**MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: PASADO, PRESENTE Y FUTURO**

FERNANDO MORENO DE VEGA Y LOMO

Profesor Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad de Salamanca

[femove@usal.es](mailto:femove@usal.es)

Resumen: La rebautizada Mutua colaboradora con la Seguridad Social es, empero, una institución centenaria que ha venido desempeñando una labor muy importante en términos de ayuda en la gestión del sistema institucional de la Seguridad Social, de manera señalada y particularmente en las dos últimas décadas en aquello que concierne a la prevención de riesgos laborales. Por efecto de la última gran reforma normativa de su régimen jurídico, léase la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, se plantean importantes novedades en su campo de operativa; así las cosas, este trabajo aborda el ciclo vital de la simbiosis entre la entidad y la competencia descrita al objeto de valorar, desde una perspectiva crítica, el antes y las potenciales previsiones sobre el después de una realidad social actual y su institucionalización jurídica.

Palabras clave: Seguridad Social. Entidades colaboradoras en la gestión. Mutuas colaboradoras. Prevención de riesgos laborales.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. MUTUAS Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: DINÁMICA HISTÓRICA Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN. 1. Primer estadio. La génesis normativa de la cultura de la prevención. 2. Segundo estadio. El *cortocircuito* funcional. 3. Tercer estadio. El comienzo del fin. 4. Cuarto estadio. El *statu quo*. III. LA DIMENSIÓN EMPÍRICA DE ESTE RÉGIMEN COMPETENCIAL. 1. Activa Mutua. 2. Asepeyo. 3. Fraternidad-Muprespa. 4. Ibermutuamur. IV. REFLEXIONES PERSONALES.

Title: Mutual benefit societies that collaborate in Public Health Systems and work-related risk prevention: past, present and future.

Abstract: The re-named mutual benefit society that collaborates with the Public Health System is actually a century-old institution that has been performing very important work in terms of helping to manage the national health and Social Security System in Spain, particularly over the last two decades and in matters concerning work-related risk prevention. As a result of the last great normative reform of its legal regulations, i.e., Act 35/2014, of 26 December, important novelties have been added to their field of operation. This article thus broaches the life cycle of the symbiosis between the benefit societies and the culture of prevention in order to evaluate from a critical perspective the life cycle of a current social situation.

Key words: Social Security System. Entities that collaborate in management. Mutual benefit societies on working. Work-related risk prevention.

Summary: I. INTRODUCTION. II. MUTUAL BENEFIT SOCIETIES AND WORK-RELATED RISK PREVENTION: HISTORICAL DYNAMICS AND STATE OF THE ART. 1. First stage. The normative genesis of a culture of prevention. 2. Second stage. The functional *shortcircuit*. 3. Third stage. The beginning of the end. 4. Fourth stage. The *status quo*. III. THE EMPIRICAL DIMENSION OF THIS REGIME OF POWERS. 1. Activa Mutua. 2. Asepeyo. 3. Fraternidad-Muprespa. 4. Ibermutuamur. IV. PERSONAL REFLEXIONS.

1. **INTRODUCCIÓN**

Las otrora Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en la actualidad Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social[[1]](#footnote-1), son entidades que gozan de rancio abolengo en nuestro sistema jurídico social. Dos son los grandes enclaves por los que transita su ciclo vital: el primero, su génesis a través de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 al objeto de asegurar, en términos más propios del Derecho Privado[[2]](#footnote-2), una potencial responsabilidad objetiva, no culposa, del empresario ante según qué contingencias que pudieran derivarse de la práctica profesional de los trabajadores a su servicio[[3]](#footnote-3); el segundo, la instauración del actual sistema de Seguridad Social en la década de los 60 del pasado siglo XX y, con ello, la materialización del ideal en favor de la colaboración en la gestión pública[[4]](#footnote-4), con especial llamamiento a su ya clásico vínculo funcional respecto a la tutela por causa de IT. Sea como fuere, el cometido temático del presente trabajo presenta una connotación más ecléctica al no tratarse de un asunto propio del Derecho Público de la Seguridad Social, sino que más bien se opta por una versión en la que puede quedar afecta la dimensión más privativa del empresario y su estructura productiva: la prevención de riesgos laborales.

Comienza la historia con un primer gran ideal; es cierto que desde hace más de un siglo el engranaje competencial de las mutuas ha ido modificándose, pero no es menos verdadero que su preocupación por la prevención de riesgos laborales ha sido una constante en relación a *pymes* y empresas con mayor índice de siniestralidad. Por el momento baste con anticipar, a modo de causa, cómo se ha desarrollado la historia más contemporánea de la temática.

Desde la institucionalización en nuestro sistema jurídico, mediada la década de los noventa del siglo XX, de una legislación específicamente tuitiva por la mencionada causa, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de *Prevención de Riesgos Laborales[[5]](#footnote-5)*, las mutuas han tenido un papel decididamente protagonista en dicho frente porque asumen directrices preventivas junto a las clásicas reparadoras; su secreto, como reportan los técnicos en la materia, el poseer un *activo intangible de enorme valor social[[6]](#footnote-6)* como es su proximidad a sendas partes protagonistas de la relación jurídico laboral nacida al amparo de un contrato de trabajo.

Sin embargo y exactamente dos décadas más tarde, la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, *por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social[[7]](#footnote-7),* supone la confirmación, como más adelante se tendrá la oportunidad de analizar con el suficiente esmero, de lo que cabría considerar como una inversión de las tornas en tanto tales entidades quedan completamente exceptuadas de la posibilidad de participar de aquello que, en otro tiempo, fue uno de sus paradigmas de imputación temática y normativa, a salvo de aquello que la ley denomina *actividades de investigación, desarrollo e innovación dirigidas a la reducción de las contingencias profesionales[[8]](#footnote-8)*.

Como primera gran reflexión planteada en términos interrogativos, ¿cabría apoyar un criterio de orden económico en el marco de las políticas de ajuste y austeridad puestas en marcha por el gobierno de la nación frente a los nefastos efectos de la tan cacareada crisis económica o, contrariamente, habría que poner el acento en el hecho de que estuviese en juego un criterio predominantemente jurídico de clarividencia en cuanto a la naturaleza jurídica de las instituciones y, ya de paso, la lucha frente a una más que posible competencia desleal?[[9]](#footnote-9) ¿Resultaría factible pensar, en suma, que nos hallamos ante el tercer gran estadio en la dinámica no exclusivamente vital sino sobre todo causal de estos entes?

El estudio que a continuación se presenta, postula un resumen constructivo de la particular química entre mutuas y prevención de riesgos laborales a lo largo de la horquilla temporal recién aludida. El objetivo pasa, a través de la interpretación de las múltiples normas que han jalonado su entramado jurídico[[10]](#footnote-10) más el aderezo que simboliza la exégesis de materiales prácticos, por tratar de consolidar un reconocimiento a lo que hasta hace bien poco era una realidad empírica y, particularmente, incidir desde una perspectiva cualitativa en los postulados espirituales de esta importante reforma; en otras palabras, en el acierto o desatino, en su caso, por parte del legislador y las consecuencias que de ello cabe esperar en un futuro a corto o medio plazo.

1. **MUTUAS Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: DINÁMICA HISTÓRICA Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN**

En el marco de la relación de trabajo y en aplicación del artículo 4.2.d) ET[[11]](#footnote-11), el poder hacer jurídicamente tutelado que todo trabajador ostenta a la seguridad y salud en el ejercicio de su obra o servicio debe ser considerado sin ambages como uno de los derechos individuales y subjetivos más importantes[[12]](#footnote-12); expresado en otros términos, no se trata única y exclusivamente del hecho de trabajar, sino de poder hacerlo en el espectro de unos condicionantes mínimos, suficientes, que garanticen su cobertura tanto desde un punto de vista físico como psíquico, o como más llanamente ha señalado la doctrina *que el trabajador saliera del centro de trabajo con el mismo estado de salud y de integridad física con que había entrado en la empresa[[13]](#footnote-13)*. Analicemos, a continuación, cuál ha sido la respuesta del legislador a este axioma a lo largo de las dos últimas décadas.

1. **Primer estadio. La génesis normativa de la cultura de la prevención**

El pistoletazo de salida en nuestro Derecho positivo a esta propuesta de base, viene titularizado por la ya presentada Ley 31/1995, expresión legislativa que desde la perspectiva del ordenamiento supranacional comunitario traspone el acervo de Derecho derivado en la materia y que, especialmente pensando en el plano doméstico, capitanea una acometida por reedificar el campo de acción sobre prevención de riesgos laborales, hasta el momento inmerso en una carencia de visión unitaria, uniformadora, como consecuencia con carácter principal y, entre otros motivos, de la diversificación respecto a la propia normativa instrumental.

Al amparo de esta decidida exposición de intenciones, la Ley 31/1995 ofrece carta de naturaleza a dos causas en el seno de otros tantos preceptos:

1ª. Condicionar una mayor y, por qué no decirlo al amparo de la teleología, mejor implicación de las empresas en todo cuanto concierne a la prevención de riesgos laborales[[14]](#footnote-14).

2ª. La toma en consideración de nuevos mecanismos, no tanto a nivel institucional cuanto de régimen competencial, que auxilien a las propias estructuras productivas en la reglamentación de tal fin[[15]](#footnote-15). Lacónicamente, se trata de hacer comprender al titular de la organización productiva que la prevención de riesgos laborales no ha de ser reflejo de una carga sino más bien de un puente hacia el éxito no sólo presente sino también futuro de su negocio[[16]](#footnote-16).

Pues bien, mediante la interpretación sistemática de sendas proposiciones legislativas es como se mecaniza este planteamiento y, por consecuencia, se acredita el origen espiritual de esta opción investigadora. El bosquejo en cuestión, adquiere letra de ley al amparo de la siguiente formulación:

*Artículo 32. Actuación preventiva de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.*

*Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán desarrollar para las empresas a ellas asociadas las funciones correspondientes a los servicios de prevención, con sujeción a lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 31.*

La presente disposición, habría de quedar ulteriormente ratificada por partida doble; a saber:

1. Escasamente un mes más tarde de la Ley 31/1995, accede al tráfico jurídico el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, *sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad Social[[17]](#footnote-17)* con, entre otros, el siguiente contenido:

*Artículo 13. Servicios preventivos.*

*Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán establecer instalaciones y servicios para la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de conformidad con el régimen jurídico, económico y de funcionamiento que determinen las disposiciones específicas en la materia.*

1. Prácticamente un año natural después, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, *por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención[[18]](#footnote-18),* consagraría lo que a continuación se reproduce con tenor literal:

*Artículo 22. Actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicios de prevención.*

*La actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicios de prevención se desarrollará en las mismas condiciones que las aplicables a los servicios de prevención ajenos, tomando en cuenta las prescripciones contenidas al respecto en la normativa específica aplicable a dichas entidades.*

Incide la doctrina especializada en el carácter vidrioso que preside la interpretación de la leyenda *en las mismas condiciones,* pues era algo ya aludido, no desarrollado y sin embargo presumido por la Disposición Transitoria segunda de la Ley 31/1995, lo cual permite dar pie a una tesis interpretativa, salvo mejor parecer, en cuya virtud se arbitra un trato de favor hacia las mutuas respecto a otras entidades[[19]](#footnote-19).

Como opinión personal en torno a estas novedades de origen normativo, se aprecia un cambio notable en cuanto a la exégesis de la naturaleza jurídica de estas entidades. Cuando, a pesar de su naturaleza privada, ha resultado una constante el quedar adheridas a la contribución en la gestión pública de la Seguridad Social, resulta que desde mediados de la década de los noventa del siglo XX se las hace sensiblemente partícipes de una funcionalidad no tan de orden público sino más bien individualizada, casi privativa, en relación a cada organización productiva que, en última instancia y como con el tiempo se sabría, planta la simiente respecto a la problemática que ha venido acompañando a las mutuas a lo largo de las dos últimas décadas. Sea como fuere, aún nos encontramos en una fase incipiente dentro de la narrativa de acontecimientos.

1. **Segundo estadio. El *cortocircuito* funcional**

El devenir de secuencias tiene lugar una década después. Parece ser que, tras la espera de un periodo prudencial, se confirma la presencia de problemas de empaque en la dinámica de las mutuas como servicio de prevención ajeno, un cúmulo de controversias que precisamente tienen que ver con la eterna discusión en torno a la mezcolanza de competencias públicas y privadas en el círculo de las propias mutuas.

Como punta de lanza en esta particular intrahistoria y con el loable objetivo de redimir estos problemas, emerge 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[[20]](#footnote-20),* en cuya exposición de motivos se puede contrastar la siguiente aseveración:

*Sin embargo, el desarrollo por las mutuas de la actividad como servicios de prevención ajenos en las condiciones indicadas, con la utilización compartida de medios, ha venido a introducir un obstáculo que dificulta considerablemente las tareas de control de dichas entidades en su condición de colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, como han puesto de relieve el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Seguridad Social en los informes emitidos durante los últimos años, en los que también se ha señalado la restricción a la libre competencia que supone la actuación de las mutuas, en tales condiciones, en relación con los restantes servicios de prevención ajenos.*

A renglón seguido y en desarrollo de tal declaración, el artículo primero (apartado uno) de idéntica norma introduce, de cara al futuro discurrir de los acontecimientos, una muy importante modificación en el artículo 13.2 del Real Decreto 1993/1995, que reza del siguiente modo:

*Las funciones que las mutuas pueden desarrollar como servicios de prevención ajenos para sus empresas asociadas son distintas e independientes de las actividades reguladas en el apartado anterior (…).*

*Las actividades que las mutuas pretendan realizar como servicios de prevención ajenos podrán desarrollarse a través de una de las siguientes modalidades:*

1. *Por medio de una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, denominada sociedad de prevención (…).*
2. *Directamente por la mutua, 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.*

El camino que emprende la ley, parece meridianamente evidente que es el de plantear un trámite de regresión en cuanto a la aptitud de nuestras protagonistas en el criterio de la cobertura como servicio de prevención ajeno, algo netamente diferenciable de su labor complementaria en el marco más aquilatado de la Seguridad Social. La más rabiosa actualidad del momento pretende querer transmitir que las mutuas incurren en un error por exceso a la hora de implementar este tipo de competencias y, por ello, el legislador trata de coordinar la sinrazón planteándolas la alternativa de seguir operando como servicio de prevención ajeno o, principal novedad, ceder los trastos a una pretendidamente autónoma sociedad de prevención.

Cabe apreciar que el contenido del Real Decreto 688/2005 es realmente doble: otorgar un sistema institucional de ayuda (sociedad de prevención) a una entidad de por sí ya colaboradora (mutua) y, de manera conjunta si bien respecto de aquellas de estas últimas que decidan seguir operando como servicio de prevención ajeno, apuntalar su régimen funcional mediante el desarrollo ejecutivo del intocado, hasta el momento, artículo 32 de la Ley 31/1995.

En suma, lo que late en el trasfondo de este formato es el origen de un obstáculo, de una cortapisa en la simbiosis entre mutua y prevención de riesgos laborales; deviene evidente que no sólo se postula el que las mutuas participen en menor medida de la actividad mediante un desdoble del testigo a otras instituciones, es que, además, para aquellas que continúen como servicio de prevención ajeno, su ámbito de influencia han de ser las *pymes* y aquellas otras organizaciones que, en general y con fundamento estadístico, evidencien mayores índices de siniestralidad laboral[[21]](#footnote-21).

Así las cosas y sin lugar a dudas, el parámetro temporal que es objeto de comentario marca un punto de inflexión; de hecho y como con posterioridad en el tiempo habrá de confirmarse, *las mutuas han sido muy críticas con el nuevo marco de las actividades preventivas a raíz del 2006[[22]](#footnote-22).*

Con todo y con ello, un último episodio acaso evolutivo habrá de converger al respecto de este planteamiento, bastante tardío pero en similar por no decir idéntica línea espiritual. Me refiero al 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[[23]](#footnote-23)* y, para mayor concreción, los apartados d) y f) del Reglamento en cuestión, en un afán por remarcar de manera decidida la deseada separación absoluta entre mutuas y sociedades de prevención[[24]](#footnote-24), una interpretación que queda confirmada cuando su artículo único (apartado seis) habilita a las mutuas para imbricar a sus medios personales y materiales en el nuevo entrelazado de entidades o centros mancomunados que han de facilitar el trabajo colectivo tanto en la gestión de recursos públicos como en el gobierno de según qué prestaciones del sistema de Seguridad Social. Resulta oportuno, no obstante, y casi podríamos subrayar de necesario, el puntualizar que en tal declaración legal no se alude directamente a la competencia sobre prevención de riesgos laborales aunque, como mal menor, la postrera disposición adicional segunda permite inicialmente la irradiación de tales fundamentos a la potestad que es objeto de análisis. Lo considero, acorde con la temática que se aborda, un dato ciertamente ilustrativo.

1. **Tercer estadio. El comienzo del fin**

El instante temporal aparece informado por 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[[25]](#footnote-25).* A través de esta novedosa expresión jurídica y más específicamente en base a su disposición final sexta, se completa el giro de ciento ochenta grados en lo que ha venido siendo el régimen competencial de las mutuas en cuanto a la prevención de riesgos laborales. Por la importancia que ello comporta, se reproduce a continuación el texto de la mencionada previsión:

*Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social no podrán desarrollar directamente las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos. Ello sin perjuicio de que puedan participar con cargo a su patrimonio histórico en las sociedades mercantiles de prevención constituidas a este único fin, en los términos y condiciones que se establezcan en las disposiciones de aplicación y desarrollo.*

Queda acreditado, así pues, que donde anteriormente las mutuas venían ostentando voz y voto al amparo de una normativa propia y específica, a partir de ahora es coto privado de las sociedades de prevención quedando, eso sí, como único vaso comunicante, la posibilidad de que las mutuas puedan participar en éstas últimas mediante su patrimonio histórico, sin más.

Con ser contundente esta consecuencia jurídica, hay además otros dos condicionantes sobre los que merece la pena un comentario; tales son la fuente origen de la reforma y, en segundo lugar, la considerable *vacatio legis* que se confiere a la efectividad de la misma.

En lo que hace referencia a la primera cuestión, definitivamente no parece apropiado el asentar el contenido que representa la exceptuación a las mutuas de su capacidad de influencia directa en materia de prevención de riesgos laborales en el marco que, a modo de continente, representa el desarrollo de la Ley 20/2007, de 11 de julio, por la que se aprueba el *Estatuto del Trabajo Autónomo[[26]](#footnote-26)* sobre *tutela por cese de actividad[[27]](#footnote-27)*. Cierto es que, pensando en el hoy en día, las mutuas adquieren realidad de obra en este concreto quehacer al amparo precisamente de la Ley reformadora 35/2014, sin embargo ello no obsta el poder, incluso la necesidad, de alegar que, en el cuadro político, social y normativo que un quinquenio atrás enarbola la Ley 32/2010, no tiene sentido esta prerrogativa. Expresado en otros términos, seguramente y como teoría de base no ofrezca mucho crédito el que las mutuas pierdan su nivel de acción en materia de prevención de riesgos laborales pero, aun dando por buena esta pretensión, se revela como absolutamente injusto e improcedente el que ello quede oficializado en una disposición no marcadamente diseñada para tal cometido; hubiese merecido un tratamiento normativo propio, como en tantas ocasiones previas ha gozado, o sufrido, el artículo 32 de la Ley 31/1995.

Por lo que concierne a la segunda propuesta, recuérdese, la *vacatio legis,* la disposición final séptima que supone además el epílogo de la Ley 32/2010 incorpora un paréntesis para la entrada en vigor de la misma de 3 meses desde su publicación en el BOE. El principal defecto que, bajo opinión personal, es achacable a la misma no reside tanto en su longevidad, pues ello pudiere estar perfectamente justificado en la desinversión, jurídica y no tanto económica, que las propias mutuas deben efectuar en relación a las sociedades de prevención, cuanto en la laguna que se genera como consecuencia de la ausencia en la propia norma de un postulado para, con carácter sustitutivo, gobernar la cuestión. La prueba más palpable de esta indefinición jurídica reside en que cuando la Administración estatal decide tomar cartas en el asunto a través de la *Resolución de 5 de noviembre de 2010 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social[[28]](#footnote-28)*, ésta irrumpe al tráfico jurídico de manera coetánea a la Ley 32/2010, tratándose en consecuencia de un conglomerado de instrucciones en pos de acomodar la mencionada desinversión jurídica de mutuas sobre sociedades de prevención, pero no para canalizar un *iter* de transitoriedad que, todo sea dicho, podía haber ganado un trimestre en el tiempo.

Como argumentación paralela y aunque sólo sea por el mero y simple hecho de haberla traído a colación, apuntar que entre las principales premisas de desarrollo del nuevo artículo 32 de la Ley 31/1995 se encuentran las concernientes a que las mutuas pueden disolver las sociedades de prevención o, en su caso, transmitirlas a un tercero que bien pudiera ser otra mutua. En el mismo sentido, se autoriza a las sociedades de prevención a poder ofertar sus servicios a otras entidades no asociadas a la mutua de la que originariamente traen causa.

Finalmente, el entrelazado de pasajes y reformas normativas que culmina esta especie de divorcio forzoso entre mutuas y sociedades de prevención en el tercer peldaño de ciclo vital que se viene analizando, arraiga con el 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[[29]](#footnote-29),* en consecuencia, un año después de la entrada en vigor de la propuesta normativa que es objeto de análisis. Tal manifestación jurídica, acorde con su propia exposición de motivos, implica la definitiva adaptación del artículo 32 de la Ley 31/1995 tras la inversión de tornas que sufre por efecto de la Ley 32/2010 y que, hasta el momento, se ha venido sustentando en una suerte de interinidad por efecto de la recién presentada Resolución de 5 de noviembre de 2010.

De este Real Decreto nos ha de interesar el apartado uno de su artículo único, pues lleva a cabo una transformación múltiple, tanto por regla de sustitución como de derogación, del ya de por sí ultra reformado artículo 32 de la Ley 31/1995. En este orden de interés y al efecto de concretar, sobresale la nueva conformación del artículo 13.2 que, en párrafos diferenciados aunque no creo que en idéntico orden de importancia, prohíbe a las mutuas el desarrollo directo de las funciones atinentes a un servicio de prevención ajeno si bien las autoriza a participar en las sociedades de prevención con cargo exclusivo a su patrimonio histórico. Por su parte, el novedoso artículo 13.3 clarifica e incluso intensifica lo que ahora cabe entender como un régimen jurídico independiente de tales sociedades de prevención. Finalmente y en similar interpretación, el artículo 13.5, párrafos segundo, tercero y cuarto, especialmente en aquello que concierne a la opción de las sociedades de prevención de fusionarse o reestructurarse con otras sociedades de prevención o terceras entidades siempre que, como condición inexcusable, hayan culminado la efectiva segregación de la mutua de la que hasta ahora dependían.

1. **Cuarto estadio. El *statu quo***

El postrero segmento temporal en este devenir de acontecimientos, coincide con el momento presente. La ampliamente demandada reforma del edificio jurídico de las mutuas que asienta su causa legal en la disposición adicional décimo cuarta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, *sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social[[30]](#footnote-30)* y que ya por aquel entonces representaba patente de corso sobre una más que inquietante falta de claridad de ideas, tanto de *lege data* como de *lege ferenda*, sobre cuál ha de ser la aptitud de nuestras protagonistas en materia de prevención de riesgos laborales[[31]](#footnote-31)*,* cristaliza con la Ley 35/2014 que, *in fine,* conlleva la derogación expresa de la susodicha disposición adicional de la gran norma reformadora de la Seguridad Social en el siglo XXI; todo ello como prueba más que fehaciente de una relación causa-efecto. Pues bien, en aquello que atiende de manera particular al tema que es objeto de análisis en el presente trabajo, dos son los apartados legales que ameritan nuestra atención.

En primer lugar, la disposición transitoria tercera que, en su apartado uno, condiciona a un proceso de desinversión total, ya ha sido mencionado en argumentaciones previas, de las nuevas mutuas colaboradoras respecto a las sociedades de prevención. Hasta ahora, como se recordará, las primeras podían participar a las segundas desde la dimensión presupuestaria a través de su patrimonio histórico; pues bien, a partir del momento actual lo único que pueden aportar son propuestas de venta de tales participaciones de capital así como, llegado el caso, la completa enajenación de las mismas en el periodo legalmente establecido pues, en caso de que así no aconteciere, las sociedades de prevención entrarán en causa de disolución (apartado dos).

En segundo lugar y de manera evidentemente complementaria con lo ya descrito, la disposición final primera, la cual confiere crédito a la enésima metamorfosis del artículo 32 de la Ley 31/1995; en los siguientes términos:

*Artículo 32. Prohibición de participación en actividades mercantiles de prevención.*

*Las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social no podrán desarrollar las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos, ni participar con cargo a su patrimonio histórico en el capital social de una sociedad mercantil en cuyo objeto figure la actividad de prevención.*

En su virtud, se reafirma la opción legal ya declarada de impedir a las mutuas cualquier tipo de contacto con aquello que pueda ser entendido como potestad competencial de un servicio de prevención ajeno y se incrementa, como novedad, con la más firme imposibilidad de favorecer a las sociedades de prevención mediante hipotéticos cargos a su patrimonio histórico, práctica esta que, salvo puntuales reformas, venía operando como último vestigio de interferencia lícita entre mutuas y prevención de riesgos laborales, en sentido técnico.

Así las cosas, salimos de la espiral y se cierra el círculo. Frente a la originaria redacción del artículo 32 de la Ley 31/1995 que habilitaba a las históricas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para trabajar directamente en el tráfico de la seguridad y salud en el trabajo como servicio de prevención ajeno, eclosiona con efectos de 2015 la renovada conformación de idéntico precepto y que revierte exactamente en la cara inversa de la moneda, aspecto que, como ha quedado demostrado, venía fraguándose desde hace ya una década.

Hasta aquí lo que cabría considerar un análisis teórico, de revisión dogmática y normativa, fundamentado en los devaneos del legislador a la hora de institucionalizar una determinada realidad social y, por supuesto, jurídica. La pregunta, llegados precisamente a este punto, sería la siguiente: ¿cómo se vive este proceso desde un punto de vista real, léase intramuros a las propias entidades afectadas?

1. **LA DIMENSIÓN EMPÍRICA DE ESTE RÉGIMEN COMPETENCIAL**

Hace aproximadamente tres décadas, concurrían en el tráfico más de doscientas de las históricas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social; a día de hoy, apenas si llegan a la veintena, teniendo en cuenta, además, que en tan solo seis de ellas se concentra el 75 por cien del volumen de cotizaciones[[32]](#footnote-32). Así las cosas, se confirma en la actualidad un evidente proceso de concentración, tanto de orden económico como jurídico, un recurso a entidades de mayor tamaño que contribuya no sólo a la preservación sino paralelamente al engrandecimiento de su nivel de eficiencia.

Como planteamiento de partida, el régimen competencial de las mutuas ha de ser asentado sobre cinco niveles operativos[[33]](#footnote-33); a saber:

1º. Prevención de riesgos laborales.

2º. Asistencia sanitaria.

3º. Prestaciones de Seguridad Social.

4º. Rehabilitación física y psicológica.

5º. Readaptación profesional.

Pues bien, el objetivo temático del presente análisis, se halla en el primero de estos apartados, centro de imputación temático en el que el recurso a las mutuas ha sido masivo por el hecho de proporcionar una operativa rápida, accesible y experimentada en el campo de los riesgos profesionales[[34]](#footnote-34).

Quisiera dejar claro, sea como fuere, que todos escalones se encuentran necesariamente hermanados en una relación causa-efecto. La diferencia, acaso, pudiera quedar sustentada en que mientras desde el 2º al 5º nivel nos situamos en la así denominada prevención *con cargo a cuotas* y que viene prioritariamente protagonizada en la labor de las Comisiones de Prestaciones Especiales que gestionan los beneficios de asistencia social con un presupuesto medio en los últimos años superior a los 20 millones de euros[[35]](#footnote-35)*,* el primer escalón apadrina la educación en la famosa cultura de prevención que se erige como tutela previa a la contingencia y que, por ende, opera como luz de guía en la mecánica de la cobertura.

Esta parcelación de incisos temáticos, al tiempo, no goza de la premisa de la exclusividad en el segmento más contemporáneo. Es un hecho reconocido y comprobado que en el longevo ciclo vital de estas entidades colaboradoras, el trabajo no sólo en términos de esfuerzo sino naturalmente de resultados en aquello que atiende a la prevención de riesgos laborales ha disfrutado casi eternamente del talante de la prioridad, ya que ha repercutido en un efecto positivo para trabajadores, empleadores y, por supuesto, para el sistema institucional en su integridad.

Descendiendo un peldaño en el grado de la abstracción y comenzando a presentar de este modo los principales datos numéricos sobre contingencias gestionadas por las mutuas, se parte de la siguiente tabla:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Riesgo** | **2013** | **2014** | **Porcentaje (incremento)** |
| Accidentes de trabajo (con baja) | 468.030 | 482.578 | 3,1 |
| Accidentes de trabajo (sin baja) | 688.544 | 698.024 | 1,4 |

A partir de esta referencia general, veamos, pues, qué resultado ofrece la interacción de algunas de las principales mutuas colaboradoras respecto a nuestro sistema de prevención de riesgos laborales[[36]](#footnote-36), máxime teniendo presente que España ha sido, tradicionalmente y tomando como referencia temporal la horquilla que materializa, al menos, la última década, el país de la Unión Europea con mayor índice de siniestralidad[[37]](#footnote-37).

Apuntar, como canon hermenéutico y a efectos de clasificación formal, que todas las actuaciones sobre la materia son susceptibles de quedar encuadradas, a efectos sistemáticos, en alguno de los siguientes bloques: asistencia técnica, asistencia informativa y asistencia educativa; dentro de esta última, especial mención al perfil investigador. Temporalmente hablando, los datos con los que se juega han de ser ubicados en el trienio 2012-2014.

1. **Activa Mutua**

En lo que concierne a la asistencia técnica, Activa operó sobre 426 empresas mediante planes de reducción de la siniestralidad en estructuras productivas con mayor índice de incidencia y coordinó respecto a 437 empresas diversas actuaciones de prevención y asesoría con apoyo en el programa *Prevención10.* Del cómputo de éstas y otras actuaciones, se derivó una disminución del 14,6 por cien del índice de siniestralidad, una variable que evidentemente contrasta, si bien en términos de positivismo, con el incremento del 3,6 por cien que se materializa en el conglomerado del total de empresas afiliadas a la mutua.

En materia de asistencia informativa, Activa canaliza los contenidos sobre la cultura de prevención a 269 pymes, circunstancia que termina repercutiendo en una disminución del 84 por cien de los siniestros; asimismo informa sobre las últimas novedades legislativas en materia de reducción de cotización por causa de riesgo profesional, pone en marcha hasta 29 campañas de sensibilización, coordina un envío mensual de documentación especializada a medio millar de empresas y, por concluir, participa activamente en el entramado de elaboración de los sumamente importantes códigos de buenas prácticas.

Por lo que respecta a la asistencia investigadora-educativa, sus principales aportaciones se centran en la labor de análisis en investigación de 120 accidentes de trabajo así como 114 enfermedades profesionales, en aquello que atiende a potenciales requerimientos funcionales en los que actúa como sujeto pasivo los propios trabajadores en situación de baja, en la tipología de accidentes en la empresa gracias al resultado que puede ofrecer el examen de hasta 24.998 informes de siniestralidad, en la impartición de 124 sesiones presenciales sobre información técnica a responsables de gestión y autónomos (1762 asistentes) o, finalmente, la puesta en funcionamiento de la educación preventiva virtual, hecho que se traduce en hasta 2140 acciones informáticas.

Como síntesis final de su maniobra y particularmente de sus resultados, aunque ya han sido traídos a colación ciertos números, obsérvese el siguiente cuadro en materia de estadística 2013 sobre siniestralidad:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Origen** | **Tipología** | **Total** | **Incremento/disminución sobre 2012** |
| Riesgos profesionales | Accidente de trabajo (con baja)  Enfermedad profesional (con baja) | 15.917  83 | 2,7% (incremento) |
| Riesgos comunes | Accidente no laboral y enfermedad común (con baja) | 72.427 | 6,6% (disminución) |

1. **Asepeyo**

En primer lugar y respecto a la asistencia técnica, se desarrollan hasta un total de 337406 acciones para promover la cultura de la prevención, entre las que destacan 265033 acometidas de asesoramiento, una variable que influye en la disminución de un 17 por cien en el índice de siniestralidad. No menos importante destacar el incremento de un 3 por cien en la dotación de técnicos de prevención porcentual indicativo de un cardinal de 397 unidades personales sobre las ya existentes, y que a la postre dio lugar a un total de 5.200 especialistas en la plantilla de dicho personal técnico.

En segundo lugar y conforme a lo relacionado con la asistencia informativa, se completan 52259 visitas a empresas.

En tercer lugar y por lo que concierne a la asistencia investigadora-educativa, se proyectan y ejecutan 90087 estudios de siniestralidad, se promueven 7714 proyectos de investigación, entre los que destacan el régimen de las enfermedades profesionales con 2485 de los mismos, se concluyen 20984 encuestas sobre temas varios y variados en la materia y, por último, acaso como el presupuesto de mayor notoriedad, se implementan 7965 sesiones presenciales de formación específica en prevención de riesgos laborales sobre la base de un elemento discente de 110475 interesados. El conjunto general en acciones de formación se eleva a más de 337000 actuaciones.

La interpretación sistemática de estos y otros datos complementarios, facilita el siguiente cuadro de resultados:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Sujetos afectados en formación para la prevención de riesgos laborales | 2012 | 2013 | Cardinal (incremento) | Porcentual (incremento) |
| Empresas | 121.533 | 173.792 | 52.259 | 43 |
| Trabajadores | 1.325.708 | 1.489.559 | 163.851 | 11 |

1. **Fraternidad-Muprespa**

A lo largo de 2013 y en materia de asistencia técnica, esta mutua lleva a cabo 4982 visitas de trabajo en el círculo de sus empresas asociadas y completa 1501 labores de asesoramiento sobre cultura preventiva.

En aquello que concierne a la operativa de asistencia informativa, lleva a cabo un total de 560 jornadas de sensibilización en pro de la reducción del índice de siniestralidad.

Finalmente y en lo que atiende a la asistencia de corte investigador-educativo, se puede considerar su rol más prolífico en el espacio de la prevención de riesgos laborales el haber logrado cumplimentar 7139 estudios de siniestralidad, destacando 755 acometidas de examen sobre accidente de trabajo así como otras 85 en relación a enfermedades profesionales. Igualmente, una mención en favor de la puesta en marcha del aula virtual de prevención que alberga una oferta superior a los 50 cursos en línea y, por último, el haber activado las aplicaciones *prevención10* y *Plan Bonus.*

Todas estas prácticas reflejan que del total de accidentes registrados y cuyo cardinal se fija en 90806, el 41 por cien de los mismos, léase 37428, se acusaron con baja, en tanto el 59 por cien restante, esto es 53378 lo fueron sin baja; destaca de manera relevante el hecho de que, en relación a los primeros, se produce un descenso cardinal de 4373 respecto a 2012, aspecto que, traducido a términos porcentuales, materializa un 10 por cien. Estos datos, además, deben ser interpretados en el marco de que fueron 3203 las empresas afectadas, un 76 por cien de las mismas bajo la calificación de pymes, una circunstancia que termina repercutiendo en un descenso del índice de incidencia equivalente a 5875 por cada 100000 trabajadores.

Por último, destacar que junto al Plan Básico de reducción de siniestralidad y ante los buenos resultados y quizá en la esperanza de otros mejores, Fraternidad-Muprespa se decidió por la activación de otro mucho más específico; el resultado, satisfacción en el 98 por cien de las estructuras organizativas afectadas.

1. **Ibermutuamur**

En lo que hace referencia a la asistencia técnica, ha sido una constante en su operativa el régimen de visitas a *pymes* y empresas de sectores con mayor índice de incidencia al objeto de asesorar sobre la cultura de la prevención.

En lo que atiende a la asistencia informativa, ha sido pródiga su actuación en acciones de corte divulgativo y, de manera particular, en recomendaciones de buenas prácticas. Especialmente destacable, la difusión de resultados de sus estudios de siniestralidad.

En lo que respecta a la asistencia educativa, junto a varias jornadas y seminarios de actualización en materia de prevención de riesgos laborales a modo de formación continua, merece una especial atención el *Plan de Acciones Divulgativas y Educativas 2015,* el cual se vertebra sobre la base de un servicio on-line cuyas principales virtudes son la celeridad y la interactividad. Entre sus objetivos, reducir la siniestralidad, aumentar la capacidad de integración a través de la mejora en la cultura de la prevención entre sus empresas asociadas, informar sobre los riesgos profesionales de mayor frecuencia por sector de actividad y difundir códigos de buenas prácticas. En cuanto a sus actividades disponibles, hasta 39 manifestaciones entre las que destacan, formalmente, las de carácter bilingüe y, por contenidos, aquella que ilustra sobre los costes de la no prevención; mención especial asimismo para las así denominadas *píldoras informativas,* esto es, más de una veintena de presentaciones informáticas en formato audio-visual sobre hábitos de vida y trabajo saludables que han merecido el premio a la innovación tecnológica en producto preventivo.

Y como los números no lo son todo pero siempre se aprende de los mismos, véase la siguiente tabla en materia de siniestralidad sobre sus empresas asociadas:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Tipo de riesgo e índice de siniestralidad respecto al ejercicio anterior | 2013 | 2014 |
| Accidente de trabajo (con baja) | 3,5% (disminución) | 3,7% (incremento) |
| Índice de incidencia | 3,43 | 3,39 |
| Primer sector | 4,54 | 4,40 |
| Segundo sector | 5,62 | 5,74 |
| Tercer sector | 2,85 | 2,82 |

El porcentaje de incremento o disminución en cuanto al total de accidentes de trabajo con baja es poco apreciable; su traducción en expresión cardinal así lo acredita: 34288 accidentes en 2012, 33084 accidentes en 2013 y 34380 accidentes en 2014. Sea como fuere, llama la atención que, contrariamente a esta tendencia de aumento del riesgo, se ve reducido el índice de incidencia gracias a la influencia de los sectores primario y terciario si bien, de igual manera, en una escala poco significativa. Aunque no venga expresado en la tabla, mencionar el sensible ascenso de accidentes de trabajo *in itinere,* que eleva su cuantía en un 8,53 por cien y se traduce en una dispersión aumentativa del índice de incidencia equivalente al 3,2 por cien.

1. **REFLEXIONES PERSONALES**

El breve relato que a continuación se expone, podría situar al lector sobre la pista de lo que cabría entender como un error por reiteración; nada más lejos de nuestra intención. El objetivo es el de volver al punto temático de partida y causa prioritaria de la investigación al objeto de retomar la exegética sobre las virtudes y defectos a la acción de las mutuas colaboradoras en el entramado de la prevención de riesgos laborales.

En el ciclo vital de las mutuas, se aprecia una línea pronunciadamente ondulante respecto a su capacidad de influencia en el ámbito público-privado; recordemos:

Con su génesis en 1900 queda marcado el ideal del aseguramiento privativo, objetivo; el interés del concreto empleador por los daños que pueda sufrir su trabajador en el ejercicio de la relación productiva que los vincula.

El segundo paso en la evolución se ubica con la instauración del actual sistema público de Seguridad Social allá por 1967; como premio a la labor desarrollada, las mutuas se ven recompensadas con la opción de colaborar en según qué competencias de según qué prestaciones del propio sistema de Seguridad Social, señaladamente la IT y, de esta manera, acercarse más al ámbito de la gestión pública.

El tercer estadio converge rápidamente en el tiempo, ya que en 1971 surge el *Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo,* considerado el auténtico origen de la prevención de riesgos laborales en España en términos de conciencia social[[38]](#footnote-38) y que ulteriormente se vería refrendado desde el punto de vista legislativo con la Ley 31/1995, ciertamente de manera muy tardía pero justificando que, como paso previo a la norma jurídica, ha de haber una realidad social por acotar. Este proceso marca una nueva línea de ruta en favor de un ideal más privado que público.

Finalmente, y aunque de manera paradójica el inicio de nuestra labor, tras la primera década del siglo XXI emergen dos manifestaciones normativas, las Leyes 32/2010 y 35/2014 que dan al traste de manera absolutista con la opción de estas entidades de participar en el espacio de la prevención de riesgos laborales.

Llegados a este punto, así lo hacíamos en el apartado introductorio, cabe interrogarse: ¿nos encontramos ante el cuarto estadio evolutivo de una institución que se encamina a los 115 años de vida?

Por contradictorio que pueda llegar a parecer, es lo cierto que si bien desde la decisiva influencia que ejerce el RD. 688/2006, por el que definitivamente se consagra la alternativa entre mutua con organización específica o sociedad de prevención externa, el montante recaudado por el Programa de Higiene y Seguridad en el Trabajo comienza a disminuir de manera elocuente, sin embargo, el papel de las mutuas como entidad colaboradora en materia de prevención de riesgos laborales ofrece unos resultados magníficos, como así lo acredita la *Estrategia Española de Seguridad Y Salud en el Trabajo (2007-2012)* y que se plasman en una evidente reducción del índice de siniestralidad que se ve institucionalizada no sólo a nivel material por cuanto 1 euro invertido equivale a 26 euros de ahorro en gastos adicionales y, específicamente, a 3,3 euros en prevención de riesgos laborales, sino también personal gracias a la disminución de trabajadores afectos, aun cuando la unidad de acción sea la empresa[[39]](#footnote-39), cuyo número paradójicamente aumenta. El secreto de la mencionada Estrategia, ha de ubicarse en abanderar una suerte de concertación social, esto es, un instrumento de gobierno complementario participado por todas las partes interesadas pero al margen del cauce propiamente legislativo.

He aquí uno de los secretos de este éxito; sin lugar a dudas, la permisibilidad para que junto a la acción legislativa en su versión más pura se haya dado acceso a la participación social complementaria de todas las opciones personales. Ciertamente, no llama la atención su empatía con el círculo del empleador, al fin y al cabo una mutua no es sino una organización de base asociativa de empresarios, sin embargo y precisamente por ello, es más significativa su proximidad con el colectivo laboral y, por ende, con la expresión contrapuesta de intereses estructurales sobre los que se asienta la relación bilateral profesional[[40]](#footnote-40). Tal vez pudiera ser éste el desencadenante de que, en origen, las organizaciones sindicales mostrasen su recelo a que las mutuas asumieran excesivas competencias, sin embargo y a la postre han terminado aportando una valoración muy positiva de la funcionalidad global de las mismas[[41]](#footnote-41), como acaso lo pruebe el hecho de que en el *Diálogo Social Bipartito[[42]](#footnote-42)* los agentes sociales muestren una cierta condescendencia, un gesto de buena voluntad al no plasmar un acuerdo cerrado de presión sino en todo caso una remisión de actuaciones al Gobierno de la Nación para que éste legisle conforme a ciertos parámetros.

En fin, ¿qué ha resultado de todo ello? Ni más ni menos que la cara inversa de la moneda; en otras palabras, las mutuas se ven absoluta e injustamente exceptuadas de cualquier posibilidad de seguir gestionando en uno de los basamentos temáticos y normativos de mayor notoriedad en el ámbito de la prestación profesional de servicios, ya sea autónoma o dependiente, como es la prevención de riesgos laborales.

Parece meridianamente claro, así las cosas y conforme al devenir de las últimas manifestaciones de reforma normativa del perfil Seguridad Social, que el legislador y para ser más exacto el Gobierno de la Nación, pierde absolutamente su confianza en estas entidades de talante colaborativo al objeto de participar en la cultura preventiva, esto es, vuelve a postular una separación radical de funciones públicas y privadas. Lo verdaderamente importante ha de ser, ¿por qué?

Un primer motivo, podría ser de orden jurídico. Parece ser que el fin último postulado es el de romper el vínculo hasta ahora existente entre las mutuas y unas organizaciones sociales de tipo mercantil que poco o nada tienen que ver con el edificio jurídico de la Seguridad Social y que, posiblemente, su *modus operandi* pudiera degenerar en una *praxis* de competencia desleal, ya fue mencionado, en el campo de la prevención, entre las propias mutuas o respecto de entidades especializadas externas.

Un segundo motivo, de orden económico[[43]](#footnote-43). De manera incisivamente remarcada por algunas organizaciones sindicales, el trasfondo de esta operación perseguiría la obtención por parte de las mutuas de un importante montante económico gracias a la venta de sus hasta ahora sociedades de prevención, remanente que facilitaría la compensación de la deuda histórica cercana a los 40 millones de euros que estas asociaciones mantienen con el sistema público de Seguridad Social.

Sea como fuere, los datos sobre los que se asienta la empírica permiten maniobrar o científicamente concluir en un espíritu contrapuesto al proclamado con la reforma de la Ley 35/2014.

En mi opinión, el problema no es tanto el segmentar el régimen competencial de estas instituciones en lo que metafóricamente podría considerarse un recurso al clásico *divide y vencerás*, sino en el hecho de no llegar a entender que es precisamente lo contrario lo que hubiese resultado aconsejable. En efecto, en vez de privar a las mutuas de la primera partida de su ámbito funcional, la prevención, lo más productivo, compartiendo de este modo la tesis de los especialistas en la materia, hubiese pasado por *asegurar la integralidad de la protección frente al riesgo profesional, entendida esta como la utilidad contrastada para los sistemas de protección social de disponer de entidades especializadas a las que poder atribuir de forma conjunta las funciones relacionadas con todo el ciclo de la protección (…)[[44]](#footnote-44).*

Pues bien, aun cuando de una lectura superficial de la Ley 35/2014 parece no cuestionarse el creciente papel de las mutuas, realmente sí que se está cargando de manera cruel contra las mismas, pues no sólo se pierde una gran oportunidad para delimitar claramente su papel en el ámbito de colaboración en la gestión del régimen público de la Seguridad Social (fases 2ª a 5ª del ciclo tuitivo)[[45]](#footnote-45) sino que además se incide muy negativamente, hasta el límite máximo que encarna su prohibición, en la 1ª de tales (prevención *ex ante*).

Las mutuas vienen prestando en la actualidad su ayuda a 1,5 millones de empresas afiliadas que dan trabajo a 12 millones de empleados, datos cardinales que se traducen, en términos porcentuales, a un 98 por cien de empresas y un 95 por cien de trabajadores[[46]](#footnote-46); asimismo, poseen un modelo operativo estable, eficiente y que, curiosamente, pues ello encarna una excepción a lo que tradicionalmente ha venido siendo la regla general, ha sido aceptado y defendido por todos los sectores implicados, léase organizaciones sindicales, asociaciones empresariales, las propias mutuas e incluso la Administración institucional de la Seguridad Social. En el otro platillo de la balanza, la cada vez más baja inyección presupuestaria de la Administración estatal en el *Programa de Higiene y Seguridad en el Trabajo*, una realidad que se viene constatando, progresivamente, desde hace más de una década.

Además y como exponente clásico de la operativa de las mutuas, la prevención de riesgos laborales ha permanecido a la cabeza en cuanto a la oferta de sus productos por el valor intrínseco que la misma representa[[47]](#footnote-47), con lo cual queda fuera de cualquier planteamiento lógico el último posicionamiento del legislador al respecto y es que ahora nos encontramos con un panorama desquiciante en el que a finales de 2014 hay 10000 trabajadores controlados por las sociedades de prevención que ahora van a carecer de una cobertura objetiva y de calidad y se va a entrar en una guerra económica por causa de la desinversión preceptiva que, francamente, plantea un panorama nada halagüeño, como así ha quedado evidenciado en el primer trimestre de 2015 con el cataclismo que ha supuesto para las mutuas el que, una buena parte de las mismas, no hayan podido culminar el trámite de escisión, o habiéndolo completado, se vean en la tesitura de seguir compartiendo entre un 60-80 por cien de los afectados, léase mutualistas (para la mutua) o clientes (para la sociedad de prevención) y que queda probado en la evidencia de que, hoy día, las mutuas aún colaboran con el 0,5 por cien de su presupuesto en labores informativas de cultura preventiva en favor de las *pymes*[[48]](#footnote-48), premisa que, lejos de enmarcarse en una política de austeridad, no sólo no ahorra costes sino que los incrementa[[49]](#footnote-49).

En conclusión, cuando todas las partes implicadas en el régimen operativo y de resultados de una institución se ven beneficiadas por el mismo, aspecto que llama como es lógico hacia su refrendo legal, el legislador responde con su expresión más intransigente[[50]](#footnote-50) y casi podríamos decir que ofensiva. Sencillamente y recurriendo a un eufemismo, premiar con un cierre en cuanto a régimen de competencias una reducción del 28,13 por cien del índice de incidencia de siniestralidad en empresas afectadas frente al aumento de dicha variable en el total de estructuras productivas del 0,33 por cien o la reducción de accidentes de trabajo con baja en cardinal de 4923 que puede traducirse en un beneficio empresarial en cuanto a días no perdidos de casi 165000 días que se traducen en 640 millones de euros para las empresas o 107 millones para la propia Seguridad Social[[51]](#footnote-51), es una aberración.

Por ello, quizá sea preceptivo traer a colación un último planteamiento de enmienda legal a corto-medio plazo que no se apoya en estrictos andamios jurídicos y económicos sino en algo más próximo a la Ciencia de la Educación. Desde un punto de vista casi filosófico, hablar de salud es tratar uno de los ingredientes básicos de la felicidad[[52]](#footnote-52), de tal manera que si planteamos una salud laboral estaremos buscando una iniciativa para lograr la felicidad del empleado. En consecuencia, existe una ligazón entre prevención y educación cuya divergencia, recurriendo de este modo a la tez opuesta, es termómetro de la siniestralidad[[53]](#footnote-53).

La siniestralidad es origen de numerosísimos costes económicos y particularmente humanos[[54]](#footnote-54) y sabemos igualmente del mayor valor en cuanto a la aportación de las mutuas en materia de prevención de riesgos laborales respecto a otras entidades específicas, léase el *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo* o la *Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales*, ya que no sólo aportan en labores informativas sobre la cultura preventiva sino que, además, lo hacen intramuros de las propias empresas asociadas[[55]](#footnote-55). Precisamente por ello es vital la lucha contra la misma mediante la cultura preventiva articulada en términos educativos y no meramente informativos.

Más que posiblemente, esta última circunstancia quizá si haya podido ser considerada como la tumba de las mutuas[[56]](#footnote-56), sin embargo ello no es en medida alguna suficiente como para privar a tales entidades de una competencia que todos los interesados aplaudían y sobre la que se ha pedido una suerte de fortalecimiento desde la *Asociación Internacional de Seguridad Social* en pro de lo que ya desde hace tiempo ha venido en denominarse una Seguridad Social dinámica, esto es, un sistema que no sólo repare *ex post* sino también prevenga *ex ante[[57]](#footnote-57)*, presupuesto conceptual que, todo sea dicho, ha representado un referente temporal en España en lo que al campo de acción de las mutuas concierne[[58]](#footnote-58).

1. La disposición adicional primera de la Ley 35/2014 de reforma del régimen jurídico de estas entidades, opera esta sustitución en su identificación formal. No obstante y en materia de contenidos, ¿puede ello ser interpretado como un aviso de circunscripción de su campo de actuación y por ende de justificante en cuanto a la privación de capacidad de maniobra respecto a la prevención de riesgos laborales como finalmente ha ocurrido? Muy al contrario, destacados representantes de la doctrina especializada opinan que *una vez que ha desaparecido nominalmente, al menos, la adjetivación de patronal de las mutuas, podría darse acaso entrada hacia una configuración de las mismas más pluralista en cuanto entidades colaboradoras del sistema público tanto en materia propiamente aseguradora-reparadora como en cuanto a entidades operativas de prevención de riesgos profesionales* (J.L. MONEREO PÉREZ: “La protección integral de los riesgos profesionales a veinte años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: prevención *versus* reparación”; *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2015, nº3, página 23)*,* lo cual puede entenderse como una declaración de intenciones en favor de potenciar su ámbito de influencia. [↑](#footnote-ref-1)
2. H. CORRALES ROMERO: “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y su lugar en el sistema de Seguridad Social”; en AAVV, *Público y privado en el sistema de Seguridad Social, LABORUM, 2013, página 311.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Los patrones podrán sustituir las obligaciones definidas en los artículos 4, 5 y 10, o cualquiera de ellas por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate, de los riesgos a que se refiere cada uno de estos artículos respectivamente o todos ellos, en una sociedad de seguros debidamente constituida, que sea de las aceptadas para este efecto por el Ministerio de la Gobernación* (Artículo 12; Ley de Accidentes de Trabajo de 1900). Aunque no se utilice idéntica terminología, ésta parece ser la primera referencia a lo que, con el tiempo, serán Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales y que rápidamente serían desarrolladas por Real Decreto de 28 de julio de 1900, por el que se aprueba el reglamento ejecutivo de dicha ley, y otro posterior de 27 de agosto de 1900 sobre el anterior a su vez y Orden Ministerial de 10 de noviembre de 1900; en las tres manifestaciones normativas se perfila la definición de mutua. [↑](#footnote-ref-3)
4. *La gestión del régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales queda atribuida, en el Régimen General, a las Mutualidades Laborales, dentro del campo de sus respectivas competencias, y en los regímenes especiales, a las entidades de estructura mutualista. Esta gestión será compatible con la atribuía a las mutuas patronales en las condiciones que reglamentariamente se determinen* (Base Décimo Séptima, artículo setenta y tres, Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social). [↑](#footnote-ref-4)
5. BOE de 10 de diciembre de 1995. [↑](#footnote-ref-5)
6. H. CORRALES ROMERO: “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y su lugar en el sistema de Seguridad Social”; en AAVV, *Público y privado en el sistema de Seguridad Social,* página 329. [↑](#footnote-ref-6)
7. BOE de 29 de diciembre de 2014. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artículo único, apartado 1, Ley 35/2014 que introduce nueva redacción al artículo 68.3.c), primer párrafo, último inciso, LGSS. Sin duda tiene un espíritu más preventivo que reparador y, por ende, más cercano a la causa de la Ley de Prevención que al cargo a cuotas. [↑](#footnote-ref-8)
9. Aunque científicamente no sea posible saberlo si *de facto* o *de iure*, parece que las mutuas podrían utilizar las sociedades de prevención para captar empresas asociadas y, con ello, pelear más por un interés lucrativo que de calidad en el servicio. Este hipotético problema, más específicamente la lucha contra el mismo, es uno de los frentes de batalla que propone el legislador; así se deriva de varios apartados de la exposición de motivos de la Ley 35/2014 como, por ejemplo, *(…) la normativa vigente requiere una adaptación a la realidad actual en aras a la consecución de los principios de seguridad jurídica, coordinación, eficacia, eficiencia, trasparencia y competencia* o que *(…) la problemática que se ha suscitado en este ámbito, que afecta al ejercicio de la colaboración y al propio mercado de los servicios de prevención ajenos, aconsejan que las mutuas se desvinculen totalmente de esta actividad (…).* [↑](#footnote-ref-9)
10. UGT-CASTILLA Y LEÓN: “De las Mutuas Patronales a las Mutuas de la Seguridad Social” (capítulo I), 2012. [↑](#footnote-ref-10)
11. Un estudio monográfico y exhaustivo sobre el mismo en Mª L. MARTÍN HERNÁNDEZ: *El derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo;* CES, 2005. [↑](#footnote-ref-11)
12. Curiosamente y de manera contrapuesta a esta notoriedad, la doctrina critica que el legislador no revista de un contenido específico a este poder sino tan solo de manera indirecta a través de una remisión al correlativo deber del empresario en la materia (M.C. PALOMEQUE LÓPEZ: “El derecho de los trabajadores autónomos a la seguridad y salud en su trabajo”; *Revista de Derecho Social,* 2007, nº40, páginas 22-24). Asimismo y para un abordaje más amplio de los condicionantes que integran tal deber empresarial, A. GARRIGUES GIMÉNEZ: *La organización de la prevención en la empresa;* Servicio de Publicaciones de la Universidad Jaume I de Castellón, 1997, páginas 89-90. [↑](#footnote-ref-12)
13. J.I. GARCÍA NINET y A. VICENTE PALACIO: “Los derechos de los trabajadores a la protección de la seguridad y salud en el trabajo y las obligaciones empresariales sobre estas mismas materias”; en AAVV, *Lecciones sobre la Ley de Prevención de Riesgos Laborales,* Servicio de Publicaciones de la Universidad Jaume I de Castellón, 1997, página 71. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artículo 16 Ley 31/1995. [↑](#footnote-ref-14)
15. Artículo 32 Ley 31/1995. [↑](#footnote-ref-15)
16. Informe AMAT 2014, página 4. [↑](#footnote-ref-16)
17. BOE de 12 de diciembre de 1995. [↑](#footnote-ref-17)
18. BOE de 31 de enero de 1997. [↑](#footnote-ref-18)
19. S. GONZÁLEZ ORTEGA (Coordinador): *Comentarios al Reglamento de los Servicios de Prevención (RD. 39/1997, de 17 de enero);* TIRANT LO BLANCH REFORMAS, 1997, páginas 168-169. [↑](#footnote-ref-19)
20. BOE de 11 de junio de 2005. [↑](#footnote-ref-20)
21. Artículo 2.2 O.TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, *por el que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la Financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales;* BOE de 29 de noviembre de 2006. [↑](#footnote-ref-21)
22. UGT-CASTILLA Y LEÓN: “De las Mutuas Patronales a las Mutuas de la Seguridad Social”, página 99. [↑](#footnote-ref-22)
23. BOE de 16 de enero de 2010. [↑](#footnote-ref-23)
24. Artículo único, apartados 2 y 3. [↑](#footnote-ref-24)
25. BOE de 6 de agosto de 2010. [↑](#footnote-ref-25)
26. BOE de 12 de julio de 2007. [↑](#footnote-ref-26)
27. Disposición adicional cuarta de la Ley 20/2007. [↑](#footnote-ref-27)
28. BOE de 6 de noviembre de 2010. [↑](#footnote-ref-28)
29. BOE de 17 de noviembre de 2011. [↑](#footnote-ref-29)
30. BOE de 2 de agosto de 2011. [↑](#footnote-ref-30)
31. F. MORENO DE VEGA Y LOMO: “Una nueva dimensión para la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales como entidad colaboradora del sistema de Seguridad Social”; *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (IUSTEL),* 2012, nº 29-30, páginas 7-8. [↑](#footnote-ref-31)
32. H. CORRALES ROMERO: “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y su lugar en el sistema de Seguridad Social”; en AAVV, *Público y privado en el sistema de Seguridad Social,* página 312. [↑](#footnote-ref-32)
33. H. CORRALES ROMERO: “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y su lugar en el sistema de Seguridad Social”; en AAVV, *Público y privado en el sistema de Seguridad Social,* página 316. [↑](#footnote-ref-33)
34. Mª T. IGARTUA MIRÓ: *Manual del Servicio de Prevención;* TECNOS, 2002, página 130. [↑](#footnote-ref-34)
35. P. SANZ CASADO: *La actividad preventiva de las Mutuas de Accidentes de Trabajo como factor clave para la competitividad empresarial,* página 7*;* Seminario Estrategia Española sobre Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2014 (inédito). [↑](#footnote-ref-35)
36. Mi agradecimiento a los responsables de ACTIVA-MUTUA, ASEPEYO, FRATERNIDAD-MUPRESPA e IBERMUTUAMUR, en sus sedes de Salamanca, por su desinteresada colaboración así como el suministro de ciertas informaciones que han hecho posible completar el presente apartado. [↑](#footnote-ref-36)
37. Para un análisis más detallado sobre la influencia que en dicha circunstancia ha podido tener la insuficiencia cuantitativa, en su caso la ineficacia cualitativa, de la legislación sobre prevención de riesgos laborales, Mª L. MARTÍN HERNÁNDEZ: “Inefectividad de la normativa de prevención de riesgos laborales y siniestralidad laboral en España”; *Revista de Derecho Social,* 2007, nº40. [↑](#footnote-ref-37)
38. A. MOLINA MARTÍNEZ: *Educación y seguridad laboral en la España contemporánea;* página 181 (tesis doctoral inédita). [↑](#footnote-ref-38)
39. PERE TEIXIDÓ CAMPÁS: *La prevención de riesgos laborales y las mutuas en cifras 2008-2013* (inédito). [↑](#footnote-ref-39)
40. En la eterna discusión entre la calificación, y consecuentes efectos, de un riesgo como común o profesional, parece lógico que las mutuas presionen contra el aumento, actual y desmedido, de la consideración de un riesgo como Accidente de Trabajo o Enfermedad Profesional (J.L. MONEREO PÉREZ: “La protección integral de los riesgos profesionales a veinte años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: prevención *versus* reparación”; página 21). Dicha lógica está en que las mutuas parecen, pero no son, mutualidades, sino asociaciones de empresarios que, por lógica, lucharán por que este singular conflicto decaiga en favor de sus intereses. [↑](#footnote-ref-40)
41. H. CORRALES ROMERO: “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y su lugar en el sistema de Seguridad Social”; en AAVV, *Público y privado en el sistema de Seguridad Social,* página 327. [↑](#footnote-ref-41)
42. 9 de enero de 2012. [↑](#footnote-ref-42)
43. Como defensor del mayor peso que parece ofrecer este parámetro, J.L. MONEREO PÉREZ: “La protección integral de los riesgos profesionales a veinte años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: prevención *versus* reparación”; página 28. [↑](#footnote-ref-43)
44. H. CORRALES ROMERO: “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y su lugar en el sistema de Seguridad Social”; en AAVV, *Público y privado en el sistema de Seguridad Social,* página 318. [↑](#footnote-ref-44)
45. J.A. PANIZO ROBLES: “La reforma del régimen jurídico de las mutuas: otra ocasión perdida”; *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* LABORUM, 2015, nº2, páginas 23-25. [↑](#footnote-ref-45)
46. H. CORRALES ROMERO: “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y su lugar en el sistema de Seguridad Social”; en AAVV, *Público y privado en el sistema de Seguridad Social,* página 313. [↑](#footnote-ref-46)
47. PERE TEIXIDÓ CAMPÁS: *La prevención de riesgos laborales y las mutuas en cifras 2008-2013* (inédito). [↑](#footnote-ref-47)
48. Soporte normativo a través de la, al menos hasta ahora, Resolución anual de la Secretaría de Estado de Seguridad Social sobre criterios y prioridades en la planificación de las actividades preventivas de las mutuas. [↑](#footnote-ref-48)
49. P. SANZ CASADO: *La actividad preventiva de las Mutuas de Accidentes de Trabajo como factor clave para la competitividad empresarial,* página 27. [↑](#footnote-ref-49)
50. La acuñación de este calificativo permite mencionar las manifestaciones en contra desde el origen de la reforma, técnicamente en relación a la potencial venta de las sociedades de prevención o, en su caso, disolución de las mismas, publicitadas por confederaciones sindicales más representativas a nivel de Estado como UGT ([www.fesugt.es](http://www.fesugt.es); fecha: 27 de enero de 2014) o, en el otro platillo de la balanza, la CEOE ([www.expansión.com](http://www.expansión.com); fecha 1 de febrero de 2014), todo ello respecto de lo que aún era un proyecto de ley. [↑](#footnote-ref-50)
51. Informe AMAT 2014, páginas 9-10. [↑](#footnote-ref-51)
52. A. MOLINA MARTÍNEZ: *Educación y seguridad laboral en la España contemporánea;* páginas 9-13. [↑](#footnote-ref-52)
53. A. MOLINA MARTÍNEZ: *Educación y seguridad laboral en la España contemporánea;* páginas 33. [↑](#footnote-ref-53)
54. Informe AMAT 2014, página 1. [↑](#footnote-ref-54)
55. Informe AMAT 2014, página 6. [↑](#footnote-ref-55)
56. A. MOLINA MARTÍNEZ: *Educación y seguridad laboral en la España contemporánea;* páginas 284. [↑](#footnote-ref-56)
57. Informe AISS 2012-2013. [↑](#footnote-ref-57)
58. Informe AMAT 2014, página 5. [↑](#footnote-ref-58)