

La prevención en el nuevo escenario de la Ley de Mutuas

RESUMEN / ABSTRACT

Para este año 2014 está prevista la aparición de la nueva Ley de Mutuas de la Seguridad Social que modificará sustancialmente la actuación de estas Entidades, y que a lo largo de su historia han tenido un alto protagonismo en el desarrollo e implantación de la prevención en las empresas españolas. Conocer las líneas principales de actuación y gestión en el nuevo marco, nos ayudará a evitar caer en los mismos errores cometidos en el pasado con los actores de la prevención en España .

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS

Mutuas de la Seguridad Social; Gestión; Prevención; Legislación; ORP Conference

AUTORES / AUTHORS

Alejandro Romero Miron
Mutual Midat Cyclops
aromero@mc-mutual.com

Introducción

Las mutuas, constituidas en los inicios del siglo XX como entidades de asociación libre, (creadas por los empresarios) se han ido adaptando a la evolución y ampliando sus coberturas, con la finalidad de contribuir a la resolución de las muchas dificultades que en esta gestión se generan y en un constante proceso de colaboración con las políticas del sistema de la Seguridad Social.

El éxito de la colaboración en la gestión de las prestaciones de Seguridad Social de las mutuas ha sido posible gracias a la continua aplicación, mantenimiento, mejora y desarrollo de las técnicas de gestión y organización empresarial aplicadas en las Mutuas. Esta gestión eficiente ha posibilitado la generación de unos resultados positivos que han contribuido a la dotación de reservas y aportación de los Fondos de Prevención y Rehabilitación.

En fechas próximas verá la luz la denominada “Ley de Mutuas” que pretende realizar profundos cambios en la gestión de las actuales “Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social”, las antiguas “Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo” y próximas “Mutuas de la Seguridad Social”.

Aquí únicamente abordaremos lo que se cita en el anteproyecto de Ley relativo a la Prevención de los Riesgos Laborales.

El anteproyecto de Ley

El anteproyecto de la Ley, en su exposición de motivos, define la *realización de actividades de prevención de riesgos laborales de la Seguridad Social* como una prestación de la colaboración en la gestión desarrollada por la Mutuas, destacando que dicha gestión *ha sido positiva para el sistema, incluso en períodos de crisis, donde éstas han sido capaces de generar excedentes y aportar importantes recursos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social*.

Posteriormente concreta; “Es objeto de las Mutuas de la Seguridad Social el desarrollo, por delegación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de las siguientes funciones de la Seguridad Social:

- a) *La gestión de las prestaciones económicas y de la protección sanitaria, incluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como de las **actividades de prevención** de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora.*

Y más

Las actividades preventivas de la acción protectora de la Seguridad Social son prestaciones asistenciales a favor de los empresarios asociados y de sus trabajadores dependientes, así como de los trabajadores por cuenta propia adheridos, que no generan derechos subjetivos, dirigidos a asistir a los mismos en el control y, en su caso, reducción de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de la Seguridad Social. Igualmente tienen por objeto la investigación de las causas que originan las expresadas contingencias profesionales de la Seguridad Social.

Corresponderá al órgano de dirección y tutela de las Mutuas de la Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, establecer la planificación periódica de las actividades preventivas de la Seguridad Social que desarrollarán aquéllas, sus criterios, contenido y orden de preferencias, así como tutelar su desarrollo y evaluar su eficacia y eficiencia. Las Comunidades Autónomas que, en virtud de sus Estatutos de Autonomía, ostenten competencias de ejecución compartida con el órgano de tutela, podrán proponer al mismo las actividades que consideren que deban desarrollarse en sus respectivos ámbitos territoriales, para que puedan ser consideradas en la planificación de las actividades preventivas y serán informadas sobre su ejecución.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social podrá aplicar los recursos del Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social a la creación o renovación de centros asistenciales y de rehabilitación adscritos a las Mutuas, a actividades de investigación, desarrollo e innovación de técnicas y tratamientos terapéuticos y rehabilitadores de patologías derivadas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales a desarrollar en los centros asistenciales adscritos a las Mutuas, así como a incentivar en las empresas la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente a la reducción de las contingencias profesionales de la Seguridad Social, mediante un sistema que se regulará reglamentariamente y, en su caso, a dispensar servicios de la Seguridad Social a la población protegida para el control de las contingencias profesionales.

La Ley termina con una disposición final segunda, que modifica el artículo 32 de La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales por el cual *Las Mutuas de 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.*

Según la disposición transitoria tercera, el plazo para desvincularse totalmente de esta actividad es el 31 de Diciembre de 2014.

Podríamos resumir que el Anteproyecto de la Ley contempla 3 aspectos fundamentales en relación con la Prevención de riesgos laborales y que nos puede hacer reflexionar sobre nuestro papel en el futuro escenario.

- 1 - La actividad preventiva de las Mutuas
- 2 - La desvinculación de las Mutuas con las Sociedades de Prevención
- 3 – La sustitución del Fondo de Prevención y Rehabilitación

Dictamen del CES

El Consejo Económico y Social de España el 22 de Enero de 2014, emitió un dictamen sobre dicho anteproyecto en el cual, de entrada lamenta, dada la trascendencia de la norma, que no se consultara a los interlocutores sociales, agotando las vías previas de consultas con las organizaciones y de negociación en el marco del dialogo social. Asimismo considera que la modificación que se pretende introducir a la Ley 31/1995, debería ser sometida a la consideración de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El CES considera inadecuada la prohibición absoluta de que las Mutuas participen en las sociedades mercantiles de prevención. “Esta restricción no parece justificada, por cuanto las Mutuas han venido desarrollando una importante labor como servicios de prevención ajenos y deben poder seguir desempeñándola de manera voluntaria. Llama la atención, además, la perentoriedad del plazo de un año con que se impone la enajenación que, puede ser difícilmente realizable en muchos casos y no debería inducir a comprometer el patrimonio de la Mutua a través de decisiones precipitadas.”

En opinión del CES, “la desvinculación de las Mutuas de determinadas actuaciones en el ámbito de la prevención impediría aprovechar las externalidades positivas que genera la gestión conjunta de materias tan íntimamente relacionadas como son los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la prevención de los riesgos laborales. Además considera el CES que no se encuentra suficientemente explicado cuáles va a ser las actividades de prevención que van a poder realizar las Mutuas, una vez se haya procedido a su desvinculación de las sociedades mercantiles de prevención.”

En relación a la actividad preventiva de las Mutuas, el CES indica que “convendría aclarar más en la norma de rango legal el papel que les corresponde a las Mutuas en la prevención de riesgos laborales en sus empresas asociadas, una vez que el Anteproyecto excluye la posibilidad de participar en sociedades mercantiles de prevención que actúen como servicios de prevención ajenos. Con arreglo a la normativa actual (Orden TAS/3623/2006), las Mutuas aplican las actividades preventivas de la Seguridad Social, como prestaciones que otorga la Seguridad Social, cuyo objeto es dispensar orientación, información y asesoramiento y asistencia técnica a los empresarios y a los trabajadores por cuenta propia o autónomos para ayudarles a solventar las insuficiencias, deficiencias o particularidades que presenten sus organizaciones o el sector de la actividad económica al que pertenecen, así como el estudio y evaluación de las acusas que generan las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Como se verá en el articulado, el Anteproyecto puede dar lugar a interpretaciones restrictivas de lo que han de ser estas actividades preventivas desarrolladas tradicionalmente por las Mutuas, que hasta ahora se han venido plasmando anualmente en el Plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social. El CES considera que esta importante función de las Mutuas debe mantenerse, orientándola prioritariamente y con decisión a actividades de reducción de la siniestralidad en términos absolutos, a la ayuda de la integración de la prevención en las pequeñas y medianas empresas, y a la promoción, con carácter general de la cultura preventiva de las empresas.”

En cuanto a la sustitución del Fondo de Prevención y Rehabilitación por el Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social, al CES le preocupa que “dicha modificación comprometa las actividades de prevención de riesgos

laborales que venían desarrollándose a través del Fondo de Prevención y Rehabilitación, en especial por lo que se refiere a la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, por lo que considera necesario que se garantice el mantenimiento de las mismas.”

Opiniones diversas

Federico Durán, Catedrático de derecho del trabajo y autor del famoso informe Durán, considera que estamos ante una modificación legislativa de gran trascendencia y que merece un debate pausado, en el que no se pretenda optar al mismo tiempo por una cosa, la naturaleza privada de las mutuas y su contraria, la plena sujeción de las mismas a las normas de funcionamiento del sector público estatal.

Según Durán la experiencia histórica de las mutuas, fundadas como instrumento asegurador empresarial de la responsabilidad derivada de los riesgos profesionales que la actividad productiva conlleva, ha sido, sin duda, una experiencia de éxito y que se debería mantener el modelo de colaboración de las mutuas en la gestión de la Seguridad Social, que ha demostrado su eficacia, corrigiendo los defectos que se han apreciado, pero considera que la regulación propuesta peca de excesos y de incoherencias que deberían corregirse.

Asimismo Ramón Bonastre, socio de PWC y ex Secretario d'Ocupació i Relacions Laborals del Departament d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya, escribía en el periódico de Catalunya *“la Seguridad Social en España tiene en las mutuas uno de sus pilares fundamentales, sin las cuales debería repensarse el modelo o bien crear un complejo sistema institucional...”* así como que *“deberá plantearse qué sentido tiene suprimir las actividades preventivas, cuando técnicamente son las aseguradoras del riesgo y por tanto uno de los actores principales en el aspecto preventivo.”*

Desde ASPA (Federación de Servicios de Prevención Ajenos) y en palabras de su presidente, Rubén Rodríguez Martínez, *“se rompe una lanza a favor de la Administración en lo que respecta a la valiente regulación introducida en este Anteproyecto sobre la venta de las sociedades de prevención de las mutuas”,* ya que *“una vez finalizado este proceso y por consiguiente, regulado el mercado, habremos depurado los principales problemas del sector y consolidaremos el mismo entorno a la calidad de sus empresas, fuertemente reguladas por la administración, con sólidos recursos y profesionales muy cualificados, que garantizan y garantizarán la eficacia y eficiencia de nuestro objeto, la seguridad y salud de los trabajadores.”*

Como contrapunto, Mariano de Diego Hernández, Presidente de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, suscribe que *“para primar la gestión de las mutuas que obtienen resultados satisfactorios es necesaria una nueva regulación que permita, por un lado, un retorno a las empresas mutualistas de parte de las primas que han satisfecho en concepto de accidentes de trabajo y, por otro, que parte de los excedentes puedan ser destinados por las mismas, además de a prestar un mejor servicio a los trabajadores protegidos, a mejorar la competitividad mediante una rebaja real y efectiva de las cuotas que satisfacen. El sistema actual, del bonus, no funciona y, sobre la base de la nueva Ley de Mutuas, debe corregirse.”*

La asignatura pendiente

Ya en el 2011 Pedro J. Linares, secretario confederal de seguridad y salud laboral de CCOO, escribió en un artículo sobre la reforma de las Mutuas, en el que destacaba *“la paradoja de que las mutuas habían sido conducidas a abandonar una actividad que les daba razón de ser”* y destacaba que *“la función colaboradora de las mutuas exige poner en relación los conocimientos de la función reparadora con los de la prevención, cierre obligado de un círculo (prevención evita reparación) que debe mejorar los niveles preventivos del sistema”,* para finalizar diciendo; *“La prevención ha de ser un área preferente a la que destinar parte de los recursos de Seguridad Social que se obtienen a través de cuotas, es de lógica que quien repara los daños invierta en la prevención de los mismos, anticipando recursos para evitar futuros gastos.”*

También en el 2010 Fernando Rodrigo del ISTAS describía que *“el sistema de mutuas que tenemos en España no tendría sentido si sólo se ocupara de pagar prestaciones y atender sanitariamente. Lo uno lo puede hacer el Instituto Nacional de Seguridad Social y lo otro, el Sistema Nacional de Salud. Ambas cosas seguramente las harían igual o mejor y sin generar las suspicacias en los trabajadores por la dependencia empresarial de las mutuas. La única peculiaridad de las*

mutuas es que, además, hacen prevención. Si dejaran de hacerla, habría que abrir el debate sobre el sentido de su existencia.

Hay opciones distintas buenas para la prevención y para la Seguridad Social. Se trata de discutir las entre todos y acordarlas. Las microempresas necesitan apoyo y asistencia técnico-preventiva para lo que no disponen de recursos internos ni capacidad. La Estrategia Española de Salud y Seguridad contempla darles apoyo público. Quizás por esta vía habría fórmulas para encontrar las mejores soluciones para todos los grupos de interés: empresarios, trabajadores, Administración, mutuas, sociedades de prevención, profesionales, sindicatos.”

Previsiones y Propuestas

A la vista de todo ello, y en relación a los puntos citados al inicio, dado que voces autorizadas dicen que esta Ley estará aprobada en julio de 2014, si pudiéramos hacer algunas propuestas respecto a la actividad preventiva de la Seguridad Social, destacaría como imprescindibles las siguientes:

Planificaciones a medio plazo

Se entendería muy apropiado contar con el PGAP con carácter previo a la presentación de los presupuestos anuales, a efectos organizativos de las Mutuas, con el fin de poder realizar una asignación más eficiente de recursos, así como de maximizar la eficacia de dichas actividades.

Los PGAP deberían plantear unas líneas continuadas de actividad, a la vez que unas líneas definidas en función de las políticas y estrategias de cada ejercicio, por ejemplo:

A – Una actividad permanente, de fondo que incluya las actividades de ámbito general, el apoyo a las microempresas, el apoyo a empresas de alta siniestralidad y las actividades de generación y difusión de conocimiento.

B – Unas actividades específicas a determinar cada año, que se enfocarán a dar apoyo a las políticas y estrategias que se pongan en práctica en España o en las CCAA y a las cuales la Seguridad Social quiera o deba dar apoyo.

Microempresas y trabajadores autónomos

El objetivo de la actividad será enseñar a evaluar los riesgos, identificar actividades preventivas adecuadas, elaborar planes y programas de prevención, etc. En general se tratará de enseñar, asesorar y apoyar en la ejecución de estas actividades.

Ya que se hace tremendamente difícil modificar o adaptar la legislación en materia de PRL a las microempresas, se hace imprescindible facilitarles la ejecución de sus obligaciones acompañándolas en la utilización inicial de los recursos disponibles de autogestión para estas empresas y trabajadores autónomos.

Incentivación

Es importante que las empresas dispongan de sistemas de incentivación a la prevención de riesgos laborales, pero el actual sistema Bonus dispone de muchas carencias. El Gobierno no ha emprendido ninguna reforma del sistema desde sus inicios a pesar de las recomendaciones que venimos trasladando desde las Mutuas, habida cuenta de la experiencia acumulada desde el año 2010 y cuyas medidas podrían contribuir a mejorar, aclarar y simplificar el procedimiento de solicitud y reconocimiento del citado incentivo por parte de los empresarios, garantizando la seguridad jurídica en la actuación seguida, tanto por las Mutuas como por las empresas asociadas.

Las líneas generales de mejora propuestas en un documento elaborado por la Comisión de Prevención de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) y trasladado a la Dirección General de la Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), son las siguientes:

- ✓ Aliviar la carga administrativa para las empresas en la presentación del incentivo, estableciendo la posibilidad de solicitar el mismo a través de un sistema telemático, que permita gestionar las solicitudes de manera rápida y sencilla.

- ✓ Agilizar el proceso de reconocimiento y abono del incentivo, ya que la elevada demora que se está produciendo, por parte de la administración, limita considerablemente que las empresas puedan efectuar una gestión correcta de estas ayudas.
- ✓ Aprobar, de forma permanente y definitiva, la ampliación del plazo de solicitud del incentivo hasta el 30 de junio, tal y como se ha venido produciendo desde sus inicios.
- ✓ Facilitar y simplificar el procedimiento de acceso al incentivo por parte de las pequeñas empresas teniendo en cuenta las particularidades preventivas de este colectivo de empresas.
- ✓ Eliminar la necesidad de efectuar inversiones para acceder al incentivo, implantando un sistema objetivo centrado en el comportamiento de la siniestralidad.
- ✓ Diseñar, desarrollar y mantener un sistema de reconocimiento por baja siniestralidad, para las empresas, complementario al actual sistema, que dé una imagen positiva de las empresas, de cara a potenciar el interés de las empresas para solicitar el incentivo.

Asignación de recursos

La actuación preventiva de las Mutuas, actualmente regulada por la orden TAS/3623/2006 y complementada anualmente por las Resoluciones de la DGOSS que establece los programas específicos a desarrollar durante el ejercicio. Esta Resolución se publica cada año y establece el gasto de cada Mutua en esta partida como máximo el 0,5 % de las cuotas por Contingencias profesionales.

Independientemente de que la Resolución fije el 0,5 % de los ingresos por las cuotas de contingencias profesionales, las Mutuas deberíamos poder solicitar una ampliación presupuestaria hasta el 1 % de dichas cuotas, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 de la Orden TAS/3623/2006 de 28 de noviembre.

De la prevención que realizan las Mutuas se justifican los suficientes beneficios económicos que justifican la necesidad de mantener e incrementar la realización de este tipo de actividades. La inversión que se realiza en las actividades preventivas de las Mutuas viene siendo económicamente muy rentable ya que, según estimaciones de AMAT, se considera que en el 2012 por cada 1 € invertido por las Mutuas en la realización de este tipo de actividades, se ahorran 4 € en un menor gasto en prestaciones económicas de Seguridad Social.

Además el incremento del porcentaje a dedicar a actividades preventivas, ampliaría el margen de actuación de las Mutuas, sin aumentar el presupuesto de estas Entidades, reduciendo costes y generando un mayor resultado, todo ello en favor de los trabajadores, las empresas y la Seguridad Social, no incurriéndose en coste adicional alguno.

Conclusión

La razón de ser de la actividad preventiva de las mutuas es la contención de los costes derivados de las contingencias profesionales. En consecuencia, deberemos dirigir los máximos recursos posibles a la reducción de la siniestralidad y al mantenimiento de los bajos niveles de la misma. Pero para ello, se hace necesario dedicar mayores recursos provenientes de los excedentes de la gestión de las mutuas a la prevención.

En definitiva, deberíamos cambiar parte de nuestra filosofía. Anteponer la prestación de la prevención a la de curación y asistencia. O lo que es lo mismo, marcarse como principal objetivo la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales y como segundo objetivo la curación y asistencia de todo aquello que no se haya podido evitar.