto al régimen jurídico que afecta al personal de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y de sus centros mancomunados, en particular por lo que hace a sus retribuciones, este se ha visto afectado por modificaciones abordadas en los últimos años en el contexto de la crisis económica que atraviesa el país. En concreto, el régimen retributivo del personal de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y de sus entidades y centros mancomunados, tanto los cargos directivos como el resto del personal, se ha visto afectado en varias ocasiones por las reducciones retributivas adoptadas en los últimos años a través de las diversas medidas de carácter urgente para dar respuesta a los objetivos de contención del déficit y estabilidad presupuestaria, como las articuladas a partir del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público así como, más adelante, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y, en concreto, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Más recientemente, la disposición adicional decimosexta de la Ley 22/2013, de Presupuestos generales del Estado para 2014 establecía límites máximos para las retribuciones de los altos cargos y otros directivos, sin perjuicio de la posibilidad de

percibo de retribuciones complementarias situándolo en el importe más alto de los que correspondan a los altos cargos del Gobierno de la nación, sus órganos consultivos, de la AGE, de los miembros del CGPJ, el TC y el Tribunal de Cuentas, además de establecer su congelación para 2014. Estas limitaciones serán computables igualmente para las retribuciones que provengan del patrimonio histórico de las mutuas o de las entidades vinculadas a dicho patrimonio. Las retribuciones del resto del personal, con alguna especialidad, quedarán sometidas a lo dispuesto en relación con el personal laboral del sector público estatal.

En otro orden de cosas, la relevancia de la función que desempeñan las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la necesidad de adoptar medidas que modernicen su funcionamiento y lo doten de mayor eficiencia gestora se pusieron de relieve en la revisión del Pacto de Toledo llevada a cabo en 2011. Así, el informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los diputados el 25 de enero de 2011 dio cabida a una nueva Recomendación 8 (bis) dedicada a las mutuas, a continuación de la Recomendación 8, dedicada a la gestión del sistema de la Seguridad Social. La Comisión “considera de gran relevancia la función que desempeñan las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como asociaciones, sin ánimo de lucro, debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo, constituidas por empresarios que asumen, en los

términos legalmente previstos, una responsabilidad mancomunada cuyo principal objeto reside en colaborar en la gestión de la Seguridad Social.

La Comisión defiende la adopción de medidas que mejoren la eficacia y el control de las mutuas, que modernicen su funcionamiento y que lo doten de mayor eficiencia gestora, sin menoscabo de su naturaleza jurídica. En este sentido, las cotizaciones por contingencias profesionales deben continuar simplificándose y ajustándose a fin de adecuar su importe a las necesidades reales del sistema en cada ejercicio, ya que incorporan en su gestión elementos de capitalización (capital-coste, reaseguro) que aseguran la suficiencia futura de las aportaciones.”

Asimismo, la reforma del marco normativo de aplicación a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social formaba parte de los compromisos contemplados en el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, parte sustancial del Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, suscrito el 2 de febrero de 2011 por los interlocutores sociales y el Gobierno, en el marco del diálogo social. En dicho acuerdo se contemplaban las siguientes previsiones con respecto a las mutuas:

“Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La cuota de contingencias profesionales de Seguridad Social ya lleva incorporado un elemento de capitalización

(capitales coste) que prevé deslizamientos futuros del gasto, y por tanto su cuantía debe ajustarse a los costes de las prestaciones y de su gestión, y de la prevención de la siniestralidad y demás riesgos laborales para cada sector de actividad. Durante el periodo de cinco años a partir de la vigencia del presente acuerdo se procederá a una evaluación anual de los costes de las prestaciones así como de los costes de gestión de forma que ello propicie el ajuste de las cotizaciones profesionales en un contexto compatible con las necesidades de la coyuntura económica.

Las mutuas y el INSS desarrollarán programas y criterios de colaboración a fin de controlar más eficazmente los costes empresariales derivados de los procesos de IT de duración inferior a quince días.

Los órganos directivos de las mutuas se compondrán de las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, de otras designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas.”

Por otro lado, la disposición adicional decimocuarta de la Ley 27/ 2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social establecía el compromiso del Gobierno para abordar en el plazo de un año, con la participación de los interlocutores

sociales, una reforma del marco normativo de aplicación a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, con arreglo a los siguientes criterios y finalidades:

- a) Garantizar su función de entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, fundamentalmente respecto a la protección de los derechos de los trabajadores en el ámbito de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o de la correspondiente al cese de actividad de trabajadores autónomos.
- b) Asegurar el carácter privado de las mutuas, como asociaciones de empresarios amparadas por la Constitución, protegiendo la libertad del empresario, con la participación de sus trabajadores, en la elección de la mutua respectiva y respetando su autonomía gestora y de gobierno, todo ello sin perjuicio del control y tutela a desarrollar por la Administración, atendiendo a su condición de entidades colaboradoras con la Seguridad Social.
- c) Articular su régimen económico promoviendo el equilibrio entre ingresos y costes de las prestaciones, garantizando su gestión eficiente y transparente, así como su contribución a la solidez y mejora del sistema de Seguridad Social.
- d) Establecer que los órganos directivos de las mutuas se compondrán de las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, de otras designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas.
- e) Promover, dada su condición de entidades colaboradoras con la Seguridad Social, el debido desarrollo de la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de las asociaciones profesionales más representativas de los trabajadores autónomos, de los sindicatos más representativos y de las comunidades autónomas, en sus órganos de supervisión y control.

Más adelante, al inicio de la actual legislatura, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal elevaron al Gobierno el Documento sobre diálogo social bipartito entre el 9 de noviembre de 2011 y el 9 de enero de 2012. Cabe recordar que en el mismo se recapitulaban las materias sobre las que se habían alcanzado acuerdos en el ámbito del diálogo social entonces más reciente. Entre dichas materias, se había abordado el papel de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como entes colaboradores en la gestión de la Seguridad Social, la conveniencia de mejorar los procedimientos de colaboración entre las mismas, la administración de Seguridad Social



y los servicios públicos de salud en materia de gestión de la incapacidad temporal, con el objetivo de mejorar el cuidado de la salud de los trabajadores, tanto desde el ámbito de la prevención, como desde la coordinación entre estos tres grupos de entidades para facilitar la más pronta recuperación de la salud, con el consiguiente efecto positivo tanto sobre la competitividad empresarial como sobre el gasto en prestaciones de Seguridad Social. Otros contenidos que fueron objeto de acuerdo en este ámbito fueron: actuaciones sobre excedentes de gestión, gestión de la enfermedad profesional y mecanismos de notificación y registro de la misma, promoción de la participación de trabajadores y empresas, así como de sus organizaciones representativas; propiciar mayor representatividad de las empresas asociadas en los órganos de gobierno de las mutuas, con la imprescindible seguridad jurídica para el desempeño de los miembros de los órganos directivos; atención al papel de sus profesionales de las mutuas y la previsión de abordar en un ámbito específico de diálogo social el ya mencionado mandato de actualización normativa previsto en la Ley 27/2011.

También el Plan Nacional de Reformas 2012 presentado por el Gobierno en Bruselas en el marco del cumplimiento de los objetivos de estabilidad fiscal contemplaba el compromiso de la revisión de la normativa de las mutuas.

El CES ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las modificaciones normativas

que han ido aprobándose en el ámbito de las mutuas en diversas ocasiones. Sin ánimo de exhaustividad, cabe señalar al respecto el Dictamen 7/1994 sobre las Normas laborales y de Seguridad Social del Anteproyecto de Ley de Medidas tributarias, sociales, de gestión financiera, del personal al servicio de las Administraciones públicas y de organización, el Dictamen 8/1994, sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de riesgos laborales; el Dictamen 9/1994, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Supervisión de los seguros privados; el Dictamen 3/1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social; el Dictamen 7/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales; el Dictamen 15/2006, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto del trabajo autónomo; el Dictamen 6/2009, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos; el Dictamen 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y el Dictamen 3/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Asimismo, el CES trata anualmente en la Memoria socioeconómica y laboral diversas cuestiones relacionadas con las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

## 2. Contenido

El Anteproyecto sometido a dictamen consta de un artículo único con dos apartados, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y seis disposiciones finales.

El artículo único modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, dando nueva redacción, en su apartado uno a los artículos 68 a 76, e incorporando dos nuevos artículos, el 75 bis y el 75 ter. En el apartado dos modifica la disposición adicional undécima.

El apartado uno modifica, por tanto, la subsección 2.<sup>a</sup> de la sección cuarta del capítulo VII del título I, e incluye once artículos.

En el artículo 68 sobre “Definición y objeto”, se incorpora la nueva denominación de “mutuas de la Seguridad Social” y se amplía el ámbito de su objeto —consistente en el desarrollo, mediante colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de una serie de funciones de la Seguridad Social—, incorporando la gestión de la prestación por riesgo durante el embarazo y la lactancia materna, de las prestaciones económicas por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, y de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer y otra enfermedad grave. Por otra parte, se suprime la referencia a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales. Asimismo, se concretan las prestaciones y servicios atribuidos a la gestión de las mutuas dentro de la acción protectora

de la Seguridad Social y su dispensación a los trabajadores. Otra novedad importante dentro de este capítulo es la referencia expresa a la inclusión de las mutuas dentro 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 su naturaleza privada.

El artículo 69 sobre “Constitución de las mutuas de la Seguridad Social” incorpora, respecto a la redacción actual, el requisito de autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y la inscripción en el registro administrativo dependiente del mismo.

El artículo 70 sobre “Régimen económico-financiero”, de nueva redacción, única en un único precepto la regulación que al respecto recogen actualmente normas de rango reglamentario, como el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como el propio TRLGSS en su artículo 71, en lo que se refiere a los derechos de crédito generados a consecuencia de prestaciones o servicios dispensados por las mutuas en determinados supuestos.

El artículo 71 sobre “Órganos de gobierno y participación”, también de nueva redacción, incorpora fundamentalmente, aunque con modificaciones, el capítulo IV. “Órganos de gobierno y participación”, del mencionado Real Decreto 1993/1995, así

como aspectos relativos al régimen de incompatibilidades y prohibiciones regulados en los artículos 75 y 76 del TRLGSS. Dentro de este artículo se enumeran los órganos de gobierno de las mutuas (junta general, junta directiva y director gerente), regulando su composición, régimen de funcionamiento y competencias, e incorporando, como novedad, la reducción del número máximo de miembros de la junta directiva, algunos cambios en la determinación de los mismos, así como modificaciones en el régimen retributivo de los cargos directivos y del resto del personal y ciertas precisiones respecto a la regulación jurídica de su relación de servicios profesionales con las mutuas, entre otras cuestiones. En este artículo se regula, asimismo, el régimen reglamentario correspondiente a la Comisión de Control y Seguimiento y de la Comisión de Prestaciones Especiales, previéndose en ambas la representación de los trabajadores por cuenta propia adheridos. Se regula también el régimen de incompatibilidades y prohibiciones aplicable a los miembros de la junta directiva, de la Comisión de Control y Seguimiento y de la Comisión de Prestaciones Especiales, y se establece la responsabilidad solidaria de los miembros de la junta directiva. El último apartado de este artículo se refiere a los derechos de crédito que nazcan de las responsabilidades establecidas en este artículo, así como de la responsabilidad mancomunada que asumen los empresarios asociados, señalándose que son recursos públicos de la Seguridad Social adscritos a las mutuas.

El artículo 72 sobre “Empresarios asociados y trabajadores por cuenta propia adheridos”, sustituye al actual artículo 70, e incorpora determinados preceptos reglamentarios incluidos en el Real Decreto 1993/1995. Entre las principales novedades a destacar se encuentra la ampliación del plazo de vigencia del convenio de asociación, de uno a tres años, previéndose la regulación reglamentaria de las causas de resolución anticipada. Se incorpora también la posibilidad de que los trabajadores autónomos, cuya acción protectora incluya voluntaria u obligatoriamente la prestación económica por incapacidad temporal, puedan adherirse a la mutua para la gestión de la misma, así como la previsión de que formalicen con la mutua a la que se encuentren adheridos la gestión de la prestación por cese de actividad.

El artículo 73 sobre “Competencias del Ministerio de Empleo y Seguridad Social”, sustituye y completa el actual artículo 71. Se enuncia el fundamento y el marco regulador de las competencias del Ministerio, referidas a la dirección y tutela sobre las mutuas, señalándose que serán objeto anualmente de una auditoría de cuentas. Como novedad respecto a la redacción actual, se incluye la previsión (recogida en el artículo 23 del Reglamento sobre colaboración de las mutuas) de que las mutuas elaboren anualmente sus anteproyectos de presupuestos de ingresos y gastos de la gestión de la Seguridad Social y los remitan al Ministerio de Empleo y Seguridad Social para su integración en el Proyecto

de Presupuestos de la Seguridad Social. Se señala asimismo que la inspección de las mutuas (regulada actualmente en el artículo 78) será ejercida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con arreglo a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Por otra parte, se establece la obligación de las mutuas de facilitar al Ministerio cuantos datos e información les soliciten, así como el derecho de los empresarios asociados, sus trabajadores y trabajadores adheridos, a ser informados por las mutuas acerca de los datos referentes a los mismos que obren en las mismas.

El artículo 74 sobre “Patrimonio y régimen de la contratación”, incorpora y amplía los apartados 4 y 5 del actual artículo 68 del TRLGSS, en relación tanto con el patrimonio de la Seguridad Social adscrito a las mutuas y el patrimonio histórico de estas, como con la exención tributaria de la que disfrutaban las mutuas en tanto gestoras de prestaciones y fondos públicos. Así, se contemplan los elementos que componen el patrimonio de la Seguridad Social, y la regulación del procedimiento de adquisición de los bienes inmuebles necesarios para el desarrollo de las funciones atribuidas, su titulación e inscripción a la mutua correspondiente, su enajenación y su desadscripción. En lo que respecta al patrimonio histórico de las mutuas, se añade la prohibición de la dedicación de los bienes y rendimientos que lo integran a la realización de actividades mer-

cantiles, dada la estricta afectación de este patrimonio a los fines de la colaboración de las mutuas con la Seguridad Social. Por otra parte, se incorpora el tratamiento del régimen aplicable a la contratación de las mutuas, en concordancia con las previsiones y principios establecidos en la Ley de Contratos del sector público, aprobada por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y sus normas de desarrollo.

El artículo 75 sobre “Resultado económico y reservas”, sustituye al actual artículo 73, regulando el resultado económico de las mutuas y las reservas a constituir con cargo al mismo. En lo que concierne a las reservas, el Anteproyecto prevé la constitución y dotación de una reserva de estabilización en cada uno de los ámbitos de gestión de las mutuas, esto es, una reserva de estabilización de contingencias profesionales, una reserva de estabilización de contingencias comunes y una reserva de estabilización por cese en actividad, destinadas a corregir las posibles desigualdades de los resultados económicos generados entre los diferentes ejercicios. Para cada una de ellas se define tanto la cuantía mínima como el nivel máximo de cobertura. Finalmente, se regula el procedimiento de cancelación de los resultados negativos en cada ámbito de gestión de las mutuas mediante la aplicación de las respectivas reservas de estabilización.

El artículo 75 bis sobre “Excedentes y fondo de contingencias profesionales de la Seguridad Social”, regula el destino de los excedentes resultantes de la gestión de cada uno de los ámbitos atribuidos a las mutuas,

una vez dotadas las reservas reguladas en el artículo anterior. En el ámbito de las contingencias profesionales, el 80 por 100 del excedente resultante tras dotar la reserva de estabilización correspondiente se ingresará en la cuenta especial del fondo de contingencias profesionales de la Seguridad Social y el 20 por 100 restante se aplicará a la dotación de la reserva complementaria que constituirán las mutuas. El excedente que resulte después de dotar la reserva de estabilización de contingencias comunes se ingresará en el fondo de reserva de la Seguridad Social, mientras que el resultante de dotar la reserva de estabilización por cese de actividad se ingresará en la Tesorería General de la Seguridad Social con destino a la dotación de la reserva complementaria de estabilización por cese de actividad.

El artículo 75 ter sobre “Medidas cautelares y responsabilidad mancomunada”, recoge las previsiones del actual artículo 74 en relación con los supuestos que habilitan al Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la adopción de medidas cautelares, descripción de tales medidas y procedimiento para la adopción y levantamiento. Asimismo, regula la responsabilidad mancomunada de los empresarios asociados, estableciendo las obligaciones a las que afecta, el periodo al que alcanza y plazo de prescripción, así como la posibilidad de hacer frente a la misma mediante patrimonio histórico.

El artículo 76 sobre “Disolución y liquidación”, sustituye al actual artículo 72, completando las previsiones recogidas en

aquel y tomando como referencia lo establecido al efecto en los capítulos V y VI del título I del reglamento sobre colaboración de las mutuas.

El apartado dos de este artículo único da nueva redacción a la disposición adicional undécima del TRLGSS, que regula los pormenores de la gestión por las mutuas de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o indiferenciadas. Eleva a rango legal algunas previsiones contempladas en el RD 1993/1995 (artículo 80 y ss.), en lo que se refiere a la atribución a las mutuas de la función de declaración del derecho al subsidio, así como las de su denegación, suspensión, anulación y declaración de extinción en los procesos de incapacidad temporal, al mismo tiempo que la comprobación por la mutua del cumplimiento por el beneficiario de los requisitos exigidos. Incorpora asimismo algunas novedades en este ámbito, especialmente en lo que se refiere a la tramitación de las propuestas de alta médica que las mutuas formulen a los servicios públicos de salud, cuando, en base al contenido de los partes médicos y de los informes médicos emitidos en el proceso, así como a 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. En este supuesto, dichas propuestas se considerarán estimadas y emitido el correspondiente parte médico de alta, si el servicio público de salud, en el plazo de cinco días desde el

siguiente a la recepción de la propuesta de alta, no notifique a la mutua el parte de confirmación de la situación de baja, pudiendo ser dichos acuerdos impugnados por el trabajador afectado ante la Inspección Médica adscrita al Instituto Nacional de la Seguridad Social en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Asimismo y entre otras medidas, establece que las mutuas, con carácter general no podrán desarrollar las funciones de gestión de la prestación a través de medios concertados, sin perjuicio de que puedan recabar, en su caso, los recursos de los centros sanitarios autorizados para la realización de pruebas diagnósticas o tratamientos terapéuticos y rehabilitadores.

La disposición adicional única, establece que todas las referencias a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social realizadas en las normas legales y reglamentarias, se entenderán hechas a las mutuas de la Seguridad Social.

La disposición transitoria primera, contempla el sistema de cómputo de los plazos de vigencia establecidos para los convenios de asociación y para los documentos de adhesión en los apartados 1 y 2 del artículo 72.

La disposición transitoria segunda, dispone que lo previsto en el artículo 75.2 respecto del régimen de dotación de las reservas de estabilización de contingencias profesionales, de contingencias comunes y por cese de actividad, serán de aplicación a la liquidación de las cuentas anuales corres-

pondientes al ejercicio 2013, y que, a tal efecto las mutuas aplicarán los excesos que, en su caso, resulten sobre los límites establecidos, a los fondos y la reserva previstos en el artículo 75 bis, y que se ingresarán en la Tesorería General de la Seguridad Social, con anterioridad al 31 de julio de 2014, las cantidades destinadas a aquellos, con destino a los fines establecidos en dicho artículo.

La disposición transitoria tercera introduce la obligación de enajenar la totalidad de las participaciones que las mutuas de la Seguridad Social ostenten en sociedades mercantiles de prevención con anterioridad al 31 de diciembre de 2014. Si finalizado dicho plazo no se hubieran enajenado el cien por cien de las participaciones, dichas sociedades entrarán en causa de disolución. Durante el periodo que medie hasta la total desinversión, las mutuas no podrán celebrar contratos con estas sociedades, excepto autorización expresa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Por medio de la disposición transitoria cuarta se establece que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley objeto de Anteproyecto, se integrará en el fondo de contingencias profesionales el metálico, saldo, valores y demás bienes existentes en el fondo de prevención y rehabilitación, quedando este extinguido.

La disposición derogatoria única procede a derogar la disposición decimocuarta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, el artículo

44 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, y todas aquellas disposiciones de rango igual o inferior que se opongan a lo establecido en esta ley.

En la disposición final primera se establece el título competencial en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución.

La disposición final segunda introduce modificaciones en el artículo 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, eliminando la posibilidad de que las mutuas puedan participar con cargo a su patrimonio histórico en sociedades mercantiles en cuyo objeto figure la actividad de prevención.

La disposición final tercera introduce modificaciones 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. El artículo 1 de la Ley 32/2010 pasa a denominarse “Objeto y ámbito de aplicación” e incluye la mención al régimen de protección de los trabajadores incluidos en el Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios que antes se realizaba en el artículo 2.

El artículo 2, denominado por el Anteproyecto “Régimen jurídico”, dispone que la protección por cese de actividad forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, es de carácter obligatorio y se rige por lo dispuesto en esta Ley y en sus normas de desarrollo, así como supletoriamente, por las normas que regulan

el Régimen Especial de la Seguridad Social de encuadramiento.

Se introducen modificaciones en el artículo 3, referente a la acción protectora, eliminando el apartado 1.a) la referencia a que dicha prestación tiene naturaleza pública y está comprendida dentro de la acción protectora del sistema de Seguridad Social y que se registrará exclusivamente por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen y complementen, cuyas referencias pasan a estar comprendidas en el artículo 2. Asimismo, en el apartado 2 de dicho artículo se dispone que la gestión de este sistema de protección corresponderá a las entidades previstas en el artículo 16.

En relación a los requisitos para el nacimiento del derecho a la protección, esta disposición elimina del apartado 1.a) del artículo 4 la alusión a la necesidad de tener cubiertas las contingencias profesionales y elimina en la letra e) de dicho apartado, relativa a la regulación de la regularización para los casos en los que el trabajador autónomo no se hallare al corriente en el pago de las cuotas a la seguridad social, la referencia a la necesidad de que se tenga cubierto el período mínimo de cotización para tener derecho a la protección. Asimismo se dispone que la regularización del descubierto producirá plenos efectos para la adquisición del derecho a la protección.

En el artículo 5, relativo a la situación legal de cese de actividad, se introduce en el apartado primero la posibilidad de que el autónomo titular del inmueble donde se ubica el establecimiento pueda realizar

actos de disposición o disfrute sobre el mismo, siempre que no supongan continuidad de la actividad económica o profesional. Asimismo, y en el mismo apartado, se introducen modificaciones relativas a las circunstancias que deben concurrir para que se entienda que existen motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos determinantes del cese de actividad. La nueva redacción exige en relación con las pérdidas, que estas determinen un resultado negativo neto en las cuentas de cierre del ejercicio o bien al momento de cese de la actividad, computándose los ingresos y gastos de un año completo, excluido el primero. En relación con las ejecuciones tendientes al cobro de deudas, se incorporan las ejecuciones administrativas (antes solo recogía las judiciales) y se exige que comporten al menos el 30 por 100 de los ingresos del ejercicio inmediatamente anterior. En la regulación del cese de actividad por pérdida de la licencia administrativa se eliminan las referencias a los incumplimientos contractuales y las infracciones y faltas administrativas, limitándose la nueva redacción a hacer referencia a la comisión de infracciones penales. Se incorpora en la letra e) del apartado primero, referida a los supuestos de ayuda familiar, la referencia a los familiares que ejercieran dicha ayuda que hayan cesado involuntariamente por concurrir alguno de los supuestos recogidos por dicho apartado. Se introduce un nuevo apartado 2 que establece que la situación legal de cese de actividad respecto a los trabajadores incluidos en el RETA por aplica-

ción de la disposición adicional vigésima séptima de la Ley general de la Seguridad Social, se producirá cuando cesen involuntariamente en el cargo de consejero o administrador o en la prestación de servicios a la misma y, en todo caso, finalice la actividad personal y retribuida que originó el alta. La nueva redacción de este precepto añade en el apartado 3 del artículo 5, antes apartado 2, que la situación legal de cese de actividad será de aplicación a los trabajadores autónomos que carezcan del reconocimiento de económicamente dependientes, siempre que su actividad cumpla las condiciones establecidas en el artículo 11 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, excepto la correspondiente al nivel de ingresos procedentes de un mismo cliente que será a efectos de este sistema de al menos el 85 por 100.

En la regulación de la acreditación de la situación legal de cese de la actividad, recogida en el artículo 6, se introduce la obligación de que todas estas situaciones se acrediten mediante declaración jurada del solicitante, acompañando los documentos que se establecen en dicho artículo para cada una de las distintas situaciones. Se introduce la obligación de aportar los documentos que justifiquen el cierre del establecimiento, la baja en el censo de actividades económicas y la baja en el Régimen de la Seguridad Social en el que estuviera encuadrado. La concurrencia de motivos económicos se considerará acreditada mediante la documentación contable que confeccione el trabajador autónomo así como



mediante las declaraciones del IVA, del IRPF y demás documentos preceptivos que justifiquen las partidas consignadas. En el caso de cese de actividad de socios de las entidades capitalistas se acreditará mediante el acuerdo adoptado en junta así como, en su caso, mediante certificado emitido por el Registro Mercantil que acredite su inscripción. Por último, en el caso de cese de los trabajadores autónomos que ejerzan funciones de ayuda familiar se acreditará mediante declaración jurada del titular de la empresa que exprese el cese y separación involuntarios y, en su caso, mediante los documentos fiscales o administrativos que justifiquen la modificación de la situación de dependencia, así como la baja en el Régimen Especial de la Seguridad Social.

Se introduce una nueva redacción en el artículo 7.1 de la Ley, aludiendo a la mutua de la Seguridad Social a la que se encuentren adheridos los trabajadores autónomos en lugar de hacer referencia a la mutua con la que tengan cubierta la protección dispensada a las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En el artículo 8, sobre duración de la prestación, se añade el supuesto del Régimen Especial del Mar a los efectos de determinación del periodo de cotización al que se refiere el precepto. Dicho Régimen Especial también se introduce en el artículo 9.1 en lo referente a la determinación de la base reguladora de la prestación económica por cese de actividad.

Con relación al capítulo III de la Ley, relativo al Régimen financiero y gestión de las prestaciones, la modificación principal se produce en el artículo 16 dedicado a la regulación de los organismos gestores y las reservas. El Anteproyecto modifica el apartado 1 relativo al régimen de formalización de la cobertura con una mutua. A tal efecto dispone que se formalizará mediante un anexo al documento de adhesión y que se regirá por las normas que regulan la materia en el ámbito de las mutuas, entendiéndose que la protección tiene que ir asociada al resto de prestaciones que en cada momento gestione una mutua, impidiendo la selección de una mutua para cada prestación.

En el apartado 2 se introduce una importante modificación consistente en el establecimiento de un nivel máximo de cobertura en la reserva de estabilización, de manera que cumpla los fines propios de una reserva. En este sentido se establece el tope de la dotación en el 25 por 100 de las cuotas ingresadas durante el ejercicio por esta contingencia y se suprime el excedente acumulado hasta el momento en las cuentas de las mutuas, que pasa a transmitirse a TGSS con destino a la dotación de una reserva de cese en la actividad y la reposición de la misma hasta el límite señalado.

Asimismo, no resulta de aplicación la responsabilidad mancomunada que solo alcanzará a los empresarios asociados, no así a los trabajadores autónomos.

Por último, con relación a la disposición adicional séptima, sobre los trabajadores

autónomos que ejercen su actividad conjuntamente, en referencia a la situación legal de cese de actividad por pérdida de la licencia administrativa, se limita el supuesto a aquellos casos en que no venga motivada por la comisión de infracciones penales, eliminando la referencia a los incumplimientos contractuales o por la comisión de infracciones, faltas administrativas o delitos.

La disposición final cuarta introduce modificaciones en el artículo 9.3 del texto

refundido de la Ley del Impuesto sobre sociedades, aprobado por Real Decreto legislativo 4/2004, de 5 de marzo, incorporando la nueva denominación de estas entidades.

Por último, la disposición final quinta faculta al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley; y la disposición final sexta fija su entrada en vigor en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### 3. Observaciones generales

La relevancia social de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como entidades colaboradoras de la Seguridad Social viene avalada por su larga trayectoria, a través de la cual han ido asumiendo la gestión de una serie de prestaciones y servicios del sistema, que constituyen piezas clave de la protección social. En este sentido, el CES comparte la conveniencia de actualizar y armonizar la normativa a la que están sujetas estas entidades, en aras de reforzar los niveles de transparencia y eficiencia y de una mayor seguridad jurídica, en cumplimiento de los compromisos asumidos.

El papel desempeñado por los interlocutores sociales en este ámbito ha sido decisivo, tanto en los órganos de participación de las mutuas, como por su contribución a su proceso de reforma. Por este motivo, y dada la trascendencia de la norma que nos

ocupa, el CES lamenta que en esta ocasión no haya tenido lugar con anterioridad la consulta a los interlocutores sociales y que, en consecuencia, el procedimiento seguido se aparte del habitual, habiéndose remitido a esta institución un Anteproyecto de Ley previamente a que se hayan agotado las vías previas de consultas con las organizaciones y de negociación en el marco del diálogo social; más aún cuando ya se habían alcanzado consensos básicos al respecto en el marco del Acuerdo social y económico de 2 de febrero de 2011, que deberían constituir, a juicio de este Consejo, las bases de la futura regulación de las mutuas. Cabe recordar que el acuerdo ulterior bipartito alcanzado en el ámbito del diálogo social, al que se ha hecho referencia en los antecedentes de este dictamen, abordaba el papel de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como

entes colaboradores en la gestión de la Seguridad Social, la conveniencia de mejorar los procedimientos de colaboración entre las mismas, la administración de Seguridad Social y los servicios públicos de salud en materia de gestión de la incapacidad temporal, con el objetivo de mejorar el cuidado de la salud de los trabajadores, tanto desde el ámbito de la prevención, como desde la coordinación entre estos tres grupos de entidades para facilitar la más pronta recuperación de la salud, con el consiguiente efecto positivo tanto sobre la competitividad empresarial como sobre el gasto en prestaciones de Seguridad Social. También se refería a las actuaciones sobre excedentes de gestión, notificación y gestión de la enfermedad profesional, promoción de la participación de trabajadores y empresas, así como de sus organizaciones representativas; sobre la necesidad de propiciar una mayor representatividad de las empresas asociadas en los órganos de gobierno de las mutuas, con la imprescindible seguridad jurídica para el desempeño de los miembros de los órganos directivos; la atención al papel de sus profesionales de las mutuas, así como la previsión de abordar en un ámbito específico de diálogo social el mandato de actualización normativa previsto en la Ley 27/2011. Con respecto a este último punto, el CES recuerda que la disposición adicional decimocuarta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, encomendaba al Gobierno abordar la reforma del marco nor-

mativo de aplicación a las mutuas “con la participación de los agentes sociales”, premisa que, como ya se ha señalado, no se ha cumplido.

Unido a lo anterior, antes de continuar con las principales observaciones que con carácter general merece el texto objeto de dictamen, conviene poner de relieve la necesidad de abordar algunas mejoras en el texto del Anteproyecto desde el punto de vista de la técnica normativa, a fin de reforzar la seguridad jurídica de los destinatarios. Así, en el Anteproyecto se omiten algunas previsiones que la normativa de rango legal contempla en la actualidad, se elevan a rango legal una serie de disposiciones procedentes de la normativa de desarrollo y en cambio no otras, mientras que se añaden nuevos preceptos sin que, en ocasiones, se acabe de vislumbrar el alcance de parte del Anteproyecto, no resultando suficientemente esclarecedora la Memoria explicativa a este respecto. Asimismo, el texto adolece de una proliferación de remisiones a la normativa de desarrollo que no contribuye a su claridad y comprensión, acarreado además, en algún supuesto, la indefinición en el texto legal de determinados aspectos esenciales de la regulación de las mutuas. Al mismo tiempo, el CES considera necesario que se revise y aclare el régimen transitorio de aplicación de las modificaciones que se introducen en la norma, a fin de facilitar la adaptación a los cambios y proporcionar certeza jurídica a los obligados por la norma. En conjunto, en una materia compleja, profusamente regulada y

objeto de frecuentes modificaciones como esta, sería deseable un mayor esfuerzo a la hora de construir un marco legal claro, coherente con los principios que caracterizan la naturaleza y la actuación de las mutuas, así como armónico con la normativa de distinto nivel coexistente.

### **Sobre la naturaleza jurídica de las mutuas**

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de las mutuas, cabe recordar, en primer lugar, la necesidad de garantizar, tal y como acordaron los interlocutores sociales tanto en el ASE de 2011 como en el documento sobre diálogo social bipartito de 2012, su función como entes colaboradores en la gestión de la Seguridad Social, fundamentalmente respecto a la protección de los derechos de los trabajadores en el ámbito de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, en su caso, en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, todo ello en el uso más adecuado y eficiente de sus recursos.

El CES quiere subrayar la necesidad de mantener en el Anteproyecto, tal y como se establecía en el documento bipartito, la naturaleza jurídica de las mutuas asegurando su carácter privado como asociaciones de empresarios constitucionalmente tuteladas, respetando su autonomía gestora y de gobierno, todo ello sin perjuicio del control y tutela a desarrollar, en cuanto ente colaborador, por la Administración.

Esa dicotomía entre su carácter privado y su pertenencia al sector público estatal de carácter administrativo, tal y como se reconoce en diversos textos legales —y a los efectos señalados en las normas— como en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general Presupuestaria o en el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del sector público, en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, se traslada de una manera no siempre adecuada al texto del Anteproyecto, dando lugar a interpretaciones divergentes en cuanto a su alcance. Deben quedar suficientemente claras sus funciones que, en todo caso, son de naturaleza pública, mediante las cuales se gestionan recursos públicos. Pero no puede olvidarse la naturaleza privada que caracteriza a las mutuas como asociaciones de empresarios.

Precisamente esa peculiar naturaleza de estas entidades aconsejaría perfilar con mayor precisión las funciones concretas del órgano de dirección y tutela de las mutuas, que en ocasiones quedan dibujadas con excesiva ambigüedad en el Anteproyecto.

A partir de su originaria función restringida a la gestión de los accidentes de trabajo, las mutuas han vivido un proceso de extensión de su campo de actividades, con hitos tan reseñables como la asunción de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes a partir de la Ley 22/1993; la posibilidad de constituirse en servicios de prevención ajenos o la gestión de la prestación de riesgo para el embarazo

y la lactancia natural, regulados en la Ley 31/1995. Más recientemente, se incorporaron la gestión de la prestación por cese de actividad de los autónomos prevista por la Ley 32/2010 o de la prestación durante la suspensión del contrato por cuidado de hijos enfermos de cáncer o enfermedad grave a partir del 1 de enero de 2011. Como reflejo de esta evolución, el principal objeto de las mutuas viene a ser hoy en día, tal y como recoge genéricamente el artículo 68.1 del TRLGSS, la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas. No obstante, el CES considera que la ampliación de nuevos ámbitos de actuación de las mutuas no debería ser ilimitada y debería estar presidida por la estrecha conexión con la Seguridad Social, la salvaguarda de la salud financiera y la eficacia en el ejercicio de las actividades principales de estas entidades así como la participación de los interlocutores sociales.

### **Sobre los aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales**

El Anteproyecto aborda una modificación parcial de la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales y numerosos cambios de redacción del TRLGSS con repercusiones en el sistema vigente de prevención de riesgos laborales. La progresiva implantación de un avanzado modelo preventivo como el instaurado a partir de la aprobación de la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales

constituye uno de los principales avances experimentados en nuestro país en el ámbito de las relaciones laborales y de la mejora de las condiciones de trabajo, con evidentes conexiones con la mejora de la competitividad de las empresas, el control del gasto en prestaciones de la Seguridad Social y la obtención de recursos que redundan en la salud financiera del sistema. El CES considera inadecuado el tratamiento que, en su conjunto, realiza el Anteproyecto de estas cuestiones, que deberían guardar coherencia con el extenso marco normativo vigente de la prevención de riesgos laborales, basado en los principios de la integración de la prevención en el conjunto de las actividades de la empresa y la participación de los representantes de los trabajadores y empresarios en el conjunto de la acción preventiva. En orden a este punto, conviene recordar el cuidado de la salud de los trabajadores y contribuir a la competitividad de las empresas figuraban entre los principios generales esenciales que deberían inspirar la regulación de las MATEPS, acordados por las organizaciones firmantes del ASE, que señalaban para ello la importancia de desarrollar una serie de políticas de incentivos a las empresas, atendiendo a su tamaño, para la prevención de riesgos laborales; mejora de la gestión de la incapacidad temporal y de la enfermedad profesional, así como la prestación de servicios con la calidad que requieren mutualistas y usuarios.

En este sentido, el CES considera necesario preservar lo que han venido siendo

instrumentos básicos para el apoyo e impulso a la cultura preventiva en nuestro país como la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales. Precisamente esta última desarrolla relevantes funciones de apoyo y asesoramiento para la prevención, particularmente en las pequeñas y medianas empresas, más necesarias que nunca en la difícil coyuntura que estas atraviesan. De ahí que resulte especialmente preocupante la manera en que se sustancia la integración del Fondo de Prevención y Rehabilitación en el Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social, que en opinión del CES podría comprometer seriamente toda la actividad preventiva que se viene financiando con cargo a ese Fondo. No parece coherente con la filosofía del modelo de prevención de riesgos laborales vigente ni con los principios acordados en el marco del diálogo social sobre esta materia el residual lugar en el que queda en el texto del Anteproyecto toda la actividad preventiva financiada con recursos públicos, que abarca aspectos como la encomienda de gestión, los incentivos a la prevención más allá del mero cumplimiento de la normativa o el funcionamiento de la propia Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, por lo que debería quedar claro su mecanismo de financiación, acorde con la importancia de sus cometidos.

En este mismo orden de cosas, no parece justificada, en opinión del CES, la exclusión de las mutuas de la posibilidad de desempeñar la función de servicios de pre-

vencción ajenos en los términos en que venían haciéndolo hasta ahora, sin que las consecuencias de esta medida aparezcan adecuadamente calibradas en la Memoria, atendiendo a la capacidad y los medios actuales del mercado para brindar a las empresas los mismos servicios sin merma de su calidad. A ello se añade la brevedad del plazo establecido para llevar a cabo la desinversión de las mutuas en sociedades mercantiles creadas a tales efectos.

Asimismo, convendría aclarar más en la norma de rango legal el papel que les corresponde a las mutuas en la prevención de riesgos laborales en sus empresas asociadas, una vez que el Anteproyecto excluye la posibilidad de participar en sociedades mercantiles de prevención que actúen como servicios de prevención ajenos. Con arreglo a la normativa actual (Orden TAS/3623/2006), las mutuas aplican las actividades preventivas de la Seguridad Social, como prestaciones que otorga la Seguridad Social, cuyo objeto es dispensar orientación, información, asesoramiento y asistencia técnica a los empresarios y a los trabajadores por cuenta propia o autónomos para ayudarles a solventar las insuficiencias, deficiencias o particularidades que presentan sus organizaciones o el sector de la actividad económica al que pertenecen, así como el estudio y evaluación de las causas que generan las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Como se verá en el articulado, el Anteproyecto puede dar lugar a interpretaciones restrictivas de lo que han de ser estas actividades preventivas

desarrolladas tradicionalmente por las mutuas, que hasta ahora se han venido plasmando anualmente en el Plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social. El CES considera que esta importante función de las mutuas debe mantenerse, orientándola prioritariamente y con decisión a actividades de reducción de la siniestralidad en términos absolutos, a la ayuda a la integración de la prevención en las pequeñas y medianas empresas, y a la promoción, con carácter general de la cultura preventiva en las empresas.

### **Sobre los órganos de gobierno y participación**

En lo que respecta a los órganos de gobierno y participación, el CES considera necesario, tal y como se acordó en el ASE de 2011, “promover el desarrollo de la participación efectiva de las asociaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de dirección, supervisión y control de las mutuas, sin perjuicio de la debida representación de los mutualistas y trabajadores”. Del mismo modo, a juicio de este Consejo debería mejorarse la gobernanza y representatividad de las mutuas, lo que requeriría modificar el procedimiento de acceso a los órganos de gobierno de las mismas.

Sin embargo, el CES entiende que con la regulación que propone el texto del Anteproyecto objeto de dictamen no se alcanzan estos objetivos, como tampoco se da cumplimiento a algunas de las premisas recogidas por la disposición adicional decimocuarta de

la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en lo que respecta a que “los órganos directivos de las mutuas se compondrán de las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, de otras designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas”.

En conjunto, el CES considera que deben revisarse los mecanismos de participación en la toma de decisiones que contempla el Anteproyecto en el sentido de los mencionados acuerdos. El texto objeto de dictamen incorpora aquí algunas novedades que suscitan dudas en cuanto a las repercusiones que acarrearían en el esquema actual de participación en las mutuas. El CES estima que toda novedad que se introduzca en este ámbito debería basarse en la existencia de criterios claramente asentados de legitimidad y representatividad.

Al mismo tiempo, deben quedar expresadas las dudas que le suscita al CES la manera en que el Anteproyecto aborda el régimen jurídico aplicable al personal de las mutuas y que, en opinión del Consejo, debería regirse por el principio general de sujeción a la legislación laboral y la negociación colectiva.

### **Sobre el régimen económico de las mutuas**

En opinión del CES parece cuestionable que la regulación del régimen económico de las mutuas contenida en el Anteproyecto

responda debidamente al compromiso asumido en el Acuerdo bipartito de 2012 en el que se acordaba articular debidamente el régimen económico de las mutuas promoviendo medidas estructurales de ajuste presupuestario (reaseguro, excedentes, reservas) y la creación de comisiones previas de auditoría, para la mejor relación de los recursos públicos y privados de las mutuas y entre los ingresos y costes de las prestaciones, garantizando su gestión eficiente y transparente, así como su contribución a la solidez y mejora de la Seguridad Social.

Por otro lado, el CES no comparte la regulación que se da en el Anteproyecto a algunos aspectos del Régimen económico-

financiero de las mutuas, del Patrimonio histórico así como del tratamiento que se hace de las reservas y los excedentes de las mutuas, en los términos que se detallan en las observaciones particulares.

#### **Sobre la gestión por las mutuas de la Seguridad Social de las prestaciones económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o indiferenciadas**

En relación con las nuevas funciones que se atribuyen a las mutuas en el artículo único. Dos del Anteproyecto, el CES se remite a las observaciones particulares del dictamen.

## **4. Observaciones particulares**

### **Artículo 68. Definición y objeto**

Se modifica la denominación de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social por la nueva denominación de mutuas de la Seguridad Social. El CES, en coherencia con lo apuntado en las observaciones generales en relación con la naturaleza y funciones de las mutuas, no comparte la sustancial alteración en la denominación que lleva a cabo el Anteproyecto. Debe recordarse que estamos ante asociaciones de empresarios colaboradoras en la gestión de prestaciones de la Seguridad Social, de carácter privado, y que la incorporación de una denominación excesivamente ambigua podría abrir paso a la introducción de nuevas funciones que no

corresponderían a las mutuas en virtud de su naturaleza inicial.

Por otro lado, el CES considera que la Ley debería promover la posibilidad de que las mutuas realicen, con carácter voluntario, las funciones de rehabilitación, recuperación y orientación profesional en los supuestos de incapacidad sobrevenida de los trabajadores como lo vienen haciendo de hecho ya algunas de ellas.

Asimismo, se suprime la referencia a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales. La desaparición de esta referencia se encuentra en consonancia con la modificación del artículo 32 de la Ley de Prevención de riesgos laborales, llevada a cabo en la disposición final



segunda del Anteproyecto, que procede a eliminar la posibilidad de que las mutuas desarrollen servicios de prevención ajenos, así como con el régimen de desinversión en las sociedades mercantiles de prevención, previsto en la disposición transitoria tercera. No debe olvidarse la importancia que tiene la prevención de riesgos laborales y el papel que han realizado las mutuas en los avances efectuados en este ámbito, como ya ha sido puesto de relieve en las observaciones generales. En opinión del CES, la desvinculación de las mutuas de determinadas actuaciones en el ámbito de la prevención impediría aprovechar las externalidades positivas que genera la gestión conjunta de materias tan íntimamente relacionadas como son los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la prevención de los riesgos laborales. Además, considera el CES que no se encuentra suficientemente explicado cuáles van a ser las actividades de prevención que van a poder realizar las mutuas, una vez se haya procedido a su desvinculación de las sociedades mercantiles de prevención.

Otra novedad dentro de este capítulo es la referencia expresa a la inclusión de las mutuas dentro del sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan. Considerando que dicha inclusión ya se encuentra recogida en el artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general Presupuestaria y en el artículo 3 del Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviem-

bre, por el que sea prueba el texto refundido de la Ley de Contratos del sector público, el CES no acierta a entender los motivos que justifican la introducción de dicha referencia en este artículo.

### **Artículo 69. Constitución de las mutuas de la Seguridad Social**

El artículo 69 dispone, dentro de los requisitos establecidos para la constitución de las mutuas, la exigencia de que concurra un volumen de cotización no inferior a un límite que será establecido reglamentariamente. A juicio del CES, la apelación a un posterior desarrollo normativo determina que la regulación de un aspecto esencial como este no disponga de las garantías propias de una norma de rango superior. Esta remisión reglamentaria resulta excesiva y no aporta la seguridad jurídica necesaria, haciendo aconsejable fijar de forma precisa los criterios aplicables a la constitución de las mutuas en la ley.

Asimismo, se introduce la necesidad de incluir en la denominación de las mutuas la expresión “mutuas de la Seguridad Social”. En coherencia con las valoraciones efectuadas en el artículo anterior, no encuentra el CES justificado el cambio de denominación efectuado por el Anteproyecto y, en este sentido, no comparte la inclusión de dicha expresión en la denominación concreta de las mutuas.

Por último, con relación a las modificaciones introducidas, el CES considera necesario, como en otros apartados del

Anteproyecto, introducir un periodo transitorio que permita la adaptación a la nueva normativa.

### **Artículo 70. Régimen económico-financiero**

En este artículo se define el Régimen económico y financiero de las mutuas, atendiendo a la delimitación de los recursos de los que disponen para su sostenimiento y funcionamiento, así como de las actividades, prestaciones y servicios comprendidos en su objeto, a los derechos de crédito y a los gastos de administración de las mutuas.

A este respecto, el CES insiste, en línea con lo manifestado en las observaciones generales, en la necesidad de preservar la naturaleza jurídica de las mutuas, asegurando su carácter privado como asociaciones de empresarios constitucionalmente tutelados y respetando, en consecuencia, su autonomía gestora y presupuestaria, en la utilización del presupuesto que anualmente le sea asignado por la correspondiente Ley de Presupuestos generales del Estado; todo ello, sin perjuicio del control y tutela a desarrollar por la Administración, en cuanto ente colaborador de la Seguridad Social.

Por otra parte, el CES considera que el texto del Anteproyecto no refleja con exactitud la realidad del régimen económico y financiero de las mutuas, puesto que se ciñe exclusivamente a los recursos públicos del sistema sin hacer alusión alguna a los recursos privados de las mutuas, relacionados con su patrimonio histórico, cuya utiliza-

ción, a juicio del CES, debe basarse en la autonomía de gestión de las mutuas.

En lo que concierne a los recursos públicos, el CES entiende que la normativa debe asegurar la mejor relación entre los ingresos y costes de las prestaciones, garantizando su gestión eficiente y transparente, así como su contribución a la solidez y mejora del sistema de la Seguridad Social, tal y como recoge el ASE de 2011.

### **Artículo 71. Órganos de gobierno y participación**

Como se ha adelantado en las observaciones generales, el CES considera necesario promover el desarrollo de la participación efectiva de las asociaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de dirección, supervisión y control de las mutuas, sin perjuicio de la debida representación de los mutualistas y trabajadores. Sin embargo, el CES entiende que con la regulación que propone el texto del Anteproyecto objeto de dictamen no se alcanzan estos objetivos

El artículo 71 unifica el tratamiento de los órganos de gobierno y de participación en un único precepto. En su apartado 3, dedicado a la junta directiva como órgano colegiado de gobierno de la mutua, se reduce el número máximo de los miembros (actualmente veinte) a un máximo de quince empresarios designados por la junta general. En opinión del CES dicha reducción de la presencia empresarial en este órgano de gobierno no parece suficientemente

justificada en la Memoria de acompañamiento del Anteproyecto, más allá de la simple alegación de mayor operatividad.

Por otro lado con relación a los criterios de participación en los órganos de gobierno, es preciso hacer referencia especialmente a las previsiones contenidas en el apartado 5 sobre la Comisión de Control y Seguimiento, como órgano paritario de participación de los interlocutores sociales, en donde se introduce una referencia a la participación de una representación de las asociaciones profesionales de los trabajadores autónomos. Igualmente, con relación al apartado 6, relativo a la Comisión de Prestaciones Especiales se prevé la representación de los trabajadores por cuenta propia adheridos. A juicio del CES, los mecanismos de representación referidos, relativos a la participación de otros interlocutores sociales, tales como los representantes de los trabajadores autónomos, no aparecen en el texto del Anteproyecto suficientemente definidos, ni en lo relativo a su naturaleza ni en cuanto a los criterios de medición de su representatividad.

Con relación al apartado 4, al CES le plantea dudas la extensión del Régimen del contrato de alta dirección, regulado por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, al personal de las mutuas que realiza funciones ejecutivas, diferentes de las propiamente directivas, habida cuenta de la menor protección que para el trabajador lleva aparejada dicha calificación jurídica, y sus repercusiones en distintos ámbitos como la fiscalidad o incluso la responsabilidad.

### **Artículo 72. Empresarios asociados y trabajadores por cuenta propia adheridos**

En este artículo se regula la asociación de las empresas y la adhesión de los trabajadores por cuenta propia a las mutuas, previéndose la ampliación del periodo de vigencia del convenio de asociación hasta los tres años, sin perjuicio de que el desarrollo reglamentario posterior prevea causas de resolución anticipada y sus efectos.

El CES entiende que la ampliación del periodo de vigencia del convenio de asociación de uno a tres años, además de no venir justificada en la Memoria que acompaña al Anteproyecto, contradice el principio de libre elección de mutua, al tiempo que podría afectar a la libre competencia entre las mutuas. Por tanto, el CES considera que la futura regulación debe garantizar la libre elección de mutua por parte de las empresas, con participación de sus trabajadores ante la propuesta motivada que se les transmita.

### **Artículo 73. Competencias del Ministerio de Empleo y Seguridad Social**

En el artículo 73 se establece el fundamento y marco regulador de las competencias del Ministerio, referidas a la dirección y tutela sobre las mutuas, señalando que tales facultades se ejercerán a través del órgano administrativo al que se atribuyan tales funciones. El CES se remite aquí a lo especificado ya en las observaciones generales, en el sentido de que deberían delimitarse con mayor precisión las funciones

de este órgano, dotando así a la regulación introducida por el Anteproyecto de una mayor coherencia y adecuación entre el título de dicho órgano y las funciones que va a desarrollar, evitando crear inseguridad jurídica.

#### **Artículo 74. Patrimonio y régimen de contratación**

Este artículo incorpora y amplía los apartados 4 y 5 del actual artículo 68 del TRLGSS, en relación tanto con el patrimonio de la Seguridad Social adscrito a las mutuas y el patrimonio histórico de estas. Lamenta el CES que se haya perdido la oportunidad de aclarar en este Anteproyecto la indefinición existente sobre estos conceptos y considera que es necesaria una ordenación clara y pormenorizada de qué se entiende por patrimonio y patrimonio histórico y cuál es su naturaleza y régimen aplicable.

Por otra parte, se incorpora el tratamiento del régimen aplicable a la contratación de las mutuas, haciendo remisión a las previsiones y principios establecidos en la Ley de Contratos del sector público, aprobada por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y sus normas de desarrollo. No obstante, a juicio del CES las remisiones a un futuro desarrollo reglamentario generan cierta inseguridad jurídica, considerando las ya referidas peculiaridades de la naturaleza jurídica de las mutuas.

Como dispone el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general

Presupuestaria, a los efectos de esta Ley, las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social forman parte del sector público estatal en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, previsión coherente con la peculiar naturaleza de las mutuas y la dualidad de origen de sus recursos, tanto públicos como privados.

#### **Artículo 75. Resultado económico y reservas y artículo 75 bis. Excedentes y Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social**

En estos artículos se regula el resultado económico de las mutuas en cada uno de sus ámbitos de gestión, las reservas de estabilización que deban dotarse tras un resultado económico positivo, y la aplicación de los excedentes resultantes a diferentes fondos.

El CES entiende que se trata de un cambio regulatorio sustancial del funcionamiento de las mutuas. La falta de consulta previa y de diálogo social en un ámbito tan relevante como el que nos ocupa, en cuanto constituye un elemento sustancial del funcionamiento de las mutuas que hubiera requerido un análisis mucho más sosegado, ha dificultado el ejercicio de reflexión conjunta y el acercamiento de posiciones sobre determinados aspectos entre las organizaciones que componen este Consejo; concretamente, en lo que concierne al tratamiento

de las reservas y de los excedentes de las mutuas.

En cualquier caso, el CES considera que el cambio normativo en la determinación de las reservas y en la asignación de los excedentes podría afectar negativamente a la protección de los trabajadores y a la solvencia de las mutuas, como consecuencia de la disminución de los recursos dirigidos al cumplimiento de los fines de colaboración de estas entidades con la Seguridad Social, por lo que los excedentes deberían revertir principalmente en la mejora continua de la colaboración en la gestión y en los fines generales del sistema de la Seguridad Social.

Finalmente, el texto del Anteproyecto prevé la creación de un nuevo fondo, el Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social, al que se destinará el 80 por 100 del excedente que resulte tras dotar la reserva de estabilización de contingencias profesionales. Este fondo viene a sustituir al actual fondo de Prevención y Rehabilitación que, de acuerdo con la disposición transitoria cuarta, quedará extinguido. En este sentido, y abundando en lo ya manifestado en las observaciones generales, al CES le preocupa que dicha modificación comprometa las actividades de prevención de riesgos laborales que venían desarrollándose a través del Fondo de Prevención y Rehabilitación, en especial por lo que se refiere a la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, por lo que considera necesario que se garantice el mantenimiento de las mismas.

## **Artículo único dos. Modificación de la disposición adicional undécima.**

### **Gestión por las mutuas de la Seguridad Social de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o indiferenciadas**

Antes de pronunciarse sobre los relevantes cambios que introduce este precepto en el ámbito de la gestión de la incapacidad temporal, el CES debe poner de manifiesto su preocupación por lo que parece ser la incorporación a través de este Anteproyecto de una nueva categoría de contingencias que se denominan “indiferenciadas”, alterando la tradicional distinción entre el origen profesional o común de las contingencias. El Consejo estima que debe suprimirse dicha mención, que no aparece suficientemente justificada e introduce confusión en el esquema actual de la protección de las distintas contingencias.

La nueva redacción de la disposición adicional undécima del TRLGSS introduce cambios sustanciales en la regulación legal de la gestión por las mutuas de la prestación económica por incapacidad temporal. El Anteproyecto concreta en el texto legal la facultad de las mutuas para declarar el derecho a la prestación, su denegación, suspensión, anulación y declaración de la extinción del derecho, así como la obligación de ejercerlas de forma motivada y por escrito, estando su eficacia supeditada a la notificación al beneficiario. Se trata de aspectos recogidos parcialmente hasta ahora por el RD 1993/1995, si bien el Anteproyecto va más allá, ampliando las facultades de control de

estas situaciones por parte de las mutuas. Así, en el apartado 3, se introduce como novedad la posibilidad de que las propuestas de alta médica formuladas por los facultativos de las mutuas se dirijan, por medio de la inspección médica, al facultativo de los servicios públicos de salud que emitió el alta, cuando consideren que el beneficiario podría no estar impedido para el trabajo. En caso de no recibir respuesta de confirmación de baja por parte de la Inspección de Servicios Sanitarios, en el plazo de cinco días, se otorga eficacia al acuerdo de extinción del derecho adoptado por la mutua, que surtirá efectos a partir del día siguiente a la notificación al trabajador y a la empresa, sin perjuicio del derecho del trabajador a impugnar dicho acuerdo ante la inspección médica.

Como ya se ha señalado en las observaciones generales, el CES entiende necesario salvaguardar el equilibrio entre los objetivos de eficacia en el control del gasto y la defensa del derecho del trabajador a percibir la prestación de la RT cuando su salud le impide desarrollar su trabajo. Debe ser posible fomentar una colaboración más ágil y eficaz entre el sistema público de salud y las mutuas en la gestión de estos procedimientos que propicien la mejora de la protección de los trabajadores y la pronta recuperación de su salud. Desde este punto de vista, llama la atención que el Anteproyecto se adentre tan prolijamente en la regulación de un procedimiento que está siendo abordado al mismo tiempo en el proceso paralelo de elaboración del Proyecto de Real Decreto, por el que se regulan determina-

dos aspectos de la gestión y control de los procesos de incapacidad temporal en los primeros 365 días de su duración, sometido a consulta a los interlocutores sociales en estos momentos.

Tal y como está regulado este procedimiento en el Anteproyecto, suscita importantes dudas, en especial en cuanto a adecuación a los principios del procedimiento administrativo y a las competencias que corresponden a los Servicios de Salud de las CCAA, pudiendo dar lugar a situaciones de indefensión de los trabajadores y de riesgo de vulneración de sus derechos como pacientes. En concreto, el CES no comparte la ampliación de facultades de gestión de la incapacidad temporal a las mutuas, que se extiende en este caso a la realización de propuestas de altas “presuntas”. No resulta admisible legalmente que como consecuencia de la inactividad de la Administración, es decir, de la falta de respuesta en cinco días por parte de la Inspección médica sanitaria, resulte perjudicado el trabajador, con la retirada de la prestación económica. Hay que tener en cuenta además el eventual empeoramiento de su salud a que podría dar lugar una reincorporación laboral prematura, de no confirmarse con posterioridad las presunciones que dieron lugar a la propuesta de alta. El CES entiende, por tanto, que debe retirarse esta medida.

Respecto al apartado 6, que prevé la posibilidad de que las mutuas puedan celebrar convenios y acuerdos con las entidades gestoras de la Seguridad Social y con los servicios públicos de salud, para la realización en

sus centros asistenciales y una serie de actos médicos, el CES considera que debe entenderse que en ningún caso existe la obligatoriedad de suscribir dichos convenios, sino que se trata de una opción voluntaria de las mutuas. No obstante, para el CES, cualquier tipo de actuaciones que al respecto se establezcan, no debe perjudicar a los servicios a que los centros están destinados, ni debe perturbar la debida protección de los trabajadores, ni los niveles de calidad establecidos para los servicios.

**Disposición adicional única.  
Denominación de las mutuas  
de la Seguridad Social**

En coherencia con lo expresado en las observaciones generales y en la observación particular al artículo 68, el CES no comparte el cambio de denominación de las mutuas, que resulta inadecuada en atención a su naturaleza y al ámbito de las actividades que realizan.

**Disposición transitoria segunda.  
Regularización de las reservas  
de estabilización**

El CES no considera justificada la retroactividad que supone la aplicación de lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Ley general de la Seguridad Social respecto al régimen de dotación de las reservas de estabilización de contingencias profesionales, de contingencias comunes y por cese de actividad, cuya aplicación se extiende a la liquidación de las

cuentas anuales correspondiente al ejercicio 2013, entendiendo más adecuada la consideración del ejercicio 2014, una vez entrada en vigor la nueva normativa.

**Disposición transitoria tercera.  
Régimen de desinversión de las mutuas  
de la Seguridad Social en las sociedades  
mercantiles de prevención**

Como ya se ha adelantado en las observaciones generales, el CES considera inadecuada la prohibición absoluta de que las mutuas participen en las sociedades mercantiles de prevención. Esta restricción no parece justificada, por cuanto las mutuas han venido desarrollando una importante labor como servicios de prevención ajenos y deben poder seguir desempeñándola de manera voluntaria. Llama la atención, además, la perentoriedad del plazo de un año con que se impone la enajenación que, puede ser difícilmente realizable en muchos casos y no debería inducir a comprometer el patrimonio de la mutua a través de decisiones precipitadas. Una decisión de estas características debería haber ido precedida de un proceso de diálogo social y de una explicación más detallada en la Memoria justificativa del Anteproyecto.

**Disposición transitoria cuarta.  
Integración del Fondo de Contingencias  
Profesionales de la Seguridad Social**

En coherencia con lo expresado en las observaciones generales y en la observación

particular al artículo 75 bis, el CES manifiesta su preocupación por la extinción del Fondo de Prevención y Rehabilitación y, con ello, el riesgo de que se comprometan las actividades que se vienen realizando en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

**Disposición final segunda. Modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales**

De acuerdo con lo manifestado a lo largo del dictamen, el CES manifiesta su preocupación por el tratamiento que con la nueva regulación se le vaya a dar a las actividades de prevención en riesgos laborales y, en cualquier caso, considera que la modificación que el Anteproyecto pretende introducir a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, debería ser sometida a la consideración de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

**Disposición final tercera. Modificación de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos**

La principal modificación que introduce el Anteproyecto en esta disposición consiste en establecer el carácter obligatorio de la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, mientras que la regulación vigente asocia dicha obligatoriedad al alta, voluntaria en muchos casos, en las contingencias profesionales.

En opinión del CES, cabe destacar en primer lugar que el Anteproyecto mejora la acción protectora de la Seguridad Social flexibilizando el régimen de acceso a la prestación que en la práctica se había demostrado excesivamente complejo, y ampliando su ámbito subjetivo de aplicación a los trabajadores por cuenta propia frente a situaciones de cese de actividad, en un intento, tal y como señala la Memoria que acompaña al Anteproyecto, de asegurar la viabilidad financiera del sistema y de procurar un menor coste para los autónomos.

Sin embargo, suscita dudas la obligatoriedad de la cobertura en los términos en que está redactada, teniendo en cuenta especialmente la variedad de la casuística existente. Por este motivo, el CES no comparte la obligatoriedad en el caso de las cooperativas, por lo que debería mantenerse en el Anteproyecto la regulación contenida en la norma vigente tal y como se contempla en el artículo 2.3 de la Ley 32/2010, de 5 de agosto (añadido a su vez por la disposición adicional 51 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto). Por lo que el CES no alcanza a entender la omisión de este apartado, proponiendo de nuevo su inclusión.

Asimismo, la acción protectora que contiene la norma puede resultar confusa en algunos supuestos, como en el caso de los autónomos que cesen involuntariamente en el cargo de consejero o administrador de una sociedad, tal y como se recoge en el artículo 5.2 de la disposición final, especificando que en estos casos no debiera



entenderse obligatoria la necesidad de que reúnan a su vez la condición de socios.

Finalmente, respecto al supuesto regulado en el artículo 5.4.b) en relación con los autónomos económicamente dependientes (TRADE) el Anteproyecto mantiene que tras cesar su relación con el cliente y percibir la prestación por cese de activi-

dad, en el supuesto de que vuelvan a contratar con el mismo en el plazo de un año, deberán reintegrar la prestación recibida. A juicio del CES tal previsión resulta excesivamente restrictiva, existiendo otras vías para luchar contra las actividades fraudulentas que no supongan un desincentivo al emprendimiento.

## 5. Conclusiones

Con respecto a las conclusiones del presente dictamen, el CES se remite a las que se despren-

den de lo expresado en las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 22 de enero de 2014

*Vº. Bº El Presidente*  
Marcos Peña Pinto

*La Secretaria General*  
Soledad Córdova Garrido

## **Voto particular que formulan los consejeros del grupo tercero del CES don Juan García Blasco, don José María Goerlich Peset y doña Ana Matorras Díaz-Caneja**

Sin perjuicio de otras discrepancias, no hemos podido apoyar el dictamen porque no compartimos la crítica que se hace en él a la nueva regulación de la intervención de las mutuas en la gestión de la incapacidad temporal. Pensamos, por el contrario, que el incremento de la colaboración de las mutuas en la gestión de la prestación económica de IT resulta razonable.

Aparte el interés innegable que las mutuas tienen como responsables de su pago, el precepto proyectado permite aunar esfuerzos entre ellas, el INSS y los servicios sanitarios autonómicos en la más rápida resolución de los procedimientos diagnósticos y tratamientos terapéuticos y rehabilitadores, lo que puede redundar en una mayor calidad de la asistencia. Creemos incluso que, con esta finalidad, podrían repensarse las restricciones que se contienen en el Anteproyecto en relación con los medios que las mutuas pueden utilizar para afrontar la colaboración en aquellos procedimientos: si puede ser adecuado que las funciones de gestión de la prestación se realicen únicamente con medios propios (apartado 4), no lo parece tanto que se establezcan limitaciones a los medios que pueden ser utilizados para afrontar el desarrollo de aquellos procedimientos (apartado 5).

Por lo que se refiere a la nueva regulación de su participación en la emisión del alta médica, es claro, ante todo, que las mutuas han participado históricamente en esta función en las contingencias profesionales y llevan tiempo colaborando con las restantes entidades implicadas en el desarrollo de los procesos debidos a contingencias comunes. Por ello, creemos que las novedades que en este último terreno introduce el Anteproyecto pueden calificarse de ponderadas, ya que no ponen en riesgo la asistencia sanitaria. En efecto, las facultades que se les reconocen se limitan a la formulación de una propuesta a la inspección médica; sólo el transcurso del plazo sin que esta haya contestado, produce efectos sobre la prestación. A ello hay que añadir que el Anteproyecto prevé específicas garantías, residenciando la decisión última en la inspección médica del INSS cuando el interesado o la mutua cuestionen los resultados del nuevo sistema. En este último terreno, creemos también que cabría estudiar la mejora del cuadro de garantías, haciendo que la mutua informe al beneficiario del inicio del procedimiento y recogiendo en el propio texto de la Ley la regulación del procedimiento para hacer efectiva esta garantía sin reenviarlo a desarrollo reglamentario.

## **Voto particular que formulan los consejeros del grupo tercero del CES don Juan E. Iranzo Martín, don Juan Llovet Verdugo y don J. Andrés Sánchez Pedroche**

El voto particular que se formula, además de otras discrepancias, testimonia la necesidad de suprimir las consideraciones desfavorables que se contienen en el dictamen aprobado sobre la participación de las mutuas en sociedades de prevención de riesgos laborales y en las actividades de dicho ámbito, por considerar que están cubiertas por el propio mercado y que podrían afectar a su correcto funcionamiento.

Conforme se justifica en la Memoria del Anteproyecto, las actividades mencionadas están reservadas por la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales, a las empresas denominadas servicios de prevención ajenos, y sujetas al derecho mercantil y a la libre competencia. En consecuencia, son ajenas a la Seguridad Social, se sitúan extramuros de la misma y de la colaboración en la gestión de aquella.

La autorización a las mutuas para que puedan desarrollar las actividades propias de los servicios de prevención ajenos, ha generado críticas fundadas sobre posibles prácticas colusivas de la competencia. Lo que es verosímil, porque lógicamente aunque aquellas desarrollen las funciones a través de sociedades mercantiles, dicha constitución es un simple instrumento jurídico que no obsta la existencia de identidad de intereses, de objetivos y de dirección entre la propia mutua y su sociedad mercantil.

La vinculación lógica y jurídica entre ambas entidades, una colaboradora en la gestión de recursos y funciones públicas y la otra de naturaleza mercantil, genera un efecto inmediato: las referidas sociedades operan en su mercado con el apoyo logístico, de información, de relaciones y hasta económico que le dota la mutua, por su condición de gestora de la Seguridad Social; apoyo que es de suma relevancia y distorsiona el normal funcionamiento y desarrollo del mercado respecto de las sociedades realmente privadas.

Por ello, y precisamente para poner fin a esas posibles prácticas colusivas de la competencia, que impiden o dificultan que el mercado se desenvuelva con arreglo a su normal funcionamiento, es por lo que con vendría, a juicio de los abajo firmantes, suprimir la habilitación conferida a las mutuas para operar en ese mercado.

Simultáneamente, dicha supresión permitiría a las mutuas centrarse en la relevante actividad que desarrollan como entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, evitando los riesgos que producen en las mismas sus propias sociedades de prevención, e intensificando que sus esfuerzos tengan por objeto exclusivo el incremento de los niveles de calidad, eficacia y eficiencia en los servicios públicos que desarrollan a favor de empresarios y trabajadores.

Por otro lado, el temor que se apunta en el dictamen aprobado, resulta incoherente con la observación que asimismo se formula en el mismo, consistente en que se elimine la previsión contenida en el artículo 68 del Anteproyecto de Ley, relativa a la posibilidad de encomendar en el futuro a las mutuas otras prestaciones, servicios y actividades distintos a los reflejados en dicho artículo.

Nuestra afirmación se sustenta en que el ámbito de actuación de las mutuas de-

bería estar limitado a la Seguridad Social. Por ello, el que se alberguen dudas sobre la oportunidad o conveniencia de suprimir actividades situadas extramuros de la Seguridad Social, no deja de ser una evidente paradoja.

Por lo expuesto, hubiera procedido la supresión de todas las consideraciones que sobre la medida se hacen en las observaciones generales y particulares del dictamen finalmente aprobado.

Madrid, 22 de enero de 2014

## Voto particular que formulan los consejeros del grupo segundo del CES y al que se adhiere el consejero don Juan José Álvarez Alcalde, del grupo tercero (ASAJA)

### Justificación del voto particular

De conformidad con el artículo 43 del Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social, los consejeros del grupo segundo y don Juan José Álvarez Alcalde, del grupo tercero —ASAJA—, formulan voto particular al dictamen de este Consejo sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica 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, aprobado en la sesión ordinaria del Pleno celebrada el día 22 de enero de 2014, al discrepar con el contenido de la observación incluida en dicho dictamen respecto a la gestión de la incapacidad temporal de las mutuas derivada de contingencias comunes y en base a las siguientes consideraciones:

Los consejeros referenciados no comparten la crítica que se realiza en el dictamen a lo que se califica como ampliación de las facultades de gestión de la incapacidad temporal de las mutuas que, en realidad, no supone ninguna ampliación de facultades, pues la facultad de propuesta de alta de las mutuas en la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes ya se encuentra recogida en la normativa actualmente vigente.

La nueva regulación que propone el Anteproyecto respecto a la incapacidad

temporal por contingencias comunes representa una modificación del vigente procedimiento administrativo que regula la tramitación de altas médicas que realizan las mutuas en su control de dicha incapacidad. Las organizaciones empresariales representadas en el Consejo Económico y Social valoran positivamente esta medida en cuanto contiene un avance significativo en relación con la situación actual que puede corregir deficiencias sobre todo en la coordinación entre los facultativos de la mutua y el servicio público de salud.

Supone una mayor capacidad de gestión de las mutuas en estos procesos al introducir la posibilidad de que, por silencio administrativo positivo, la propuesta de alta médica que emite la mutua, pase a ser confirmada transcurridos cinco días hábiles desde que se efectúa la misma, aunque no contempla la posibilidad de emitir de inicio el alta por parte de las mutuas.

La normativa sobre gestión de incapacidad temporal por contingencias comunes debe ser coherente con la voluntad manifestada reiteradamente por el poder ejecutivo, y, en consecuencia, debería recoger expresamente que las mutuas de accidentes de trabajo podrán dar las altas en los procesos de incapacidad temporal por contingencias comunes. Todo ello con independencia de que se mantenga la competencia de los servicios públicos de salud para prestar las

asistencia sanitaria oportuna, y sin perjuicio de que los servicios médicos de las mutuas puedan realizar las pruebas diagnósticas, actuaciones sanitarias de urgencia, así como los tratamientos médicos quirúrgicos y rehabilitadores que sean precisos, tanto con medios propios como con medios concertados, con las únicas dos condiciones de contar con el consentimiento expreso del beneficiario y la capacidad presupuestaria para sufragar su coste.

### **Argumentos por los que las mutuas deben poder dar el alta en los procesos de incapacidad temporal por contingencias comunes**

- Nuestra legislación recoge que las mutuas deben gestionar la prestación de baja por contingencias comunes con igual alcance que el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Esa entidad gestora tiene reconocida la competencia para emitir altas en dichos procesos, por lo que no se entiende por qué las mutuas no tienen esa misma facultad.
- Los profesionales médicos de las mutuas vienen emitiendo altas por contingencias profesionales sin ningún tipo de controversia, actuando siempre bajo el mismo código ético y deontológico que cualquier profesional sanitario de los servicios públicos de salud.
- De la experiencia contrastada desde una experiencia acreditada en la gestión de las enfermedades profesionales y los accidentes laborales se puede afirmar

que los médicos de las mutuas tiene capacidad técnica suficiente para valorar, con el máximo acierto, la mayor parte de los procesos derivados de contingencias comunes y, en su caso, ejercer la facultad de expedir el alta a todos los efectos.

- Las mutuas cuentan con los recursos sanitarios necesarios para realizar actuaciones sanitarias dirigidas a valorar el estado del paciente en los procesos de contingencia común y, en su caso, emitir el alta plena correspondiente.
- La colaboración en la gestión de la Seguridad Social debe avanzar hacia una mayor asunción de funciones por parte de las mutuas en la corrección del absentismo, posibilitando dar las altas en incapacidad temporal por contingencias comunes.

Uno de los problemas principales de nuestro mercado de trabajo es el absentismo laboral injustificado, manifestándose en las graves repercusiones que dicho fenómeno tiene para la propia competitividad de nuestras empresas y para nuestro sistema de protección social. Si las mutuas contaran con la posibilidad de dar el alta plena en los procesos de contingencia común se podrían ahorrar 1.652,20 millones de euros a la Seguridad Social, y 4.973,31 millones de euros a las empresas.

### **Otras consideraciones**

- En el año 2013 se han destinado más de 315 millones de euros a los conciertos

del INSS con las diferentes comunidades autónomas para que realicen las funciones control de los procesos de incapacidad temporal por contingencias comunes, importe que no sería necesario transferir a las CCAA si las mutuas pudieran dar el alta, lo que conllevaría un menor gasto de la Seguridad Social.

- Sin perjuicio de todo lo anterior, si las mutuas contaran con la facultad de dar el alta plena en los procesos de contingencias comunes, se ayudaría a reducir las listas de espera en los servicios públicos de salud así como la duración de los procesos de baja, al estar en condi-

ciones de poder proporcionar asistencia sanitaria al trabajador de baja con mayor rapidez y prontitud que los servicios públicos de salud.

De acuerdo con estas valoraciones, los consejeros del grupo segundo y don Juan José Álvarez Alcalde, del grupo tercero —ASAJA— no comparten las observaciones del dictamen respecto a la gestión de la incapacidad temporal de las mutuas derivada de contingencias comunes.

En todo lo demás que no esté amparado por estas salvedades los citados consejeros suscriben el dictamen.

Madrid, 23 de enero de 2014