

Capítulo IV. Papel de las Mutuas a la luz de su nueva ley y la reestructuración de las mismas.

RAMÓN LÓPEZ FUENTES¹.
Prof. Contratado-doctor DTSS.
Universidad de Sevilla.

Resumen

La Ley 35/2014, implica no sólo un cambio de denominación de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, sino el reconocimiento de un campo de actuación que va más allá de las contingencias profesionales. Ese cambio tiene una importante repercusión sobre el número de profesionales que trabajan en las Mutuas, ya que existen diferentes límites administrativos para el crecimiento del empleo en el sector público. A esto habría que añadir la destrucción de empleo, justificada por la crisis económica. Como resultado de esa realidad, se produce una importante reducción de empleo en dichas entidades.

Por otro lado, la ley permite apostar por un cambio de sentido, siempre y cuando se abran nuevas líneas de acción, para lo que será necesario contar con profesionales cada vez más especializados. Lo que no está tan claro es cuáles serán sus condiciones socio laborales en relación a lo que tradicionalmente se daba en las Mutuas: niveles de empleo caracterizados por su estabilidad y calidad.

Abstract

The law 35/2014, involves not only a change in the title of the cooperating Mutuals, but also a wider scope of action which go further than the professional contingencies. In fact, this change has also an important effect over the number of people working in the Mutuals, since there are some administrative limits to the development of the public employment of the sector. In addition to it, we should mention the lose of jobs, justified by the economical crisis. As a result of this reality, it is produced a significant reduction in the employability of these institutions.

On the other hand, the law permits a change of direction, as long as new lines of work were opened, for which will be necessary even more and better specialized staff. In this sense, what is not enough clear is which are going to be their new working conditions, since the references have traditionally been high levels of quality and stability.

1. Cuestiones preliminares.

La aprobación de la ley 35/2014, de 26 de diciembre, como parte del Programa Nacional de Reforma para el Reino de España, daba cumplimiento a la promesa electoral de crear un nuevo marco regulador del sector. Mediante dicha norma se da cierta continuidad al papel que venían desempeñando las Mutuas, a la vez que crea las condiciones necesarias para un enfoque diferente en sus relaciones con la Seguridad Social.

Se ha señalado que dicha reforma se centra más que nada en pequeños retoques estéticos, pero, a nuestro juicio, en realidad es más importante de lo que aparenta o se ha pretendido hacer ver. Y ello, porque no sólo hay un cambio de denominación, sino un posicionamiento de estricta dependencia con el Sistema de Seguridad Social.

Ejemplo de lo anterior lo tenemos desde el enfoque que se quiere dar a cómo quedan las Mutuas, en su consideración de entidades colaboradoras con la Seguridad Social y no ya de la Seguridad Social. Además, ese cambio de denominación deja al margen las referencias tradicionales a la naturaleza profesional de su campo de acción, para, a

¹ Trabajo desarrollado dentro de la línea de investigación del grupo EURLAB SEJ103

continuación enumerar las lista de funciones que han ido asumiendo en los últimos años, algunas de las cuales venían cuestionándose a la luz de su inicial concepción.

Aspectos, todo ellos, que enlazan con la tendencia previa y necesaria para afrontar esos cambios, y que obligaba a modificar –con diverso alcance, todo sea dicho– el marco jurídico del empleo de los diferentes colectivos profesionales que prestan sus servicios a través de dichas instituciones². O lo que es lo mismo, y pese a lo que pudiese pensarse, se facilita y continúa con un proceso de reducción de profesionales en el sector³, como ya desde el anteproyecto de la ley de Mutuas había sido ampliamente cuestionado por diferentes asociaciones empresariales y sindicales⁴.

En realidad, a nuestro juicio, estamos ante un nuevo ejemplo de como sobre la base de mantener un proceso convergente con la realidad económica, es posible desarrollar un sistema “parapúblico” de acceso restringido y beneficioso para determinados entes empresariales. Pues no siempre se reduce el uso de servicios ajenos, sino que éste se hace especialmente necesario para atender determinados servicios profesionales⁵, al menos en determinados aspectos funcionales⁶, que normalmente presentan un coste elevado, por la especialidad que presentan.

Cierto es que la conjugación de factores organizativos y económicos relacionados con la crisis económica permiten entender, y hasta justificar, algunos de los procesos previos de reducción de profesionales en el sector. Si bien es cierto que ello no deja de ser paradójico, ya que y pese a existir un mayor campo de acción, la presencia de diversos factores externos repercute negativamente sobre la propia forma de gestión de las Mutuas existentes –que pone en entredicho la necesidad de algunas de las actuaciones realizadas–. Situación que, no necesariamente se ha traducido en una mayor y mejor atención al ciudadano⁷, si no a un traslado de carga desde las propias

² Se profundizaría así en un proceso de reestructuración del sector, que sobre el argumento de las funciones que desarrollan los trabajadores que integran el colectivo de las Mutuas y la necesidad de optimizar recursos, permitirá seguir reduciendo y especializando el número de dichas Entidades Colaboradoras, con la consiguiente eliminación de masa laboral. En este sentido vid, López Gandía, J. “La reforma de las mutuas y la sostenibilidad de la seguridad social”. *Lex social: revista de los derechos sociales*, ISSN-e 2174-6419, nº 5, V2, 2015. págs. 153-179

³ Quizás no en los términos que señalan algunos informes sindicales, pero sin duda muy en la línea de aquellos. Al respecto vid. el informe sobre el anteproyecto de UGT o CCOO, que hablan, cuanto menos de una reducción de más de 10000 profesionales ante las reestructuraciones realizadas y por realizar. Al respecto material interno sindical.

⁴ Al respecto, son numerosas las publicaciones que recoge AMAT y diferentes sindicatos, así como artículos de opinión de diversos profesionales del sector respecto a los problemas que pueden presentarse. cit recursos bibliográfico AMAT.

⁵ Como ya hacen numerosas direcciones provinciales de algunas Mutuas respecto de servicios jurídicos y de asesoramiento, por más que los mismos puedan coordinarse con sus correspondientes servicios centrales, amén de determinadas actividades sanitarias que por su especificidad han de “subcontratarse”. En concreto cit documentos internos Mutua de referencia

⁶ Ante la imposibilidad de atender adecuadamente las tareas encomendadas. De manera que los criterios de eficacia, eficiencia y calidad permiten justificar el rodillo absorbente en favor de macroentidades colaboradoras “unificadas” que a su vez prestan servicios a los entes propios de la colaboración *con* la Seguridad Social, dentro de un contexto de reestructuración del sector. Al respecto vid en VVAA, dir. Tempere Navarro, A.V. *Las mutuas colaboradoras con la seguridad social: la nueva regulación y su acción protectora*. Edit. Aranzadi. 2015. ISBN 978-84-9099-028-5.

⁷ Sirva al respecto, como ya hemos señalado, la presencia de numerosos documentos de trabajo de rechazo al anteproyecto de Mutuas, tanto desde el ámbito empresarial, como sindical. Al respecto (...)

Administraciones Públicas e otros entes instrumentales del Sector Público. A tal punto es así que, algunas de dichas actuaciones, incluso pueden cuestionarse a la luz de un tema tan relevante –precisamente al reivindicar la naturaleza privada de dichas instituciones– como es limitar el derecho de la competencia, por más que dichas acciones se traten de justificar sobre el carácter finalista de dichas instituciones. Lo que supone incurrir en graves incoherencias, que hacen pensar que antes se hacía mal, o ahora se hace peor.

2. La importancia del marco administrativo en la configuración de las plantillas profesionales de las Mutuas

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en desarrollo de la DA 31 de la ley 2/2011, aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público⁸, cuyo art. 1.3 deja muy claro que las Mutuas forman parte del mismo⁹.

Esa inclusión implica extender el régimen de garantías y controles administrativos sobre determinadas entidades que, sin embargo, no se consideran Administración Pública. Un tema que, al menos en los últimos años, ha pasado a tener un gran protagonismo en materia de personal¹⁰. Y ello, pese a la presencia de normativa propia

vid. Informes UGT, CEOE o AMAT, cuestionando la evolución del servicio en el sector e incluso la posible vulneración del derecho a la salud, como ha llegado a publicar el sindicato ELA.

⁸ En adelante TRLCSP

⁹ En concreto, se indica que integran el Sector Público

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por 100.

e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), y la legislación de régimen local.

f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores

¹⁰ Al tratarse de trabajadores cuyos servicios se centran a la atención al ciudadano en ámbitos que van más allá de los estrictamente sanitarios, con un importante volumen de empleo que, sin embargo, se ha caracterizado por aplicar de muy diversa forma criterios estrictamente empresariales. En sentido similar, si bien profundizando sobre el papel de dicha naturaleza pública, vid J López Gandía, J y Toscani Giménez, D. *La reforma de las Mutuas*. Edit. Bomarzo, 2015. ISBN 9788515923717 (ref. contracub).

que, en su caso, se complementa por las normas de derecho común en materia de personal, el Texto Refundido de Estatuto de los Trabajadores y el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

Dicho lo anterior, hay que justificar el porqué de dichas actuaciones. Por eso se acude constantemente a la premisa sobre la naturaleza económica y funcional de las Mutuas, de forma que la naturaleza pública de aquellas conlleva el peaje de verse sometidas a determinadas normas y reglas de Derecho Administrativo, en términos similares a la propia Administración –sobre todo en cuestiones de control y crecimiento de plantillas dichas entidades–¹¹. Quizás un ejemplo clave al respecto lo vemos en la Ley de Presupuestos para 2013, extendida en sus efectos para 2014, cuando mantuvo la denominada “moratoria” en materia de elección de Mutuas¹²; ya que dicha norma debía significar el cese de la actividad comercial de las mismas, así como avanzar en la concentración de recursos sanitarios y preparar definitivamente la segregación de las sociedades de Prevención¹³....

¹¹ De forma muy simple podríamos decir que *están fuertemente administrativizadas* y, por tanto, no sólo sometidas a diferentes niveles de control interno por los propios órganos de la Mutua, sino a todo un entramado de filtros y controles de vigilancia y tutela del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Funciones que se ejercen fundamentalmente a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de la que depende la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a la que corresponde ejercer el seguimiento en el orden económico de las Mutuas y coordinar y tutelar la gestión que éstas realizan. Sin perjuicio de esa tutela, además, la actuación de la Mutua está también sujeta a los siguientes controles externos:

Control financiero, a través de la Intervención General de la Seguridad Social.

Control del cumplimiento de la normativa de Seguridad Social, a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Control del cumplimiento de la normativa en materia de Sanidad, a través de las Inspecciones de Servicios Sanitarios correspondientes.

Un control Administrativo de las Mutuas que se asienta sobre la argumentación que gestionan fondos públicos, como que justifica la necesaria remisión al art. 52 del ya antiguo RD 1993/95. Al resepto, vid. VVAA. *Reglamento general sobre colaboración en la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades de la Seguridad Social*. MTSS, Edit. Cinca, 2010.

¹² Vid la Disposición Transitoria Octava de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, que establecía, de forma transitoria, el mantenimiento de la asociación y adhesión a la Mutua que, a la fecha de entrada en vigor de la citada Ley, se hubiera elegido, hasta la entrada en vigor de la norma por la que se actualice el régimen jurídico de las Mutuas. Cuestión ésta que, como hemos anticipado, bien podría bien ser objeto de análisis sobre su legalidad a la luz de la doctrina sobre derecho de la competencia en el seno de la UE, partiendo de los fines que son propios a las Mutuas y del debate en torno a su naturaleza.

¹³ Como ya establecía el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, sobre la segregación de la actividad preventiva de las Mutuas, diferenciando aquella desarrollada dentro del ámbito de la Seguridad Social, de aquella correspondiente a la actuación voluntaria como Servicios de Prevención Ajenos. La regulación del funcionamiento de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos se refleja en el artículo 13 del Reglamento General de Colaboración, en relación con el artículo 68 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social y del citado Real Decreto 688/2005, pudiendo llevarse a cabo a través de una persona jurídica distinta de la Mutua, llamada Sociedad de Prevención, sociedad mercantil diferenciada de las funciones y actividades llevadas a cabo por la Mutua en su función de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, para preservar los medios que proceden de ésta. Y que, curiosamente, ha implicado un nuevo marco regulador de cómo afrontar la gestión sanitaria de los servicios de prevención, como regula el RD 901/2015, de 9 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención y, en su caso, respecto del Plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2015, conforme a los criterios de la Resolución de 4 de mayo de 2015, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Con un panorama así, es claro que los empleados de las Mutuas, pese a que no gozan del nivel de garantías administrativas que supondría su consideración como Administración Pública, sí que estén sometidos a criterios de funcionamiento y de condiciones laborales particulares, en base a esa funcionalidad Pública de las entidades en las que desempeñan sus funciones¹⁴. Luego, y pese a que su marco regulador común sea el Estatuto de los trabajadores¹⁵, determinados aspectos relacionados estrictamente con política salarial y régimen de contratación están fuertemente “administrativizadas” por cuanto están supeditadas a los criterios que año a año se ha ido aprobando por nuestro legislativo¹⁶.

A modo de resumen, podemos afirmar que los límites administrativos indicados se justifican sobre tres grandes líneas de acción:

Por un lado, en cuanto a cómo incide en su plantilla el porcentaje de su masa económica destinada a la administración de las Mutuas¹⁷. Situación que, obviamente, se ve y ha visto condicionada por la situación económica del país: con numerosos cierres empresariales, disminución de contrataciones y disminución de cotizantes..., que ha llevado a la correspondiente reducción de cuotas. Lo que, obviamente, implica menor porcentaje de masa económica dedicada a nuevas contrataciones y/o, en su caso, incluso, a no renovaciones contractuales o, incluso, a extinciones contractuales.

Y en segundo término, por la aplicación de las ya citadas limitaciones que desde el Gobierno se han impuesto para reducir el sector público¹⁸. Especialmente llamativo es la previsión de que sólo sea posible realizar contrataciones sobre un porcentaje de tasa de reposición, en términos similares a las Administraciones Públicas. Y decimos similares, porque, obviamente, el cubrir esos porcentajes en las vacantes no sólo no es

¹⁴ Incluido el diverso alcance que se ha introducido por parte de nuestros tribunales respecto a determinadas normas en materia de despidos. vid. Kahale Carrillo, D.T.” El despido colectivo del personal laboral al servicio de los Entes, Organismos, y Entidades que forman parte del Sector Público. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 38/2014, p. 276, ISSN 1696-9626.

¹⁵ Que permite adaptar las necesidades económicas del sector a diferentes procesos de “elasticidad” en el diseño de plantillas, por más que desde el ámbito de las Mutuas se “apueste por la estabilidad y recolección de sus profesionales. En este sentido no podemos encontrar una única dirección de acción, si bien si que podemos observar diversas acciones concretas en materia de reubicación de personal y diseños de carreras profesionales.

¹⁶ Por poner ejemplos claros de esas medidas, baste citar cómo se han aplicado limitaciones retributivas a su personal, o las novedades introducidas respecto al ejercicio de funciones y condiciones de participación en sus órganos de dirección, dentro del programa de acción para la Administración Pública.

¹⁷ Donde encajan todos aquellos aspectos que tienen que ver con el mantenimiento y crecimiento de plantillas, tal y como se establece en el Reglamento de colaboración de las Mutuas y los Estatutos propios de cada una de las mismas. En concreto el art. 7 del RD 1993/95, en su apartado 1.d) que nos remite, tanto al art. 20, como al 24 del mismo texto y al papel que al respecto tengan los correspondientes Estatutos

¹⁸ Y no siempre de la forma más adecuada, como demuestra el artículo 34.6, de la Ley de presupuestos para 2015, relativo a los requisitos para la determinación o modificación de retribuciones del personal laboral y no funcionario establece que, en el caso de las mutuas, “accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y sus centros mancomunados (...) será preceptivo informe de la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las Empresas Públicas, presidida por la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, de conformidad con lo que establezca la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Serán nulos de pleno derecho los acuerdos adoptados en esta materia con omisión del trámite de informe o en contra del informe de la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las Empresas Públicas.”

obligatorio, si no que a veces se ha visto impedido por la propia reducción de actividad económica. E incluso, y cuando se ha producido se ha tratado de un proceso muy centrado en subir la llamada plantilla operativa. Esto es, centrada respecto al personal técnico sanitario –en detrimento de otras áreas funcionales de las Mutuas–.

Por último, el hecho de asistir a un proceso de reestructuración, fusión o reordenación del número de Mutuas y de sus recursos. Limitando y frenando así un posible crecimiento del sector, que tuviese su traducción en los niveles de empleo de las Mutuas, tal y como sí era frecuente ver en la primera parte de nuestro siglo. No obstante, mucho nos tememos que no sea éste un tema cerrado, dado que el número actual de Mutuas probablemente se reduzca aún más¹⁹.

Ese cúmulo de circunstancias han tenido una incidencia dispar, según la propia dimensión de las Mutuas y su situación económica²⁰. Pero en términos globales, suponen un adelgazamiento organizativo de las mismas, donde las previsiones del Estatuto de los Trabajadores encajan perfectamente²¹ y justifican incluso despidos colectivos de importancia²². Extinciones que, precisamente por lo anterior, justifican una litigiosidad limitada al respecto y la posible percepción para conocer el verdadero alcance de las extinciones realizadas²³.

¹⁹ Al respecto vid. las consecuencias de aplicar la SENTENCIA nº 19 DE 2013 DE TRIBUNAL DE CUENTAS - SALA DE JUSTICIA, 17 de Septiembre 2013, y lo ocurra ante una posible absorción para parte de otras, como ha ocurrido con respecto a la no aplicación de código ético como causa de despido por parte de FREMAP en base, precisamente al basarse la juez en un artículo de El País de 14 de Junio de 2014, sobre la nefasta gestión de la Mutua.

²⁰ Que sin llegar a los términos de nuestro sector financiero, si que encuentran cierto parangón de criterios comunes, como ocurre por acudir a términos de “territorialidad”, “sectorización” o “racionalización” a la hora de integrar, coordinar o eliminar entidades, de manera que actualmente podemos encontrar un número bastante más reducido de Mutuas. Y que en algunos casos, además, funcionan como unidad. Vid al respecto info www.AMAT.es

²¹ En concreto por la aplicación de la Disposición adicional primera Medidas en relación con los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración. Que establece que los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el art. 3.1 del texto refundido de la Ley de contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dictarán en sus respectivos ámbitos de competencias las instrucciones pertinentes para la correcta ejecución de los servicios externos que hubieran contratado, de manera que quede clarificada la relación entre los gestores de la Administración y el personal de la empresa contratada, evitando, en todo caso, actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral, sin perjuicio de las facultades que la legislación de contratos del sector público reconoce al órgano de contratación en orden a la ejecución de los contratos. A tal fin lo citados entes, organismos y entidades dictarán antes del 31 de diciembre de 2012 las instrucciones pertinentes para evitar actuaciones que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral.

En el supuesto de que en virtud de sentencia judicial los trabajadores de las empresas se convirtieran en personal laboral de la Administración, el salario a percibir será el que corresponda a su clasificación profesional de acuerdo con el convenio colectivo aplicable al personal laboral de la Administración, siendo necesario informe favorable de los órganos competentes para hacer cumplir las exigencias de las leyes presupuestarias.

²² Al respecto pueden ser ilustrativos los procesos realizados en Cyclops o MAZ, por poner sólo un par de ejemplos de sobra conocidos.

²³ Bien por el perfil de los profesionales despedidos, por la mejora sobre las indemnizaciones previstas, por la propia externalización que ya existe de determinadas funciones, por acudir a fórmulas que han permitido enlazar separadamente procesos colectivos a través de extinciones individuales...éct. Una amplia casuística que, sin embargo, ha dado lugar a muy escasa doctrina judicial en relación a otros sectores de actividad,

Y no sólo se trata de destrucción de empleo, sino que, y al igual que en otros ámbitos económicos, podemos afirmar que hay una mayor precarización de condiciones laborales. No sólo por la aplicación de normas sobre recortes, reestructuraciones estructurales u ordenación de jornadas.... Si no, por el hecho cada vez más frecuente de establecer un mayor nivel de rotación y precarización de los contratos, al implantar mayores niveles de contratación a tiempo parcial o integrar figuras temporales de acceso al empleo, formular políticas de integración de becarios.... etc²⁴.

Es cierto que ese panorama forma parte ya de una tendencia general de nuestra economía, por más que en su momento no se destacase como una característica propia del sector público. Por último, hay que mencionar la preocupación y temor previo a la Ley de Mutuas sobre el impacto que sobre el empleo tendría desligar y, en su caso, privatizar las sociedades de gestión de la Prevención que aún permanecen adscritas a las Mutuas. Una materia que ha sido afrontada de diferente forma por las Mutuas, pero que en términos generales ha implicado una reducción paulatina de profesionales que, a nuestro juicio, no necesariamente se ha traducido en una mejora en la atención a la Prevención de Riesgos de los trabajadores²⁵, si no que ha supuesto verdaderas oportunidades de negocios para determinados intereses corporativos²⁶.

En conclusión, y aunque es difícil valorar al detalle el verdadero alcance e impacto de las medidas descritas –dado que sólo al acudir a cada uno de los de los departamentos de Recursos Humanos de las Mutuas podremos medir su verdadero efecto, y el cómo se han afrontado en cada caso–, si hay datos reales aproximados sobre el hecho de que se ha producido una reducción importante del volumen total de empleados en el sector de las Mutuas en los últimos años, por más que en muchos casos simplemente se haya procedido a jubilar a ciertos trabajadores, cuyas vacantes no se cubren.

3. Aspectos de la Ley de Mutuas que pueden ahondar en la reestructuración del sector.

La Ley 35/2014, al suprimir la preposición de por la preposición con, nos parece que pretende no sólo dejar clara la naturaleza privada de las Mutuas, si no poner coto también a cualquier posible planteamiento de que las mismas puedan integrarse como parte de una futura Agencia Nacional de la Seguridad Social e incluso garantizar su viabilidad y pervivencia, pese a que pudiese plantearse una reforma en torno a la unificación o simplificación de la naturaleza de las prestaciones, desapareciendo cualquier referencia a la profesionalidad o no de las mismas. Quizás incluso puede

²⁴ Sobre todo en el ámbito de las vacantes propias de los profesionales sanitarios, e incluso de la contratación vía ETT o conveniando la realización de actividades, vía prestación de servicios mercantiles. Ejemplos de lo anterior los tenemos en la presencia de mayor número de profesionales sanitarios en régimen de residencia; o la presencia de diferentes procesos de formación que implican la presencia de personal que realiza funciones y tareas profesionales bajo la cobertura de bolsas de becas o prácticas, dentro de la multiplicidad de Convenios que dichas entidades firman con Universidades o centros de Formación Profesional....y que, sin duda, permiten acomodo gracias a la extensión del propio art. 82 del TRLGSS.

²⁵ Al respecto son ejemplificativos los informes de UGT; o las denuncias realizadas contra alguna Mutua al despedir a varios técnicos..... Un tema, que por sí mismo, sin duda, debiese ser objeto de una valoración más crítica e integradora sobre la funcionalidad de las Mutuas, y el desplazamiento e inclusión de funciones propias o no.

²⁶ En esa línea podemos situar algunas de las indicaciones que se hacen en el auto, fechado el 3 de junio de 2014, del juzgado de Barcelona que instruíra el caso del fraude en Mutua Universal y el papel de sus gestores.

entenderse como una reivindicación del sector para mantener cierto grado de independencia ante una cada vez mayor intervención y regulación de los diferentes ámbitos de su actividad, pese a los factores que justifican su inclusión en el Sector Público que podemos ceñir a un doble plano, por más que uno no se entienda sin el otro:

En primer lugar, porque la base para mantener la vinculación estructural con la Seguridad Social parte de su régimen financiero, y condiciona incluso su atribución patrimonial. Pues tanto el origen de sus fondos, como su propio patrimonio, pertenecen a la Seguridad Social, aunque, al menos inicialmente, no así sus deudas u otras responsabilidades²⁷.

En segundo término, porque la dependencia funcional de las Mutuas es totalmente instrumental, pese a desaparecer la tradicional referencia a los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Pues sólo al servicio del Sistema de Seguridad Social tienen sentido; por cuanto su actividad se desarrolla sobre las funciones que la ley les atribuye. Atribución que se hace en términos amplios y, ni mucho menos, cerrados; pues cabe que se les asignen además todas "...aquellas actividades de la Seguridad Social que les sean atribuidas legalmente"²⁸. Ya sea en un futuro mediato o más lejano.

Desde las premisas indicadas creemos que hay margen para pensar que haya nuevas atribuciones funcionales, que deben llevarnos a pensar en diseños de plantillas más flexibles, con altos niveles de cualificación y especialización que, si es cierto, ya están bastante presentes en las plantillas actuales. Sólo por poner algún ejemplo al respecto pretendemos citar dos posibles ejes²⁹ desde dónde pudiesen ampliarse esas funciones:

a) Aspectos de gestión sanitarioprestacional.

Sin duda estamos ante la mayor amplitud de funciones que han ido y pueden asumir las Mutuas. Al ser el objeto esencial de su actividad el reconocimiento, seguimiento y control de la mayoría de las prestaciones que están relacionadas con posible alteración de la salud del trabajador –o incluso de sus familiares–³⁰. Y decimos esto porque es frecuente ver propuestas que abogan por ampliar los supuestos de intervención de las Mutuas respecto a la gestión y asistencia en contingencias comunes que afecten a los trabajadores incluidos dentro de su campo de aplicación. De hecho, cada vez es más

²⁷ Al respecto vid. Fernández Domínguez, J.J y Fernández Fernández, R. *Responsabilidades empresariales en los actos de encuadramiento y responsabilidad de las mutuas*. Edit. Tirant lo Blanch, 2007. ISBN 9788484569688, en una línea que viene reiterando el papel de la responsabilidad de la Mutua, sobre todo cuando se vinculaba a la exigencia de Servicios propios de Prevención, cit. STS3071/2014, ref. Recurso 635/2013, base datos CGPJ.

²⁸ Apartado f) del art. 80 TRLGSS.

²⁹ Y dejando a salvo cualquier posible idea en torno a nuevas funciones relacionadas con la aplicación del RD 708/2015, sobre todo respecto al control de la afiliación y correspondiente alta-baja de los sujetos objeto de protección.

³⁰ Esta materia es una de las piedras de toque en la evolución y ampliación de funciones que vienen atribuyéndose a las Mutuas en los últimos años en torno a atribuirle un mayor elenco de prestaciones sanitarias. Proceso que no siempre se han acompañado de funciones de reconocimiento y control de las mismas, ni de mayor dotaciones presupuestarias; pues las mismas se condicionan por el papel de las cuotas recaudadas y la necesidad de generar excedentes y reservas, así como, en su momento al cumplimiento de las correspondientes obligaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales. Vid. al respecto algunas de las primeras directrices que al respecto se marcan en el documento de trabajo, *Funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales*. INSH, 2007. ISBN 9788423529643.

frecuente ver especialidades sanitarias en los catálogos de servicios de las Mutuas que tradicionalmente podrían considerarse propias del Sistema Público de Salud, amén de una mayor coordinación en las relaciones con el resto de Administraciones Sanitarias, especialmente en materia de gestión de IT³¹.

La pregunta es si con esas nuevas potestades que se les podrían atribuir a las Mutuas no estaríamos creando un conflicto de competencias con las tareas propias de los Servicios Públicos de Salud y, por ende, un nuevo paso en la intermediación y justificación de un trasvase de “empleabilidad” de los profesionales de la salud desde la Administración Pública al Sector Público³²; que, cuanto menos, tendría difícil justificación, por no decir que fuese ilícito.

b) Cuestiones en torno a la gestión del empleo y prestaciones complementarias del Sistema de Seguridad Social.

Es quizás este el tema que pueda resultar más hipotético, novedoso e incluso extraño. Pero como, a nuestro juicio, nada nos parece que impida que las Mutuas asuman también funciones en materia de intermediación y colocación, sobre todo en relación a “complementar” las prestaciones por cese de actividad de los autónomos³³.

No olvidemos que las prestaciones por desempleo y, en su caso, todo el conjunto de medidas que las acompañen pueden considerarse prestaciones de Seguridad Social. Luego, las Mutuas, con la correspondiente actuación legislativa, bien podrían desempeñar sus funciones también en dicho ámbito. De hecho, ya encontramos experiencias propias en algunas las Mutuas en cuestiones relacionadas con la empleabilidad y la formación, si bien éstas se canalizan a través de sus programas de Acción Social, y como parte del contenido de los mismos para complementar la

³¹ Piénsese cómo en los últimos años se ha incrementado el número de profesionales sanitarios en materia de medicina familiar y general, más allá de la especialización propia de la siniestralidad laboral, al ser necesario un perfil diverso que atienda materias tales como la ginecología, la evaluación de diagnósticos pediátricos o el deslinde entre las contingencias comunes y profesionales en las alteraciones de la salud de los trabajadores afectados. Todo ello, sin olvidar otros aspectos complementarios y necesarios para un tratamiento integral de la salud, que va desde las especialidades propias de la enfermería, la farmacia o las terapias recuperadoras, tanto físicas, como mentales. Lo que ha provocado, en algunos casos, no sólo cambios en los perfiles profesionales de los profesionales sanitarios, si no que incluso sea preciso mantener diferentes acuerdos de externalización, de las mismas, en línea a una situación ya tradicional de muchas Mutuas, sobre todo en orden a la imputación de responsabilidades y la posible prescripción o no de las mismas, cit. STS 3270/2015, REc. 703/2014, base datos CGPJ. En este sentido vid. un trabajo clásico como es VVAA, coord. Mercader Uguina, J. R. *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales*. La Ley. 2007. ISBN 9788497258593.

³² Y la repercusión que estos temas tengan en cuanto a la relación que medie entre la Administración de la Seguridad Social y los Servicios Públicos de Salud de las CCAA, máxime si partimos de cuál sea el régimen que implique el desarrollo de una futura Agencia de la Seguridad Social y su relación con los diferentes ámbitos y Entidades gestoras de la Seguridad Social, incluido el SEPE, por más que él mismo quede Vid. DA 3ª Ley 27/2011.

³³ Al menos así podría plantearse a falta argumentos en contra si conjugamos la redacción de la DA 32 de la Ley de contratos de trabajo, con el contenido de la Ley 18/2014 y el Plan Nacional de Empleo, en cuanto a cómo y quiénes pueden crear agencia de colocación y la naturaleza pública o privada de las mismas, así como el sentido de las mismas conforme al RD 1796/2010, de 30 de diciembre.

atención que se dispensa a determinados colectivos de trabajadores que están en procesos de recuperación³⁴.

Precisamente, dado el cada vez mayor alcance de medidas incluidas en sus catálogos de servicios complementarios, si conjugamos el art. 80.1. f) del TRLGSS, con el art. 43 del mismo TRLGSS, podemos encontrar un campo propicio al desarrollo de nuevos encargos y facultades a las Mutuas, El de canalizar, gestionar y desarrollar prestaciones complementarias al sistema. Ya que el art. 43 sólo establece limitaciones al desarrollo de mejoras voluntarias sobre el hecho de su naturaleza viccontributiva, procedan éstas o no de la negociación colectiva, por lo que si existe un previo mandato legislativo que así lo habilite, bien podrían gestionarse también por las Mutuas.

4. Conclusiones

Creemos que hay numerosos motivos para ser críticos con el proceso y desarrollo que ha llevado a la actual Ley de Mutuas, pero especialmente en lo que atañe a su falta de mejor previsión sobre el coste de personal que ello ha implicado. Quizás ello puede justificarse ante una concepción política imperante, donde la destrucción de empleo del Sector Público es perfectamente justificable, pues la calidad sólo se mide en términos de control y rendimiento, dejando al margen otras apreciaciones, como la suficiencia o la idoneidad del mismo.

Sin embargo, hay que tener presente la heterogeneidad de situaciones profesionales a las que hacen frente las plantillas de las Mutuas y su insuficiencia o adecuación para atender adecuadamente una cada vez mayor disparidad de prestaciones, que van más allá de su inicial campo de actuación sobre los riesgos profesionales. Circunstancias éstas que obligan a considerar reglas organizativas de especialización y cualificación a la hora de elaborar sus plantillas. Reglas que debiesen ser la premisa de partida a la hora de fijar condiciones de contratación y diseñar perfiles diferenciados en los trabajadores al servicio de las mismas, pero que no siempre se pueden materializar ante restricciones externas.

Así, las Mutuas han pasado de caracterizarse por cierta tendencia de estabilidad y crecimiento de sus plantillas, a encontrarse ante una mayor diversidad de tareas que ha permitido justificar mayor movilidad y “volatilidad” en el número de sus trabajadores. Con el agravante de no poder crecer siempre como sería deseable a la hora de diseñar su estructura organizativa, pues la actividad desarrollada, las restricciones introducidas respecto a cumplimiento de tasas de reposición, o el impacto sobre las plantillas de procesos de concentración y desaparición de entidades suponen verdaderas líneas rojas a nuevas contrataciones³⁵.

Al conjugar todas esas circunstancias es claro que se justifica normativamente la necesidad de reestructurar el sector Mutualista en aras a una mayor consolidación del Sector Público, dentro de un funcionamiento más dinámico, flexible y de optimización

³⁴ Al respecto, vid. p.e memoria de actividades ASEPEYO, material exposición actividad formativa conjunta.

³⁵ No sólo por procesos de “reunificación” o “absorción” de entidades, que se han desarrollado tras la simplificación del panorama de las Mutuas, sino por otras cuestiones estrictamente económicas y organizativas en torno a la dimensión de las mismas, como ha ocurrido con la “liberalización” de las sociedades de prevención e, incluso, con determinadas acciones judiciales por malas praxis económicas, como señala López Gandía, J. “La reforma de las mutuas...” ob. cit.

de los recursos para avanzar en una mejora de la gestión y del servicio. Pero, a nuestro entender, hay tantas contradicciones que también podemos sospechar que haya otros intereses ocultos. Y no es cosa nuestra sólo, sino que son numerosas las críticas a los efectos que las políticas de contención del gasto están teniendo sobre la calidad de los servicios y que son perfectamente extrapolables al tema que nos ocupa. De manera que quedan en entredicho algunos de los argumentos que se han esgrimido no sólo para no crear más y mejor empleo en el sector, ante la idea de que en realidad existan otros intereses sectoriales de concentración económica a la hora de redimensionar las Mutuas dentro del Sector Público. Lo que, obviamente, nos permite retomar una vieja demanda en torno a definir claramente qué papel hayan de desempeñar las Mutuas en el contexto de una más que anunciada y no desarrollada Agencia Nacional de Seguridad Social.