

## **LA ACTUACIÓN PREVENTIVA DE LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Autor:** Francisco Javier Hierro Hierro

**Editorial:** Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, 248 páginas

El profesor Francisco Javier Hierro Hierro ofrece en esta obra un estudio actualizado sobre el papel de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (en adelante MATEPSS) y su actuación en materia preventiva. El prestigio del profesor Hierro Hierro es garante de un análisis riguroso de la materia, al tiempo que ofrece un interesante aparato crítico sobre los aspectos más controvertidos que han acompañado a las MATEPSS en el tiempo.

A lo largo de tres generosos capítulos, y un cuarto dedicado a conclusiones, el profesor Hierro desgrana los aspectos esenciales de la evolución en materia preventiva de las MATEPSS, desde una etapa inicial de tímida y voluntaria actuación, pasando por una época de mayor actividad en materia preventiva, para terminar con el análisis de la situación actual, más limitada, en un claro camino de ida y vuelta y que, en palabras del profesor Hierro, bien podría responder a una utilización interesada de estas entidades por parte del legislador.

Bajo el título de "*La participación de las MATEPSS en la prevención de las contingencias profesionales: un apunte sobre su evolución histórica y repaso de la última etapa tras la Ley 31/95, de 8 de noviembre*", el autor aborda en el capítulo I, con un pormenorizado estudio normativo, el papel de las MATEPSS en relación con su actuación preventiva. Tomando como punto de partida la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, que hacía referencia por primera vez a la implementación de nuevos Servicios

Sociales que incluían, entre otras, tareas en relación con la medicina preventiva y la seguridad e higiene en el trabajo; pasando por el Decreto 907/1966, de 21 de abril, por el que se aprobaba la Ley de Bases de Seguridad Social y en virtud de la cual se instituía el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo y que preveía la utilización de parte del excedente de las MATEPSS en materia preventiva, o el Decreto 2959/1966, de 24 de noviembre, del Reglamento General sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo que les permitía, si bien de manera voluntaria, el establecimiento de instalaciones y servicios para la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la llevanza al día de un libro de registro de reconocimientos médicos y un libro de registro de siniestros. Con todo, el autor destaca reiteradamente el carácter voluntario de estas medidas y su escaso efecto real en materia preventiva. En esta misma línea, señala el hecho de que regulaciones posteriores como el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, el Real Decreto 1509/1906, de 21 de mayo, el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio o el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, acentuaron el carácter voluntario de la actuación de las MATEPSS en este ámbito de actuación. En todas estas regulaciones se abogaba por una atención integral por parte de las MATEPSS, si bien se ponía manifiestamente por delante sus funciones curativas frente a las preventivas.

Lo que, en palabras del autor, supuso el primer aspecto novedoso en la concepción de la función preventiva de las MATEPSS, llegó de la mano de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, que vino a reconocerles la posibilidad de actuar como servicio de prevención de riesgos profesionales de sus empresas asociadas. Ahora bien, tal y como se destaca, esta nueva concepción seguía manteniendo un carácter voluntarista y estaba sometido, además, a la acreditación previa por parte de la Autoridad Laboral y a la disposición de medios materiales, humanos y organizativos para desarrollar tales funciones. Sin embargo, el punto crítico en el que el profesor Hierro pone el acento en relación con la

regulación de la acción preventiva de las MATEPSS en la Ley 31/1995, era en su Disposición Adicional Decimotercera, en la que se preveía la posibilidad de destinar a estas actuaciones recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación que se nutría del exceso de excedentes de la gestión realizada por las MATEPSS lo que suponía una clara desviación de fondos públicos hacia entidades privadas. Por otro lado, destaca negativamente las importantes distorsiones que esta regulación provocaba en el mercado preventivo, posicionando a las MATEPSS en situación de privilegio frente a otras empresas del ámbito de la prevención. No obstante lo anterior, el autor pone de manifiesto el aspecto positivo que en materia de prevención tenía el hecho de que estas entidades estaban íntimamente relacionadas con el tejido empresarial, hecho que las hacía perfectamente conocedoras de la realidad del mundo empresarial, de las condiciones de trabajo, etc.

Tal y como señala el autor, no será hasta la publicación de la Orden de 22 de abril de 1997 el momento en el que se regule con mayor precisión y detalle la doble actuación preventiva de las MATEPSS, es decir, sus funciones en materia de colaboración en la gestión de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus actuaciones concretas como servicio de prevención. En este punto, el autor desarrolla un interesante análisis en relación con la utilización de recursos materiales, humanos y financieros, señalando convenientemente los puntos críticos sobre el uso de fondos públicos de las MATEPSS en actuaciones preventivas, las reglas de imputación a estas actividades, etc.

Como conclusión a este primer capítulo, el profesor Hierro destaca la "*deficiencia*" de la regulación analizada hasta el momento, especialmente en lo que a financiación de la acción preventiva se refiere. Para ello, echa mano del Informe Núm. 672 del Tribunal de Cuentas, de 26 de mayo de 2005, del que trae a colación parte de su contenido para ahondar en la idea de la poca claridad en el uso de fondos públicos, medios materiales, medios humanos, etc., en las

actuaciones preventivas desarrolladas por las MATEPSS hasta el momento, así como la clara distorsión que éstas provocaban en el mercado y la libre competencia del sector de la prevención.

En el capítulo II de la obra, que lleva por título "*Modificaciones normativas de los últimos años y doble funcionalidad preventiva de las MATEPSS (2005-2010)*", el profesor Hierro se adentra en el análisis pormenorizado de todo el marco normativo que vino a desarrollar –cuando menos, a intentarlo– las dispersas disposiciones anteriores en relación con la función preventiva de las MATEPSS. Todo sobre la perenne necesidad de separar de manera clara las actuaciones de las MATEPSS como entidades colaboradoras de la gestión de las contingencias profesionales de la Seguridad Social y como servicios de prevención ajenos.

Tomando como referencia el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las MATEPSS como servicio de prevención ajeno, que trataba de modificar gran parte de la normativa anterior, se desgrana la doble opción reconocida a estas para el desarrollo de la actividad preventiva; a saber, a través de la creación de una sociedad de prevención o directamente por la Mutua por medio de una organización específica e independiente de la correspondiente a las funciones y actividades de la colaboración en la gestión de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Con respecto a la primera de las opciones, el texto analiza con detalle aspectos tales como la constitución de las sociedades de prevención, su financiación, su régimen de actuación y funcionamiento, mecanismos de control, su fiscalización, etc. Se percibe en todo el análisis la idea de una difícil disociación de la dualidad de actuaciones de las MATEPSS, a lo que tampoco ayudó mucho un excesivo período transitorio y la posibilidad transitoria de uso de bienes y derechos pertenecientes al patrimonio de la Seguridad Social.

En lo concerniente a la segunda de las opciones, es decir, la realización directa de la actividad preventiva por parte de

las MATEPSS a través de una organización específica e independiente de medios preventivos, el autor expone y analiza convenientemente los requisitos que el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, exigía para tal alternativa: la exigencia de medios materiales, inmateriales y humanos propios para la actuación como servicios de prevención ajenos –buscando con esto una separación total de la actividad preventiva de la Mutua como servicio de prevención ajeno de las actuaciones como entidad colaboradora en la gestión de otras contingencias de la Seguridad Social- y la observancia de una contabilidad separada para unas u otras actividades.

Como cierre a la exposición de las dos alternativas a través de las cuales las MATEPSS podrían desarrollar sus actuaciones como servicio de prevención ajeno, el profesor Hierro incorpora también al texto un breve recordatorio de las infracciones de las Mutuas como servicios de prevención ajenos, así como las sanciones administrativas imponibles a las Mutuas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales.

Finalmente, completa el contenido de este segundo capítulo el análisis de las actividades preventivas a desarrollar por las mutuas en el ámbito de la Seguridad Social desde una doble perspectiva: actividades de prevención, recuperación, etc. como parte del contenido de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social y actuaciones extraordinarias de las empresas en la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación. Con respecto a las primeras, el profesor Hierro destaca nuevamente su carácter voluntario, así como la escasa cuantía económica destinada a las mismas, al tiempo que valora su carácter positivo por la importancia que estas acciones tienen en pequeñas y medianas empresas. En relación con las segundas, su contenido se concreta en la prestación de asistencia técnica y colaboración en la planificación anual de las actividades preventivas del Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el desarrollo con éste de programas y

actividades preventivas, trabajos de análisis e investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc.

Bajo el título "*Retorno a los orígenes: una ¿necesaria? minoración de competencias (2010-2017)*", el capítulo III analiza los cambios normativos de los últimos años, poniendo el autor de manifiesto una clara minoración o limitación de competencias en materia preventiva de las MATEPSS. Apenas unos meses después de la publicación del Real Decreto 38/2010, de 15 de enero, que reforzaba los mecanismos de control, el régimen de incompatibilidades y reforzaba la separación efectiva de los servicios de prevención de la gestión de la Seguridad Social por parte de las MATEPSS, veía la luz la Ley 32/2010, de 5 de agosto que, en palabras del profesor Hierro traía consigo "*el desmontaje de la doble funcionalidad preventiva atribuida a las Mutuas hacía tres lustros*". Esta disposición venía a retirar a las Mutuas la posibilidad de prestar de manera directa las funciones como servicios de prevención ajenos, acabando de un plumazo con la histórica modalidad doble de prestación de este servicio por parte de las mismas.

De manera exhaustiva, reforzando su exposición con el contenido de enmiendas parlamentarias y del Dictamen núm. 1672/2009 del Consejo de Estado, el profesor Hierro analiza el alcance de la nueva e inesperada limitación en materia preventiva de las Mutuas, analizando los efectos de esta nueva restricción, justificados por la libertad de empresa y la libre competencia, al tiempo que buscaba reforzar el eterno objetivo de separar los recursos humanos y materiales de las Mutuas de la acción preventiva en las empresas. Seguidamente a esta exposición del nuevo panorama preventivo, el autor repasa con detalle la posibilidad que sigue abierta para las Mutuas en este campo, es decir, su participación en sociedades de prevención. Habida cuenta del Real Decreto 1622/2011, de 14 de noviembre, el autor expone las modificaciones que incorpora al respecto el nuevo texto legislativo, analizando las nuevas exigencias de tal participación, destacando la idea de una participación parcial de la nueva regulación,

lejos de la completa que permitía la regulación anterior. Se adentra también el autor en el análisis de la segregación de los servicios de prevención ajenos sobre la base del informe de "*Fiscalización del inmovilizado no financiero de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*" y que vino a demostrar que, a pesar de los esfuerzos normativos realizados al respecto, no se alcanzaba aún una separación real efectiva. Seguidamente, bajo un epígrafe titulado "El desarrollo de cuarto nivel", el autor expone el margen de actuación, los criterios y las prioridades que las normativas de los años 2012, 2013 y 2014 fijaron para el nuevo margen de actuación de las MATEPSS, especialmente en el marco de las pequeñas y medianas empresas.

Como colofón a este tercer capítulo, el autor refleja y analiza la vuelta a los orígenes de la actuación preventiva de las MATEPSS. Tal retroceso tiene lugar con la aprobación de la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, que impide a las mutuas el desarrollo, por cualquier vía, de las funciones de servicios de prevención ajenos. Taxativamente, se prohíbe desarrollar funciones correspondientes a servicios de prevención ajenos, ni participar con cargo a su patrimonio histórico en ninguna sociedad de prevención. Con esta nueva regulación, el legislador parece poner fin a los innumerables intentos de desvinculación reflejados en la normativa anterior y poner algo de luz en la no siempre clara gestión de las MATEPSS al respecto.

En esta vuelta al origen de las actuaciones preventivas de las MATEPSS, el autor pone en valor su "*sempiterna*" actividad preventiva como entidades colaboradoras con la Seguridad Social en relación con sus empresas asociadas, esbozando su marco de actuación y sus posibilidades de desarrollo.

Finalmente, cierra esta obra un breve capítulo IV de "*Conclusiones*" en el que el autor aúna las variadas conclusiones obtenidas a lo largo de los tres capítulos anteriores en una conclusión general. Esto es, las actuaciones incorrectas o irregulares de las MATEPSS en

cuanto a sus actuaciones en materia preventiva a lo largo de la historia que, pese a los reiterados intentos normativos por desvincular o clarificar estas actuaciones de otras que le son propias, fueron inútiles. El legislador se ha visto obligado a optar por la solución más drástica; la de prohibir a las Mutuas desarrollar estas funciones como servicios de prevención ajenos y su participación, con cargo a su patrimonio histórico, de sociedades de prevención.

En definitiva, se trata de una obra esencial para el estudio del marco normativo de la actuación preventiva de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social para estudiantes o profesionales del derecho que, además de un profundo análisis normativo de la evolución de estas figuras, ofrece al lector un interesante aparato crítico y una importante referencia doctrinal.

JOSÉ MANUEL PAZÓ ARGIBAY

Universidade de Santiago de Compostela

[josemanuel.pazo@usc.es](mailto:josemanuel.pazo@usc.es)