

**Grado en Relaciones Laborales**

**Facultad de Derecho**

**Universidad de La Laguna**

**Curso: 2019/20**

**Convocatoria: Julio**

**El papel de las mutuas de la Seguridad Social.**

**The role of social security mutuals.**

**Realizado por el alumno Don Alejandro Carrillo Gutiérrez.**

**Tutorizado por el profesor Don Pablo Segado Rodríguez.**

**Departamento: Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.**

**Área de conocimiento: Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.**

## **RESUMEN/ABSTRACT.**

### **Resumen.**

En este trabajo nos centramos en conocer el papel de las Mutuas, me he encargado de hacer un análisis de la historia de las mutuas, tanto desde sus inicios hasta la actualidad, además de hacer una breve opinión de los problemas actuales que tienen presente. Por otro lado, también me he querido centrar en la reforma de 2014, que supuso un antes y después para las Mutuas, analizando los aspectos que consideraba clave de esta. Además, he considerado importante hablar sobre la gestión de las IT por parte de las mutuas y ello basándolo en datos estadísticos, también aspectos relevantes a la cotización por el cese de actividad. También he querido tratar aspectos históricos de la Seguridad Social y sus entidades gestoras, hablando brevemente de ellas. Por último, el trabajo se ha visto centrado en las diversas etapas que iban de la mano entre las mutuas y la prevención de riesgos laborales, finalizando con la función protectora que ejercen las mutuas en nuestro país.

### **Palabras claves.**

- Mutuas Colaboradoras.
- Evolución.
- Presentismo laboral.
- Protección.
- IT.

## **RESUMEN/ABSTRACT.**

### **Abstract.**

In this work we focus on knowing the role of the Mutualls, I have been responsible for making an analysis of the history of mutuualls, both from their beginnings to the present day, in addition to making a brief opinion of the current problems that they have in mind. On the other hand, I also wanted to focus on the reform of 2014, which was a before and after for the Mutualls, looking at the aspects that I considered key to it. In addition, I have considered it important to talk about the management of IT by mutuualls and this is based on statistical data, also aspects relevant to the price for the cessation of activation. I also wanted to deal with historical aspects of Social Security and its management entities, speaking briefly about them. Finally, the work has focused on the various stages that went hand in hand between each other and the prevention of occupational risks, ending with the protective role that mutuualls play in our country.

### **Keywords.**

- Mutual Collaborators.
- Evolution.
- Presentism at work.
- Protection.
- IT.

## ÍNDICE.

RESUMEN/ABSTRACT. ....	2
Resumen.....	2
Palabras claves. ....	2
RESUMEN/ABSTRACT. ....	3
Abstract. ....	3
Keywords. ....	3
ABREVIATURAS.....	5
1. MUTUAS COLABORADORAS. ....	6
1.1 Consideraciones generales / historia. ....	6
1.2 Evolución de las mutuas.....	8
1.3 Problemas actuales.....	9
2. LA REFORMA DE 2014.....	10
3. ASPECTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MUTUAS AL SERVICIO DE LA EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. ....	11
3.1 La gestión de la IT por las mutuas y absentismo laboral. ....	11
3.2 Cotización para la prestación por cese de actividad.....	14
4. GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA.....	15
4.1 Perspectiva histórica.....	15
4.2 Entidades gestoras.....	17
5. LAS MUTUAS Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ACTUALIDAD. ....	19
5.1 Etapas.....	19
6. EL PAPEL DE LAS MUTUAS EN EL PODER PROTECTOR. ....	23
6.1 La función colaboradora en la gestión de la Seguridad Social.....	23
6.2 La colaboración como actuación auxiliar y parcial.....	24
6.3 La responsabilidad en materia de protección por parte del empresario o el trabajador autónomo.....	26
CONCLUSIONES. ....	27
1. Mal desarrollo en la evolución de las Mutuas.....	27
2. Implantar un nuevo Reglamento de Colaboración actualizado junto con la Ley 35/2014.	28
3. Deficiencias del sistema de cobertura por cese de actividad.....	28
4. El fortalecimiento de las Mutuas en sus competencias. ....	29
5. El alto coste del control de las Mutuas.....	30
BIBLIOGRAFÍA. ....	31
ANEXOS. ....	32

## **ABREVIATURAS.**

Art: Artículo.

IMSERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

INEM: Instituto Nacional de Empleo.

INGESA: Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

INSALUD: Instituto Nacional de Salud.

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

ISM: Instituto Social de la Marina.

IT: Incapacidad Temporal.

LBSS: Ley sobre Bases de la Seguridad Social.

LGSS: Ley General de la Seguridad Social.

LPRL: Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

PRL: Prevención de Riesgos Laborales.

RDL: Real Decreto Ley.

RETA: Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

SEPE: Servicio público de Empleo Estatal.

SPA: Sociedad de Prevención Autorizada.

## **1. MUTUAS COLABORADORAS.**

### **1.1 Consideraciones generales / historia.**

La configuración actual de las Mutuas viene definida en la Sección 2ª del Capítulo VI, Título I de la LGSS 8/2015 (artículos 80 al 101); dedicada a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, que queda reservada a Mutuas y a empresas (en la forma establecida en el Artículo 102 LGSS 8/2015), aunque dejando abierta la posibilidad de que también se pueda realizar por asociaciones, fundaciones y entidades públicas y privadas, previa su inscripción en un registro público (artículo 79).

El artículo 80 LGSS 8/2015, define a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, como “asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en esta ley”.

Para la realización de su actividad, las Mutuas gestionan dos masas patrimoniales:

El patrimonio adscrito a ellas por la Seguridad Social, integrado por todos los ingresos que las Mutuas obtengan procedentes de las cuotas de la Seguridad Social como consecuencia de la gestión desarrollada, así como los bienes muebles o inmuebles en que puedan invertirse dichos ingresos, y las rentas y rendimientos y, en general, los derechos acciones y recursos relacionados con los mismos, que forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados a los fines de ésta.<sup>1</sup>

El patrimonio histórico, cuya propiedad les corresponde en su calidad de asociación de empresarios, sin perjuicio de la tutela del Ministerio de Trabajo, que se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la entidad, sin que de su dedicación a los fines

---

<sup>1</sup> España. Real Decreto Ley 8/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103291 a 103519 [Consultado 30/03/2020].

sociales de la Mutua puedan derivarse rendimientos o incrementos patrimoniales que, a su vez, constituyan gravamen para el patrimonio único de la Seguridad Social.<sup>2</sup>

Su nacimiento estuvo justificado en un momento en el que el Estado no asumía de forma directa el papel protector en la cobertura de los trabajadores, y cuyo sistema se diferenciaba la cobertura en función del origen profesional o común de la contingencia.

Nacieron como un mecanismo protector de la clase trabajadora, organizado por la patronal, pero compelidos por el Estado, que situó a los empresarios como responsables de los accidentes de trabajo que sufrieran los trabajadores. En base a esa responsabilidad, los patronos decidieron encauzarla a través de una institución mutual. Esto nace antes de la Seguridad Social, sino incluso antes de los seguros sociales propiamente dichos, a comienzos del siglo XX.

Su sentido original (ya no tanto el actual, aunque en esencia continúa siendo así), se utiliza un modelo que diferencia la protección de riesgos profesionales y comunes. A su vez, no podemos olvidar que el Derecho de la Seguridad Social está íntimamente ligado con las contingencias profesionales (en el argot actual, los riesgos laborales).<sup>3</sup> Ya que su nacimiento se conecta precisamente con el aseguramiento de tales riesgos, y es que las primeras manifestaciones protectoras de necesidades sociales se orientaron hacia tales riesgos, porque eran lo que venían provocando las revueltas que llevaron al Estado liberal a apartar sus postulados abstencionistas y decidirse a intervenir.

---

<sup>2</sup> España. Real Decreto Ley 8/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103291 a 103519 [Consultado 30/03/2020].

Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8>

<sup>3</sup> MALDONADO MOLINA, J.A, *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, TGSS, Madrid, 2001, p15.

## 1.2 Evolución de las mutuas.

Hasta la LBSS de 1963, coexisten las mutuas con las compañías mercantiles con ánimo de lucro. Tras la LBSS 1963 desaparecen las compañías mercantiles pero continúan las entonces denominadas Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y se insertan en el nuevo sistema de Seguridad Social que viene a sustituir a los seguros sociales bajo la denominación jurídica de “entidades colaboradoras” que disfraza y disimula que de hecho realizan verdaderas funciones de gestoras, a las que se han ido aproximando, aunque sin equipararse con ellas, sino con sujeción a las mismas en muchos aspectos, esto es, una participación privada en funciones públicas, bastante atípica en los modelos de Seguridad Social, a la vez sometida a controles públicos. Las Mutuas no tienen carácter mutualista pues no están constituidas por los beneficiarios, sino por los empresarios que aseguran los riesgos profesionales de los trabajadores de las empresas asociadas, de ahí su ambigüedad, por un lado porque se trata de entidades privadas que si bien no persiguen ánimo de lucro sí que corren con una cierta responsabilidad (mancomunada) con cargo al patrimonio de los asociados, siendo el de las Mutuas, a partir de 1967, patrimonio de la Seguridad Social, pero, por otro lado, al realizar funciones de servicio público, las prestaciones que otorgan y en cuya gestión participan se insertan en el sistema público de Seguridad Social trazado por el art. 41 de la Constitución, la responsabilidad final de las prestaciones corresponde a la propia Administración de la Seguridad Social.<sup>4</sup>

Además, cabría destacar que las Mutuas son entidades colaboradoras de creación “legal”, tanto en el sentido de que no responden al principio de iniciativa privada ni de libertad de empresa con base en el art. 38 de la Constitución, sino, si acaso, del art.22, pues en definitiva no dejan de ser entidades privadas que participan en funciones públicas, y a la vez manifestación del derecho de asociación reconocido constitucionalmente. Y en segundo lugar en el sentido de que la ley puede asignarles nuevas competencias según las exigencias y circunstancias del momento, como se ha podido comprobar en la experiencia de estos últimos años. La actividad de colaboración con la Seguridad Social no es algo añadido, sino algo propio y definitorio, pues las Mutuas se crean únicamente para tal función. Y por ello su régimen jurídico estaría en gran parte “administrativizado”, serían en cierto modo Administración, si bien de acuerdo con criterios de proporcionalidad y ponderación al tratarse de asociaciones privadas.

---

<sup>4</sup> LÓPEZ GANDIA, J, La reforma de las mutuas y la sostenibilidad de la seguridad social, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 2015, Vol. 5, num.2, pp. 155 y ss.



Por lo tanto, se ha ampliado su objeto primordial, que, si originariamente consistía en el aseguramiento de los riesgos profesionales de los trabajadores comprendidos en su ámbito de cobertura, se ha extendido nuevas prestaciones y a la realización de otros servicios y actividades. El ámbito de las prestaciones objeto de dicha colaboración se ha ido extendiendo a otras prestaciones de nuevo surgimiento desligadas del riesgo profesional.

Esto supone tanto una “metamorfosis” de las Mutuas como un aumento de la participación privada en funciones públicas al transferir la gestión a estas entidades con la finalidad de conseguir un mayor control de la prestación y del fraude, un ahorro de los costes de la IT frente a la gestión del INSS, en lugar de reforzar las capacidades de esta entidad gestora y de mejorar el funcionamiento de los Servicios de Salud.

### **1.3 Problemas actuales.**

En la actualidad, uno de los muchos problemas que resulta difícil de combatir, y que la mutua quiere hacer frente es el absentismo laboral, un tema un poco complejo y que cuya reacción ha generado el fenómeno contrario, es decir, hablamos del presentismo laboral, donde la gente va a trabajar aun estando enfermo por el miedo a las represalias y posible pérdida del puesto de trabajo.<sup>5</sup>

La Mutua en el caso de la incapacidad por enfermedad común, puede solicitar el alta médica del trabajador a las Unidades de la Inspección Médica del Servicio público de Salud, que trasladan la solicitud al médico de cabecera. Todo ello, atribuye a las Mutuas competencias que son propias del Sistema Público de Salud, además sin derivarse responsabilidades de este hecho ya que el alta la sigue emitiendo la administración sanitaria por silencio administrativo y la persona debe incorporarse al puesto de trabajo, siendo causa del despido el incumplimiento de lo anteriormente dicho.

Este no es el camino que se debería de seguir en un Estado Social y Democrático de Derecho, por esto mismo, se tendría que dar solución a dicho problema, dotando a las Mutuas de una normativa que clarifique competencias, límites, facultades y derechos.

---

<sup>5</sup> Fundación confemetal. “*Presentismo laboral, el nuevo fenómeno por temor a perder el empleo*”, 2019. [Consulta: 31/03/2020].

Disponible: <https://fundacionconfemetal.com/conocimiento-y-capital-humano/articulos/articulos/presentismo-laboral-el-nuevo-fenomeno-por-temor-a-perder-el-empleo/>.

Todo los problemas y aspectos negativos no se resuelven a día de hoy, y más tras el presunto ahorro de millones de euros, que deja indefensos a las personas que están en situación de incapacidad temporal y falta de derechos, y que aun así, los empresarios la repiten sin parar, además con una mentira que se basa en el absentismo laboral injustificado, lesiona y empobrece el interés y derecho de los trabajadores con la alta presunta, tras el silencio administrativo de las altas en contingencias comunes.

## **2. LA REFORMA DE 2014.**

El 26 de diciembre de 2014 por Ley 35/2014, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades Profesionales, en relación al régimen jurídico de éstas, ya señalaban que la colaboración en la gestión se desarrollaba en torno a una relación muy determinadas de prestaciones, entre las cuales destacamos, la gestión de prestaciones económicas y de asistencia sanitaria derivada de las contingencias profesionales, realización de actividades de prevención de riesgos laborales de la Seguridad Social, la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, etc.

La relevancia de la función que desempeñan las Mutuas, así como la necesidad de adoptar medidas que modernicen su funcionamiento y lo doten de mayor eficiencia gestora se puso de relieve en la revisión del Pacto de Toledo llevada a cabo en 2011. La Comisión considera de gran relevancia la función que desempeñan las Mutuas y por ello defiende la necesidad de adoptar 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.<sup>6</sup>

Toda la repercusión de la gestión en las diferentes prestaciones por parte de las Mutuas de la Seguridad Social ha sido “positiva”, ya que, si tenemos en cuenta que las Mutuas antes de la crisis, no demostraron más capacidad que los médicos del sistema sanitario público en mejorar las incapacidades temporales, dado que no se redujeron bajas, ni la duración de estas. Pero precisamente se dice que son positivas porque ha bajado el número

---

<sup>6</sup> LÓPEZ GANDIA, J, La reforma de las mutuas y la sostenibilidad de la seguridad social, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 2015, Vol. 5, num.2, pp. 158.

de bajas, pero todo ello ha sido debido al presentismo laboral, al temor de los trabajadores a estar de baja y ser despedidas.

La presente reforma regula la naturaleza y funcionamiento de las Mutuas de la Seguridad Social, además de su contenido y forma de ejercicio de las funciones públicas delegadas en las mismas. Todo ello, fortaleciendo y dotándolas de medios que permiten mejorar la gestión de las prestaciones, de manera que beneficie a los trabajadores y así, se reduzca el absentismo laboral injustificado, mejorando la economía dado que esto da lugar a una mayor competitividad entre empresas.

Finalmente, la reforma de la que hablamos se encuentra plasmada en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba la Ley general de la Seguridad Social.

### **3. ASPECTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MUTUAS AL SERVICIO DE LA EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

#### **3.1 La gestión de la IT por las mutuas y absentismo laboral.**

Las reformas de la IT desde 1996, hasta las de 2007 (ley 40/2007) y de 2010 (ley 35/2010), si bien no han otorgado a las Mutuas la competencia para las bajas y altas médicas, han reforzado el papel del control formal de las bajas médicas a cargo del INSS lo que indirectamente afecta a las Mutuas, a las prestaciones de IT derivadas de contingencias profesionales, pero especialmente a las que derivan de contingencias comunes. Se otorgan más competencias de intervención, seguimiento y control a las Mutuas.

De ahí la escalada de medidas de reforzamiento del control de la prestación en la IT por causa común sobre la situación sanitaria del trabajador por las propias entidades gestoras y también por parte de las entidades colaboradoras, que son las que abonan la prestación económica mediante la posibilidad de acceso a los informes y diagnósticos que motivan la situación de IT, la posibilidad de que los trabajadores sean reconocidos por los médicos adscritos a la Mutua y de que estos puedan formular propuestas de alta médica , la posibilidad de que las Mutuas puedan llevar a cabo actuaciones sanitarias de urgencia (pruebas, tratamientos, incluso intervenciones quirúrgicas), con el consentimiento del afectado y la conformidad del Servicio Público de Salud.

La reforma laboral de 2012, en concreto la disp. ad. 4ª del RDL 3/2012 de 10 de febrero hacía referencia ya al control de la IT por las Mutuas “para una eficaz gestión de la incapacidad temporal”. Pero no concretaba si venía a otorgar a la Mutua la competencia de dar el alta, la extensión de funciones del INSS. Tal reforma se ha llevado a cabo por la ley 35/2014 cuyos argumentos siguen siendo los del absentismo y la reducción de un presunto gasto insostenible de IT para la Seguridad Social.

Según la estadística, podemos observar que la IT por contingencias comunes superan el porcentaje de contingencias profesionales, ya que basándonos en el ejercicio del año 2019 por incidencia media mensual por cada mil trabajadores protegidos en el total nacional, en las IT por contingencias comunes llega al 28,92, a diferencia de IT por contingencia profesional que únicamente es de un 3,21, y si al hablar del número medio mensual de procesos iniciados en el periodo, podemos observar lo mismo, un 346.157 del total nacional en IT por contingencias comunes y tan solo un 57.443 en contingencias profesionales.<sup>7</sup>

Siguiendo con los datos, podemos comprobar que la tasa de absentismo laboral en España ha evolucionado de manera muy diferente desde el año 2000. Si bien hasta 2007 registró un aumento del 4,95%, al alcanzar el 2013 la cifra disminuyó hasta el 4,1%. Sin embargo, en los tres años siguientes hasta llegar el 2017, la tasa de absentismo repunta hasta el 5% y, en 2018, sigue creciendo hasta alcanzar el 5,3%. Este dato asigna a la tasa de absentismo laboral con un nuevo máximo histórico desde 2009. Este 5,3% equivalen a 753.000 asalariados que, durante 2018, no trabajaron ni un día en todo el año. Centrándonos en los datos de absentismo por incapacidad temporal, según los datos de bajas laborales de 2018, 6 de cada 100 trabajadores se ausentó el año completo de su puesto de trabajo. Más del 85% de estas bajas corresponden a contingencias comunes, siendo las mujeres las que acumulan un mayor índice de bajas con duración superior a los 90 días. Mientras el índice de días de baja aumenta entre los trabajadores de mayor edad, el número de solicitudes de incapacidad temporal es superior cuanto más joven es el empleado: del 46,7% en el grupo de 16 a 24 años; del 36,8% en el tramo de los 25 a los

---

<sup>7</sup> INSS: “Ejercicio 2019 datos incapacidad temporal”. Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2019. [Consulta: 31/01/2020].

Disponible:

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST45/EST46/66ba032d-8ed4-484a-a1f6-9a6cfd12c6e6>

34 años; del 31,17% para edades comprendidas entre los 35 y los 44 años; del 26,18% en el rango de 45 a 54 años y del 28,14% para mayores de 55. En cuestión de duración, la mayoría de los procesos de bajas comprendieron un periodo de 15 días, representando un 8% del total de días de baja. Solo un 10% tuvo una extensión superior a los 90 días.<sup>8</sup>

Por otra parte, las novedades que introduce el RD 625/2014 sobre los partes médicos de baja y de alta y a los informes complementarios y de control en función de la duración estimada de los procesos y que afectan tanto a los que emitan los Servicios de Salud, como a los que emitan las Mutuas, favorecen un mayor control, por parte de las Mutuas, de la situación real del trabajador y desde el primer día de baja por IT.

Además, los plazos para responder a tales propuestas son muy cortos: la Inspección Médica de los Servicios Públicos de Salud estará obligada a comunicar a la Mutua y al INSS, en un plazo máximo de cinco días hábiles desde el siguiente a la recepción de la propuesta de alta, la estimación de esta, con la emisión del alta, o su denegación, en cuyo caso acompañará informe médico motivado que la justifique. La estimación de la propuesta de alta dará lugar a que la Mutua notifique la extinción del derecho al trabajador y a la empresa, señalando la fecha de efectos de esta. En el caso de que se confirme la baja, se consignará el diagnóstico, el tratamiento médico dispensado, las causas que justifican la discrepancia y se señalarán las atenciones y los controles médicos que se considere necesario realizar. La Inspección médica trasladará a la mutua este informe junto con la actuación realizada en el plazo máximo de cinco días desde la recepción de la propuesta de alta.

En el caso de que la Inspección médica del correspondiente Servicio público de salud no reciba contestación de los facultativos o de los servicios médicos, o en caso de discrepar de la misma, podrá acordar el alta médica, efectiva e inmediata. Contra ambas resoluciones, no contestación o no aceptación de la propuesta de la mutua cabe recurrir al INSS ampliando ahora la reforma la competencia de la mutua en ambos supuestos.

---

<sup>8</sup> The Adecco Group Institute: “VIII Informe Adecco absentismo laboral”. The Adecco Group Institute, 2019. [Consulta: 31/03/2012].

Disponible: <https://www.adeccoinstitute.es/salud-y-prevencion/viii-informe-adecco-sobre-absentismo-laboral/>

### **3.2 Cotización para la prestación por cese de actividad.**

La nueva ley contempla de manera especial la cotización para esta prestación al objeto de mantener la sostenibilidad financiera del sistema de protección. Tal regulación aparece condicionada por dos rasgos novedosos de la reforma de 2014: de un lado el carácter voluntario de la cobertura de dicha prestación, independientemente de la cobertura de los riesgos profesionales y la suavización de ciertos requisitos de acceso a la misma.

Según el Real Decreto Ley 28/2018 se introduce la ampliación de la duración máxima de la prestación de 12 a 24 meses pero los requisitos de acceso continúan siendo los mismos. Así lo confirma el tríptico informativo sobre el cese de actividad, publicado por el SEPE, que tan solo introduce como novedad la ampliación de la duración de la que hemos hablado. A su vez, los requisitos para acceder a la prestación por el cese de actividad, se siguen manteniendo, el primero de ellos, estar inscrito en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) y al corriente de todos los pagos de la Seguridad Social, otro requisito es haber cotizado por cese de actividad ( actualmente al tipo 0,7%) y de forma continuada durante al menos los 12 meses anteriores al cierre de tu negocio, el tercer requisito es tener que justificar que existen motivos para el cese. Entre ellos, se reconocen tener pérdidas económicas y demostrables superiores al 10%, procesos judiciales, razones de fuerza mayor, perder de la licencia administrativa, ser víctima de la violencia de género, haberse separado o divorciado y el último, en caso de pérdida de la licencia para ejercer la actividad, que esto no se haya debido a una infracción penal, además de no haber cumplido la edad ordinaria de jubilación. <sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> España. Real decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre, Revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 314, de 29 de diciembre de 2018, pp. 129875 a 129939. [Consultado 1/04/2020]. Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/12/28/28>

## 4. GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA.

### 4.1 Perspectiva histórica.

Bajo el concepto de gestión de la Seguridad Social se engloba el aparato organizativo que hace posible el cumplimiento de los fines asignados al Sistema por el poder político.<sup>10</sup> La razón de ser de las entidades gestoras, así como el origen de sus retribuciones y competencias han sido fruto del proceso histórico de la búsqueda de la integración de las políticas de protección social.<sup>11</sup> En este sentido, la gestión es tan antigua como los mecanismos históricos de aseguramiento, lo que explica que las modificaciones sustantivas de la cobertura hayan tenido su traslación al plano instrumental.<sup>12</sup>

La Comisión de Reformas Social de 1883 fue el inicio para poder estudiar las cuestiones que dieron lugar a las mejoras y bienestar de la clase obrera. En 1990 se crea el primer seguro social, la Ley de Accidentes de Trabajo, 8 años después nace el Instituto de Previsión en el que se gestionaban los seguros sociales. Con el tiempo, todo ello da lugar a una serie de seguros sociales, entre los que podemos destacar el Retiro Obrero de 1919, el Seguro Obligatorio de Maternidad en 1923, el Seguro de Paro Forzoso de 1931, además del Seguro de Enfermedad de 1942 y el SOVI en 1947. Señalan DE LA VILLA y DESDENTADO, que al correr del tiempo los esfuerzos de planificación, la idea de la Seguridad Social como servicio público y complejidad técnica de los ordenamientos positivos, hayan reforzado ciertas líneas de tendencia en cuanto a la gestión, líneas que probablemente puedan concretarse en tres: la publicación, la unificación y la profesionalización de las entidades gestoras.<sup>13</sup>

La visión de la perspectiva final de protección ofrecida por estos seguros se mostró, lo que llevó a la necesidad de crear otros mecanismos más efectivos de protección modulados a través de las Mutualidades laborales, constituidas por sectores laborales y cuyas prestaciones tenían como finalidad completar la protección que ya existía desde los primeros momentos.

---

<sup>10</sup> Libro Blanco de la Seguridad Social. MTSS, Madrid, 1977, pp. 397.

<sup>11</sup> VILLAR CAÑADA, I.M.: *Público y privado den la gestión de la Seguridad Social en España. Dimensión jurídica*. Comares. Granda 2007. Vid. MOLINA HERMOSILLA, O.: “Las sociedades de prevención como solución, más pretendida que real, a los problemas del mercado”. *Revista Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, N.º 63, pp.28, Sección Debate, 01 de septiembre del 2009.

<sup>12</sup> DE LA VILLA GIL, L.E. Y DESDENTADO BONETE, A., *Manual de Seguridad Social*, Aranzadi, Pamplona, 1979, pp.644.

<sup>13</sup> DE LA VILLA GIL, L.E. Y DESDENTADO BONETE, A., *Manual de Seguridad Social*, Aranzadi, Pamplona, 1979, pp.645.

La implantación de un modelo unitario e integrado de protección social tuvo lugar en 1963 con la Ley de Bases de la Seguridad Social con una base financiera de reparto, gestión pública y participación del Estado en la financiación. Aunque la citada ley, que diseña la columna vertical de un nuevo Sistema público, manifestaba la voluntad de atajar la diversidad de organismos y entidades entonces existentes, ya que sus “actividades se entrecruzan e interfieren cuando no aparecen superpuestas en atención a un mismo sujeto y a idéntico estado de necesidad, se mantuvo una estructura compleja y diversa, en la que abundan organizaciones mutualistas.<sup>14</sup>

La primera gran reforma de donde procede la actual configuración del modelo de gestión se produce con la publicación del Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, que, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa crea un sistema de participación institucional de los agentes sociales favoreciendo la transparencia y racionalización de la Seguridad Social, así como el establecimiento de un nuevo sistema de gestión.

En lugar de optar por un sistema de gestión directa, el Estado encarga esta función a entidades distintas del Estado, con personalidad jurídica propia, estructura y medios propios. Por tanto, si bien la Seguridad Social es función del Estado, el Estado prefiere crear centro con personalidad jurídica distinta la mismo y desplazar sobre ellos una función que es suya y que les compromete respecto de los particulares protegidos.

Por lo tanto, entendemos que los objetivos fundamentales de la reforma operada por esta norma pueden sintetizarse en dos, el primero la simplificación y racionalización de las entidades encargadas de la gestión, y, por otro lado, la implantación definitiva del principio de caja única en todo el sistema.

Ya en la década de los ochenta se adoptaron una serie de medidas a mejorar y perfeccionar la acción protectora para dar una mayor estabilidad económica al sistema de la Seguridad Social. Por otro lado, la década de los noventa vino marcada por las reformas y por la delicada situación del sector de las Mutuas, algunas tenían muy poca dimensión, incluso incumpliendo los requisitos mínimos. Y en 1995 se firmó el Pacto de Toledo, con el apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales, que tuvo como consecuencia importantes

---

<sup>14</sup> BORRAJO DACRUZ, E. “De la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución”, *Revista de economía y sociología del trabajo*, 1989, n° 3, pp 20-22.



cambios y el establecimiento de una hoja de ruta para asegurar la estabilidad financiera y las prestaciones futuras de la Seguridad Social.

Por todos esos cambios que ha ido sufriendo la Seguridad Social en todas las décadas pasadas y la forma en la que se encuentra en este momento, como recompensa a la labor realizada desde sus orígenes, ha sido galardonada con diversos premios y reconocimientos, que reconocen y consolidan la gran labor social realizada a lo largo de su trayectoria, y gracias a ello, el actual Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre ha seguido manteniendo este modelo organizativo.

#### **4.2 Entidades gestoras.**

Las entidades gestoras son entidades públicas que se ocupan de la administración del Sistema de la Seguridad Social. La naturaleza de las entidades gestoras es la propia de entidades de derecho público, con capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados (artículo 68 Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social 2015), siéndoles parcialmente aplicable la Ley 6/1997, de 14 de abril, sobre organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. Junto a estas entidades destaca la presencia de mecanismos privados de gestión que colaboran en la gestión pública del Sistema de Seguridad Social (Mutuas o las propias empresas), ya sea de manera voluntaria u obligatoria.

Es importante señalar que existe una pluralidad de entidades gestoras de la Seguridad Social. Las entidades dedicadas a la gestión de prestaciones (consisten en el reconocimiento del derecho a prestaciones, pago y control de las mismas), que son cinco:

En primer lugar, voy a hablar del Instituto Nacional de la Seguridad Social, es la principal entidad gestora, está adscrita al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que le corresponde la gestión y administración de las prestaciones económicas contributivas (excepto la de desempleo) y la prestación por hijo a cargo no contributiva. Además, se encarga del reconocimiento del derecho a las prestaciones, incluida la de asistencia sanitaria, participa en la negociación de convenios internacionales de Seguridad Social y en la gestión del Fondo especial de Mutualidades de Funcionarios de la Seguridad Social.

En el aspecto de incapacidad, se le atribuye al INSS la competencia sobre dicha prestación, incluyendo la evaluación, calificación y revisión de la incapacidad, la declaración de la extinción de la prórroga de los efectos económicos y la determinación de la responsabilidad de las Mutuas y empresas.

En segundo lugar, voy a hablar sobre el IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), que está adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, le corresponde la gestión y administración de las prestaciones económicas de jubilación e invalidez no contributiva, además de servicios complementarios de las prestaciones de Seguridad Social para de este modo dar protección a las personas con discapacidad y sobre todo personas mayores. Por eso mismo, necesita actuaciones de diversa naturaleza, es de especial importancia resaltar los mecanismos protectores otorgados por los poderes públicos, los cuales son muy variados habida cuenta la complejidad del problema.<sup>15</sup>

Además, cabría añadir que tiene otro tipo de competencias, no de Seguridad Social, porque fomentan la cooperación con entidades que agrupan a personas mayores, el establecimiento y gestión de planes de servicios sociales de ámbito estatal en áreas de personas mayores y dependientes.

En tercer lugar, toca hablar de SEPE, que es el Servicio Público de Empleo estatal, también adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y sucesor del antiguo INEM. Le corresponde la gestión de la prestación por desempleo, incluyendo su reconocimiento, pago, suspensión o extinción del derecho a percibirla, además de la exigencia de la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas.

Junto a esto, también les corresponde la inspección de posibles situaciones de fraude y de control del cumplimiento de la legislación vigente, la elaboración de estadísticas en materia de empleo a nivel estatal o la realización de estudio o investigaciones sobre el mercado de trabajo.

También tendríamos que hablar del Instituto de Gestión Sanitaria, el INGESA, adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y es el sucesor de INSALUD. Tiene un ámbito de competencia un poco limitado, esto incluye funciones de organización y coordinación del Sistema Nacional de Salud.

Este surge a raíz del Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto, que modifica y desarrolla la estructura básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, por eso se adaptó el Instituto Nacional de Salud en una entidad de menor dimensión, conservando la misma personalidad jurídica, económica presupuestaria y patrimonial, posteriormente y en la actualidad se pasó a llamar INGESA.

---

<sup>15</sup> MALDONADO MOLINA, J.A., *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p.110.

Por último, hablar del Instituto Social de la Marina (ISM), es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, de ámbito nacional que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, que centraliza la asistencia a los trabajadores del mar, tanto en España como en el extranjero, responsabilizándose de la mejora de su situación profesional y económico-social y actuando como entidad gestora del régimen especial de la seguridad social de los trabajadores del mar, además, le corresponde la gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y, en colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social, la gestión de los actos de encuadramiento y recaudación, esto es, la inscripción de empresas, afiliación, altas en la seguridad social y bajas en la seguridad social de trabajadores, recaudación y control de sus cotizaciones.

## **5. LAS MUTUAS Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ACTUALIDAD.**

### **5.1 Etapas.**

Hace dos décadas en que las mutuas fueron más allá de prestar asistencia, cobertura política, etc, tomando como nuevo objetivo la dimensión preventiva de la siniestralidad laboral. Dicha dimensión de la actividad de las mutuas tuvo una gran controversia, dado que, en 1995, tuvieron un gran protagonismo y posición en el mercado de servicios de prevención de riesgos laborales al adentrarse en la dimensión preventiva de la siniestralidad laboral a través de la creación por estas entidades de empresas de Servicios de Prevención Ajenos.

Es coherente pensar, que son ellas la que deben asumir los costes de los daños derivados de la falta de prevención de riesgos laborales, por actuar como entidades aseguradoras de éstos en el marco del Sistema de Seguridad Social, teniendo un gran interés en conocer por qué se ha producido los accidentes o las enfermedades derivadas del trabajo. Sin embargo, existió otra dimensión de la actividad de las Mutuas que ha estado envuelta, resaltando en 1995. El proceso para resolver este problema ha sido lento, además de conflictivo, con múltiples reformas irracionales y un poco confusas, para ello el autor

Maldonado Molina, estableció cuatro fases que ayudan a comprender mejor como se ha resuelto este proceso.<sup>16</sup>

La primera etapa, podemos dirigirnos a ella como un génesis en la cultura preventiva, dado que ha principio del siglo XX, el desarrollo industrial y la creciente mecanización de los procesos productivos, provocaron un importante aumento de los accidentes de trabajo, con una total desprotección para los trabajadores. Tras la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, que definía el accidente de trabajo como “toda lesión corporal que el operario sufre con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena”, por ello, se declara la responsabilidad directa y objetiva de las empresas en los accidentes sufridos por sus trabajadores y se fomenta la institución del seguro. Gracias a esta ley, se produjo en España un gran desarrollo de medidas de protección y seguridad de los obreros frente a los accidentes de trabajo, sometiendo a procedimientos jurídicos el objetivo de la reparación de los siniestros laborales, junto a esto nacieron las actuales Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social. Ya en décadas posteriores la actividad aseguradora de las Mutuas se vio completada con las de prevención, tras la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1963 y en el Decreto 907/1966. Ya tras el paso del tiempo las Mutuas pasaron a ser entidades colaboradoras con el Sistema, y en esta gestión pública, continuaron realizando dichas actividades de prevención para evitar accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en favor de los trabajadores y empresas asociadas, considerándose estas actividades como prestaciones de Seguridad Social.

La segunda etapa, transcurre desde 1995 a 2005, pudiendo titularla como una confusión plena de las actividades preventivas de las mutuas, en este caso, tenían como objetivo buscar soluciones para reducir el índice de siniestralidad a través de la prevención de riesgos laborales, ya que a mediados de los años novena las mutuas comenzaron a tener un papel protagonista, con la Directiva 89/391, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores. Por esta razón, las mutuas comenzaron a asumir directrices preventivas.

---

<sup>16</sup> MALDONADO MOLINA, J.A, *Gestión y control de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social para representantes sindicales*. Escuela Julián Besteiro. UGT 2015.

Para impulsar los cambios que han de generar una adecuada cultura de la seguridad y salud en la empresa, son fundamentales los aspectos legislativos y la formación ya en el mundo laboral.<sup>17</sup>

Junto a la Ley 31/1995 en sus inicios, solicitaba al empresario cumplir con dos cometidos en las áreas de la seguridad en el trabajo, primero en determinar una mayor y mejor implicación de las empresas en todo cuanto concierne a la prevención de riesgos laborales, y segundo considerando nuevos mecanismos que auxilien a las propias estructuras productivas. Estos mecanismos de auxilio venían proporcionados por las Mutuas en los términos establecidos por la versión derogada del art 32 de la citada Ley, donde estas entidades podrían desarrollar para las empresas a ellas asociadas, las funciones correspondientes a los servicios de prevención, siendo objeto de acreditación previa por la Administración laboral, mediante la comprobación de que reúnen los requisitos que se establecían.

Posteriormente podrían hablar de la segregación funcional pero más formal que real al mantenerse una fuerte vinculación organizativa y funcional, que transcurren entre los años 2005 a 2010, que está marcada por el Real Decreto 688/2005, su origen vino dado por la intervención de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos. El fundamento se encontraba en el marco regulador de la política de prevención de riesgos laborales, que estableció un régimen excepcional y claramente favorable a las Mutuas que las hacían más fuertes en relación con sus competidores. Como resultado de ese marco regulador a finales de 1998 todas las Mutuas de Acciones de Trabajo y Enfermedades Profesionales registradas estaban acreditadas en materia de PRL. Con esto encontramos que la actividad de las Mutuas se encontraba frente a una doble limitación, su ámbito de acción era únicamente el de las empresas asociadas, tras la entrada en vigor de la Ley 32/2010. Ahora las empresas podían elegir más libremente su SPA y la Sociedad de Prevención no tenía limitado su campo de acción a las asociadas a su Mutua promotora, lo que les abre el mercado preventivo. La otra limitación, es que quedaban sometidas al control por parte del poder público, que no solo debía autorizar inicialmente su actividad preventiva, si no que podía suspenderla, una vez ejercida, si se comprobaba la negligencia en el cumplimiento de la actividad o la pérdida de los requisitos exigidos para su concesión.

---

<sup>17</sup> COBOS SANCHIZ y AA.VV. *Evidencias científicas bibliográficas sobre formación de trabajadores en prevención de riesgos laborales*. Sevilla, Noviembre 2010. P.16

Las claves fundamentales de esta etapa, tanto las razones de la misma como de su evolución desde 2005 hasta hoy quedó planteada en la exposición de motivos del Real Decreto 688/2005, de 10 de junio.

El citado Real Decreto intentó solventar la dificultad que conllevaba la simbiosis ente la Mutuas y prevención de riesgos laborales, y se matizó las funciones o actividades que las mutuas pueden realizar como servicios de prevención ajenos, pero a través de una de las siguientes modalidades a nombrar, la primera de ellas es conceder a la mutua de participar en menor medida de esta actividad mediante la cesión de su actividad preventiva a una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, por otro lado, si la mutua decide seguir operando como servicio de prevención ajeno, podrá seguir haciéndolo, pero a través de una organización específica e independiente de la correspondiente a las funciones y actividades de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, es decir, podrán realizar las actividades preventivas que para ellas prevé la LPRL, pero no de forma directa.

La siguiente etapa transcurre entre 2011 a 2014, la cual podríamos nombrar como las estrategias hacia una separación más efectiva, pero manteniendo el modelo abierto de cooperación. Dentro de este proceso, se produce un hito importante en cuanto al régimen competencial de las Mutuas con la prohibición del desarrollo directo de las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos.

El precepto de la Disposición adicional IV de la Ley 20/2007, de 11 de julio y la Ley 32/2010, de 5 de agosto, señala que las mutuas ya no podrán desarrollar directamente las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos, pero si participar con cargo a su patrimonio histórico en las sociedades mercantiles de prevención constituidas con este fin. Esta apuesta supuso un fracaso en cuanto a eficacia, ya que no generó confianza para las Mutuas.

La ley 32/2010, supuso el principal defecto achacable a la misma no reside tanto en su longevidad, pues ello puede estar perfectamente justificado en la desinversión jurídica y no tanto económicas, que las Mutuas deben efectuar en relación con las sociedades de prevención, cuanto en la laguna que se genera como consecuencia de la ausencia en la propia normal de un postulado, para con carácter sustitutivo, gobernar la cuestión.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> MORENO DE LA VEGA Y LOMO, F. “Mutuas colaboradoras con la Seguridad social y prevención de riesgos laborales”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, N.º. 41, 2015, P.11

Y finalmente, la última etapa de la que hablaré transcurre entre 2014 en adelante, con el fin de las actividades de las mutuas como servicio de prevención ajenos con la Ley 35/2014. Esta ley dejó a las mutuas tan solo con la realización de actividades de simple gestión, dirigidas a la reducción de contingencias profesionales.

Las mutuas anteriormente solo podían participar en las sociedades de prevención constituidas por las mismas al amparo del anterior art 32 de la LPRL, a partir del momento actual, lo único que podrán hacer son propuestas de venta de tales participaciones de capital antes de 2015.

Más allá de la valoración, ya sea negativa o positiva de esta regulación prohibitiva para las mutuas, deja puntos débiles, como el destino de los trabajadores de las sociedades de prevención <sup>19</sup>. Hubiese sido idóneo que dicha regulación aludiese expresamente a esta cuestión y estableciese garantías para los derechos de los trabajadores.

## **6. EL PAPEL DE LAS MUTUAS EN EL PODER PROTECTOR.**

### **6.1 La función colaboradora en la gestión de la Seguridad Social.**

Las mutuas, sustituyen parcialmente a las Entidades públicas en la gestión de las contingencias y prestaciones objeto de colaboración, asumiendo parte de sus facultades gestoras y prerrogativas administrativas, sin alterar el régimen de las áreas de la acción protectora del Sistema público que gestionan <sup>20</sup>.

Además, las Mutuas reconocen y toman el control de las contingencias y las prestaciones, objeto de colaboración, y para la dispensación de éstas. También están obligadas a coordinar su actuación con las Entidades Gestoras públicas y a proporcionar la información que por ellas les sea requerida en relación con sus actuaciones colaboradoras, constituyendo el incumplimiento de esta obligación una infracción administrativa grave.

Por otro lado, las Mutuas, en el ámbito de los tributos y en lo que respecta a operaciones realizadas con el patrimonio de la Seguridad Social afecto a su colaboración gestora, gozan, igualmente, de la misma exención tributaria que las Entidades Gestoras públicas.

---

<sup>19</sup> LÓPEZ GANDIA, J. y TOSCANI GIMÉNEZ, D., *La reforma de las Mutuas*. Bomarzo, Albacete, 2015, P. 154.

<sup>20</sup> España. Real Decreto Ley 8/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103291 a 103519 [Consultado 5/04/2020].

Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8>.

Incluso el conocimiento de los litigios relativos a las responsabilidades por defectuosa prestación de la asistencia sanitaria por parte de las Mutuas es competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por su integración en el Sistema Público de protección social como es el Sistema Nacional de Salud <sup>21</sup>.

No se puede caer en el error de extrapolar el sentido literal de la Ley y considerar a estas entidades como gestoras exclusivas de la Seguridad Social, sino que la función de las mismas se limita a la sola a la mera colaboración en la gestión en lo relativo al nivel contributivo o profesional de protección, cualquiera de las prestaciones económicas, cuando su origen es un riesgo profesional, es decir, un Accidente de Trabajo o Enfermedad Profesional.

Dentro de todo lo expuesto, y en cuanto al alcance que ofrece del concepto de gestión, la relación jurídica que existe con la Seguridad Social, veríamos como está conformada por una compleja pluralidad de elementos y actuaciones. Desde un principio, observaríamos como todo ello viene delimitado por la simple incorporación al Sistema, y, en consecuencia, con la efectiva percepción de la prestación por parte del beneficiario, o, dependiendo de las circunstancias por la exclusión o denegación del derecho a prestaciones.

Queda claro que todos estos procedimientos que conllevan actuaciones de cara a la formalización de la relación, al reconocimiento y dispensación de las prestaciones, y a su financiación, implican la elaboración de un conjunto de actos de gestión en sentido amplio. Sin embargo, aquellos actos de encuadramiento como la cotización constituyen más bien presupuestos o requisitos para el reconocimiento de las contingencias protegidas y para el acceso a las correspondientes prestaciones, y dichos actos son destinados a la constitución formal y a la financiación de la relación de Seguridad Social.

## **6.2 La colaboración como actuación auxiliar y parcial.**

Dicha colaboración entre las empresas y las Mutuas en la gestión de contingencias y prestaciones de la Seguridad Social implica también que existen otras entidades o sujetos con los que aquellas colaboran y que son gestoras de la acción protectora del Sistema.

Además, cabe mencionar que cuando hablamos de Entidades Gestoras de la Seguridad Social, éstas, están constituidas por la esfera de la Seguridad Social y respecto de la acción

---

<sup>21</sup> STS de octubre de 2001 (recurso 4386/2000).



o gestión protectora por el INSS, el SEPE y el ISM ya nombrados con más detenimiento anteriormente.

Todos ellos son organismos administrativos autónomos y adscritos al Ministerio de Trabajo e Inmigración, todos ellos con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y están sujetas en su actuación a los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja, eficacia social y descentralización <sup>22</sup>.

La colaboración en la gestión no alcanza a todas las contingencias y prestaciones del Sistema Social, sino solo a algunas, ni se extiende en estas, a todas las facultades de gestión y control, asumiendo las Entidades Gestoras públicas, con carácter general y en último término, las facultades más relevantes de reconocimiento y control de las contingencias y prestaciones, y la responsabilidad en la dispensación o abono de éstas, también cuando son objeto de colaboración <sup>23</sup>.

No obstante, es importante recalcar, que las Mutuas en relación con las entidades colaboradoras, están obligadas a aceptar las solicitudes de asociación o adhesión de las empresas o de los trabajadores autónomos, respectivamente, para la cobertura de las contingencias y prestaciones susceptibles de colaboración<sup>24</sup>, por su parte, las empresas deben abonar por delegación de la Entidad Gestora o de la Mutua las prestaciones económicas por incapacidad temporal y desempleo parcial.

Finalmente, hay que saber que la elección de la Entidad gestora o colaboradora es susceptible de elección o cambio en los períodos establecidos legalmente para cada supuesto. Por lo demás, la concurrencia de dos entidades colaboradoras, empresas y

---

<sup>22</sup> España. Real Decreto Ley 8/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103291 a 103519 [Consultado 5/04/2020].

Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8>

<sup>23</sup> STS de 8 de febrero de 2007 (recurso 4429/2005) y 26 de septiembre de 2007 (recurso 390/2006).

<sup>24</sup> España. Real Decreto Ley 8/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103291 a 103519 [Consultado 5/04/2020] y, España. Real Decreto Ley 1993/1995, de 7 de diciembre, Se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales de la SS. [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 296, de 12 de diciembre de 1995, pp. 35584 a 35613 [Consultado 5/04/2020].

Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8>.

Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/12/07/1993>.

Mutuas, supone también la posibilidad, cuando su ámbito de actuación gestora sea coincidente y voluntario, de ampliar el margen de decisión aseguradora, a favor de una u otra, o de la Entidad Gestora pública, en su caso.

### **6.3 La responsabilidad en materia de protección por parte del empresario o el trabajador autónomo.**

En la práctica se pueden dar algunos problemas en la determinación de la responsabilidad material de protección cuando se da una posible concurrencia, alternancia o sucesión en el tiempo de distintos sujetos gestores y responsables de las correspondientes prestaciones y las propias vicisitudes de las relaciones de trabajo.

Ahora bien, hay que saber que en el supuesto de que ese extinga la relación laboral del trabajador, o bien se produzca un cambio en la Entidad gestora o colaboradora, la determinación de la responsabilidad en el pago de las prestaciones viene determinada por la causa profesional o común de la contingencia de que se trate y por el momento de su hecho causante <sup>25</sup>. Además, es importante saber, que a pesar de que el contrato se haya extinguido, los subsidios por incapacidad temporal deberán continuar abonándose por la empresa o por la Mutua colaboradora inclusive cuando la baja concurra tras ese momento, pero durante el periodo correspondiente a las vacaciones retribuidas, pero no disfrutadas por el fin de contrato<sup>26</sup>. A diferencia del subsidio durante la suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo o la lactancia natural, en su caso es a cargo de la Mutua, toda vez que se extinguen con el cese de trabajo <sup>27</sup>.

En cambio, si la contingencia es de origen profesional, la responsabilidad se atribuye a la entidad que asumía la protección en el momento del hecho causante <sup>28</sup>, en el caso de agravamiento la responsabilidad podrá distribuirse proporcionalmente entre las entidades gestoras concurrentes <sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> SSTS de 19 de enero de 2004 (recurso 49/2003).

<sup>26</sup> SSTS de 18 de septiembre de 2007 (recurso 201/2007).

<sup>27</sup> España. Real Decreto Ley 1251/2001, de 16 de noviembre, Por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad y riesgo durante el embarazo. [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 276, de 17 de noviembre de 2001, pp. 42109 a 42121. [Consultado 5/04/2020].

Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/11/16/1251>.

<sup>28</sup> SSTS de 15 de diciembre de 2003 (recurso 12/2003).

<sup>29</sup> SSTS de 1 de diciembre de 2003 (recurso 4268/2002).

## **CONCLUSIONES.**

### **1. Mal desarrollo en la evolución de las Mutuas.**

El legislador, limitando el ámbito competencial del Estado, ha dotado a las Mutuas en mayores facultades tanto en la gestión de las prestaciones por contingencias profesionales, como la llevada a cabo por contingencias comunes.

Sabiendo que con las reformas que mantiene el ámbito de actuación de las Mutuas en materia de prestaciones y servicios y con ellos parte de la acción protectora de la Seguridad Social. Las incongruencias halladas entre la teoría y la realidad que vemos en este trabajo, ya que muestran una situación diferente. A pesar de que el aspecto jurídico y técnicos de las Mutuas se mantiene en la norma, en realidad estas entidades, tras todas sus reformas han perdido su razón principal, dado que han evolucionado a entidades multiusos pudiendo ser ubicadas en el terreno de las personas jurídicas de derecho público. En su naturaleza, si la analizamos desde el punto de vista legislativo en su materia, es un poco complejo, ya que su naturaleza no se corresponde a lo establecido en el artículo 22 de la Constitución, dado que la obligatoriedad de la autorización previa para su creación, las sesgas de la libertad de creación, organización y funcionamiento internos, que estas deberían poseer y que configuraran la esencia del derecho de asociación. Ya que, pudiendo considerarlas a medio camino entre asociaciones regidas por una legislación específica o como entidades de carácter corporativo, puesto que, siendo asociaciones, su constitución y actuación debe ser autorizadas por el Ministerio de Empleo. Por otro lado, si el legislador ha pretendido que las Mutuas sea un instrumento que colabore en la gestión de la protección de los derechos de los trabajadores y al mismo tiempo una herramienta para la defensa de los intereses empresariales en el ámbito de la Seguridad Social, lo ha conseguido, ya que ha logrado convertir a las Mutuas en entidades a medio camino entre manifestación privatización de la Seguridad Social y una publicación de mutuas.

Es por lo comentado con anterioridad y otros aspectos, que se debe casar la vertiente teórica y conceptual que otorga el artículo 80.1 de la LGSS con la verdadera dimensión funcional y practica que marca la realidad de las Mutuas, por eso, que las modificaciones legislativas que surjan en el futuro serán muy importantes y que no se opte a la vez por una naturaleza asociativa de las Mutuas y una mantenimiento de las mismas por las normas del funcionamiento del sector público estatal.

## **2. Implantar un nuevo Reglamento de Colaboración actualizado junto con la Ley 35/2014.**

La regulación de las Mutuas colaboradoras ha ido teniendo sucesivas reformas, ya sean las de la actual LGSS o las llevadas a cabo en el tradicional Reglamento sobre Colaboración entre otras. Y es que, las medidas que se han adoptado, nos ayuda a llegar a la conclusión de que no solo se abstienen a introducir avances en el sistema de la Seguridad Social, sino que, muchas de las nuevas medidas son comparables con las antiguas, es decir, para necesidades que se tenían hace muchos años y que ahora se necesitan hacer adaptaciones normativas, por eso mismo, el régimen de las Mutuas se encuentra disperso, falto de rigor e incluso complejo.

Con la introducción con la Ley 35/2014 y con ellos todos los “avances” que implanta, están mostrando una generalidad, pero han estado mostrando una falta de racionalidad, generando un marco normativo insostenible y falto de seguridad jurídica, dando que todo ello, coloca a las Mutuas en una situación confusa, además, se ha demostrado que las entidades han continuado aplicando las previsiones del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

Por lo tanto, se necesita un nuevo Reglamento de Colaboración, con la finalidad de combatir la inseguridad jurídica en diversas materias, ya sea en asistencia sanitaria, unificaciones de los gastos de administración, entre otras. Además, sería interesante un desarrollo reglamentario eficaz sobre incentivos como el bonus-malus, para que así, las empresas continúen reduciendo sus índices de siniestralidad.

## **3. Deficiencias del sistema de cobertura por cese de actividad.**

Como ya sabemos, el ordenamiento jurídico pasa por reconocer que las Mutuas, como entidades con personalidad jurídica, son sujetos susceptibles de incurrir en la responsabilidad derivada del incumplimiento de las previsiones legales que regulan sus obligaciones en el ámbito de su relación con la Seguridad Social.

Dicho sistema de cobertura por cese de actividad muestra grandes deficiencias debido a que, a pesar de las reformas, no consigue ser eficaz debido a la rigidez en el acceso a la prestación, todo esto, crea situaciones que invitan a las Mutuas a la comisión de un gran número de infracciones en esta y otras materias de la Seguridad Social. Además, como establece la LISOS, el objetivo, es suavizar los requisitos para el acceso a la protección y posibilitar la extensión de nuevos beneficios de este.

Posteriormente voy a mencionar algunos defectos que sigue teniendo el sistema de protección por cese de actividad, entre estas, una falta de flexibilidad por parte del legislador para establecer los requisitos de acceso a la prestación, y cabe destacar que esto dificulta principalmente a los autónomos para poder acceder a la prestación por el cese de actividad. Otro defecto que mencionar sería la falta de atención por parte de las Mutuas para realizar las verificaciones de reconocimiento de dichas prestaciones. Por lo tanto, seguimos viendo la insuficiencia de la gestión de las prestaciones por el cese de actividad y la pérdida de confianza a pesar de las reformas.

Para resolver los problemas planteados, y evitar el oportunismo de las Mutuas a la hora de conceder las prestaciones. Habría que regular con mayor incidencia en ciertas disposiciones del Real Decreto 1541/2011, sobre ciertos artículos, sobre el nacimiento del derecho a la protección, que concretamente es el artículo 2.1, además, en la acreditación de la situación legal de cese de actividad por motivos económicos, productivos u organizativos (artículo 4), con medidas que diesen mayores facilidades de flexibilización y acreditación de pérdidas, además de las reducciones de ganancias, etc. Otro artículo, sería el 9, relacionado con el cese de actividad en los trabajadores autónomos económicamente dependientes, que deberían de adaptarse todas estas disposiciones a la realidad de ese colectivo, entre otros. Si todos los artículos sufrieran una mejora, pondrían a dicho colectivo en una mejor situación frente a las dificultades que ya tienen de por sí.

#### **4. El fortalecimiento de las Mutuas en sus competencias.**

Un aspecto por mencionar es la asunción de la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal, que es derivada de contingencias comunes, así como los trabajadores incluidos en el RETA. Uno de los objetivos de la reforma fue hacer frente al absentismo laboral injustificado, aquí, el legislador erró en endurecer las medidas en los nuevos procesos de incapacidad temporal por enfermedad común, mediante la solicitud por parte de la Mutua de la alta médica del trabajador. Por este motivo, se ha conseguido lo contrario, el presentismo laboral, del que también hablé en este trabajo, que da lugar a que los trabajadores vayan a trabajar a pesar de estar enfermos por miedo a las represalias y posible pérdida del puesto de trabajo.

Ley 35/2014 ha marcado un cambio significativo en las bajas médicas, ha atribuido a las Mutuas competencias en la declaración, denegación, suspensión, anulación y declaración

de la extinción del derecho a la prestación económica por IT, derivada de las contingencias comunes, por otro lado, los Servicios Públicos de Salud y los servicios médicos de la entidad gestora siguen manteniendo el control sanitario de altas y bajas médicas. Con esto, se les permite a las Mutuas emitir propuestas de altas en contingencias comunes, así cuestionando por una parte la “profesionalidad” de los médicos de cabecera.

Por eso, debemos entender que este cambio es a peor, al romper con buena parte de lo conseguido hasta la fecha en materia de protección de la salud de los trabajadores, además, entre las medidas del legislador, se pretende evitar la ausencia innecesaria del trabajador en su puesto, peor no soluciona la naturaleza del problema, y las modificaciones inciden en el mismo núcleo del derecho social fundamental a la asistencia sanitaria.

El absentismo laboral, es un problema que se debería haber resuelto desde la parte del empresario y q sin ninguna necesidad se ha trasladado a la Seguridad Social, es por ello, que la solución no es recortar derechos, sino la realización de un esfuerzo por parte del legislador para diseñar medidas que fomenten la conciencia responsable de los trabajadores en el uso de las prestaciones.

#### **5. El alto coste del control de las Mutuas.**

Si observamos y estudiamos el régimen económico de las Mutuas, podemos ver que el legislador ha fortalecido el control de estas entidades por parte del Ministerio de Empleo. Dicho control tiene un coste alto, puesto que incide en uno de los aspectos estratégicos más importantes como es el resultado económico positivo y las reservas a construir con cargo a éste. Como sabemos, dichas entidades gestionan al año numerosos ingresos provenientes de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, pero la ley le prohíbe tener beneficios, y esto ha dado lugar a un gran número de infracciones por parte de las entidades.

La importancia de la regulación de los excedentes y las reservas viene dada, ya que la Seguridad Social no solo recurre a su Fondo de Reserva para financiar las pagas extras de las pensiones, sino que también utiliza el procedentes de las Mutuas. Por esto, el legislador tiene que desarrollar un reglamento actualizado para regular de forma más precisa el destino de los mismos y evitar errores interpretativos entre otros.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

BORRAJO DACRUZ, E. “De la previsión social a la protección en España: bases histórico-institucionales hasta la Constitución”, *Revista de economía y sociología del trabajo*, 1989, Nº 3, pp 20-22.

COBOS SANCHIZ y AA.VV. *Evidencias científicas bibliográficas sobre formación de trabajadores en prevención de riesgos laborales*. Sevilla, Noviembre 2010. P.16.

DE LA VILLA GIL, L.E. Y DESDENTADO BONETE, A., *Manual de Seguridad Social*, Aranzadi, Pamplona, 1979, pp.644.

DE LA VILLA GIL, L.E. Y DESDENTADO BONETE, A., *Manual de Seguridad Social*, Aranzadi, Pamplona, 1979, pp.645.

LÓPEZ GANDIA, J, La reforma de las mutuas y la sostenibilidad de la seguridad social, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 2015, Vol. 5, num.2, pp. 155 y ss.).

LÓPEZ GANDIA, J, La reforma de las mutuas y la sostenibilidad de la seguridad social, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 2015, Vol. 5, num.2, pp. 158.

LÓPEZ GANDIA, J. y TOSCANI GIMÉNEZ, D., *La reforma de las Mutuas*. Bomarzo, Albacete, 2015, P. 154.

MALDONADO MOLINA, J.A, *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, TGSS, Madrid, 2001, p15.

MORENO DE LA VEGA Y LOMO, F. “Mutuas colaboradoras con la Seguridad social y prevención de riesgos laborales”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, N.º. 41, 2015, P.11

VILLAR CAÑADA, I.M.: *Público y privado den la gestión de la Seguridad Social en España. Dimensión jurídica*. Comares. Granda 2007. Vid. MOLINA HERMOSILLA, O.: “Las sociedades de prevención como solución, más pretendida que real, a los problemas del mercado”. *Revista Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, N.º 63, pp.28, Sección Debate, 01 de septiembre del 2009.

## **ANEXOS.**

Fundación confemetal. “*Presentismo laboral, el nuevo fenómeno por temor a perder el empleo*”, 2019. Disponible: <https://fundacionconfemetal.com/conocimiento-y-capital-humano/articulos/articulos/presentismo-laboral-el-nuevo-fenomeno-por-temor-a-perder-el-empleo/>.

INSS: “*Ejercicio 2019 datos incapacidad temporal*”. Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2019.

Libro Blanco de la Seguridad Social. MTSS, Madrid, 1977, pp. 397.

Real Decreto Ley 8/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 261, de 31 de octubre de 2015, pp. 103291 a 103519.

Real Decreto Ley 1251/2001, de 16 de noviembre, Por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad y riesgo durante el embarazo. [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 276, de 17 de noviembre de 2001, pp. 42109 a 42121.

Real Decreto Ley 1993/1995, de 7 de diciembre, Se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales de la SS. [Internet]. Boletín Oficial del Estado, núm. 296, de 12 de diciembre de 1995, pp. 35584 a 35613.

SSTS de 18 de septiembre de 2007 (recurso 201/2007).

STS de 8 de febrero de 2007 (recurso 4429/2005) y 26 de septiembre de 2007 (recurso 390/2006).

SSTS de 19 de enero de 2004 (recurso 49/2003).

SSTS de 15 de diciembre de 2003 (recurso 12/2003).

SSTS de 1 de diciembre de 2003 (recurso 4268/2002).

STS de octubre de 2001 (recurso 4386/2000).

The Adecco Group Institute: “*VIII Informe Adecco absentismo laboral*”. The Adecco Group Institute, 2019. Disponible: <https://www.adeccoinstitute.es/salud-y-prevencion/viii-informe-adecco-sobre-absentismo-laboral/>.