

## CAPITULO III. LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA INDUSTRIA 4.0

*Carlos Teruel Fernández*

*Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Católica San Antonio de Murcia y Abogado*

### 1. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de la particularidad de la figura de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social en nuestro sistema de protección social, no encontrándose entidades semejantes en el resto de países de la Unión Europea<sup>1</sup>. En la mayoría de éstos, la cobertura de la asistencia sanitaria y prestacional derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como gran parte del resto de actividades que aquéllas desempeñan, son realizadas bien por un organismo público dependiente directamente del Estado (como ocurre en Italia o Finlandia) o bien por compañías aseguradoras privadas que las empresas deben contratar obligatoriamente para el caso de que ocurra alguna contingencia profesional (caso de Inglaterra).

Actualmente, definir con absoluta precisión qué es una mutua sigue sin ser tarea fácil. La imprecisión sobre su naturaleza se ha visto reforzada en los últimos años, pues las mutuas se han convertido en un verdadero “cajón de sastre” para los poderes públicos, ostentando progresivamente competencias que se alejan de su original naturaleza profesional (se encargan de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, incluida la excepcional que fue creada durante el primer estado de alarma, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, etc.). Por ello, el horizonte de las mutuas actualmente se presenta muy difuso, no sólo porque cada vez tienen más déficit, sino porque se han convertido en el comodín de los distintos gobiernos para el abono de determinadas prestaciones de la Seguridad Social y esto tiene su riesgo, pues no debe olvidarse que la responsabilidad de las mutuas es de naturaleza mancomunada y podría darse el supuesto de que los empresarios asociados a las mismas sean en última instancia responsables del abono de dichas prestaciones públicas con su propio patrimonio cuando las Reservas de Estabilización de las mutuas no sean suficientes para cubrir el déficit.

Como consecuencia de lo anterior, cabe preguntarse si existe cabida para este tipo de entidades colaboradoras en una “Industria 4.0”, industria que pretende adaptarse social, económica y laboralmente al siglo XXI. Para responder a esta cuestión es importante conocer varios aspectos sobre las mutuas: sus antecedentes, los principales problemas que presentan actualmente, así como las posibles soluciones que podrían adoptarse para su solución.

### 2. ANTECEDENTES

Con la entrada en vigor de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, que instauró por vez primera la responsabilidad objetiva del empresario por los accidentes de

---

<sup>1</sup> RUESGA BENITO, S.M., “Mutuas de Accidentes de Trabajo y la gestión de la incapacidad temporal (1/3)”, *Página web de la Seguridad Social*, 2008, p.15. [Documento en línea] [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1e437183-27ec-439b-afa1-4faa23c90f7c/F45\\_1\\_07.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1e437183-27ec-439b-afa1-4faa23c90f7c/F45_1_07.pdf?MOD=AJPERES&CVID=) [Consultado 05/03/2021].

trabajo sufridos por sus trabajadores independientemente de concurrencia de culpa empresarial, se concedieron a las “*sociedades de seguros debidamente constituidas*”<sup>2</sup> las competencias pertinentes para asegurar las contingencias profesionales de los trabajadores. Así, comenzaron a nacer las primeras Mutuas Patronales, primero como meras entidades aseguradoras, y luego ofreciendo servicios sanitarios, rehabilitadores y más tarde de prevención<sup>3</sup>. Fueron ganando experiencia progresivamente hasta el punto en que, al instaurarse el sistema de Seguridad Social en España en enero del año 1967, se decidió mantenerlas para que continuaran realizando esta labor, siendo consideradas a partir de entonces como entidades dependientes del sector público estatal<sup>4</sup>.

Las mutuas fueron evolucionando y creciendo en número hasta que a partir del año 1990 se endurecieron los requisitos para su constitución y se suprimió su limitación territorial de actuación, hechos que ocasionaron su acelerado decrecimiento a través, sobre todo, de procedimientos de fusión y absorción.

Si bien a lo largo de la historia, las mutuas se han caracterizado por ser entidades especializadas en contingencias profesionales, ostentando incluso competencias preventivas en este sentido, a partir del mes de enero del año 1996, con la entrada en vigor del Reglamento de Mutuas, comenzaron a gestionar las prestaciones de incapacidad temporal derivadas de contingencias comunes sin entrar a valorar la situación patológica de los trabajadores afectados por este tipo de contingencias, es decir, se convirtieron en entidades meramente pagadoras de este tipo de prestaciones. Con el tiempo, los poderes públicos han seguido desnaturalizándolas, otorgándoles más funciones administrativas de abono de diversos tipos de prestaciones, como son la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos adheridos o la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, suponiendo una pérdida del principio de “especialidad”<sup>5</sup>. En consecuencia, las mutuas se constituyen actualmente como verdaderas aseguradoras cuasiuniversales de los trabajadores dependientes de sus empresarios asociados y de los autónomos adheridos a las mismas. Han pasado de ser “entidades colaboradoras” a configurarse como “entidades gestoras” *sui generis*<sup>6</sup>.

La entrada en vigor de la Ley 35/2014 o “*Ley de Mutuas*” supuso un importante punto de inflexión, pues modificó en gran medida el régimen jurídico de las mutuas, otorgándoles más competencias, algo que supuso que también aumentarían los controles a las mismas. Sin embargo, se les prohibió continuar actuando como servicios de prevención ajenos de empresas, potestad que les fue otorgada por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 pero que suscitó mucha polémica y dio lugar a diversos pronunciamientos jurisprudenciales dada la indignación de las empresas dedicadas a

---

2 Vid. art. 12 de la LAT 1900.

3 RODRIGO CENCILLO, F., “Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social”, *Cuaderno de Relaciones Laborales* nº 14, 1999, p. 70.

4 En este sentido, vid. *El Libro Blanco de la Seguridad Social*, 1977, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1977, p.441, que señala que “buena parte de estas entidades ha demostrado una gestión y una prestación de servicios eficaz”. [Documento en línea] <https://recursos.march.es/linz/I58857.pdf> [Consultado 05/03/2021]. Vid. igualmente VIDA SORIA, J., “Observaciones sobre la gestión de la Previsión Social y la Nueva Ley de Bases de la Seguridad Social”, *Diez lecciones sobre la nueva legislación de Seguridad Social española*, Universidad de Madrid, 1964, p. 82.

5 LÓPEZ GANDÍA, J. “La colaboración en la gestión de la seguridad social entre público y privado: las mutuas de la seguridad social”, *Revista La Mutua*, Mutua Fraternidad-Muprespa, 2011, p. 8.

6 Vid. LÓPEZ GANDÍA, J. Y TOSCANI GIMÉNEZ, D., *La Reforma de la Mutuas*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2015, p. 28. MOLINA NAVARRETE, C., “La reforma en materia de Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: modificaciones incesantes, racionalización aplazada”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* nº 112, 2011, p. 265.

este sector, que veían como entidades de carácter semipúblico invadían el mercado y mermaban la libre competencia del sector<sup>7</sup>.

No obstante, las mutuas no pueden ser totalmente ajenas a las actividades preventivas, pues no debe olvidarse su larga experiencia en la gestión de las contingencias profesionales. Por ello, el art. 82.3 TRLGSS posibilita que las mutuas realicen actividades preventivas en forma de “prestaciones asistenciales” que no generan derechos a favor de los colectivos a los que van destinados. Además, en desarrollo de este precepto se aprobó el RD 860/2018, disposición bastante importante ya no sólo porque dispuso claramente cuáles son las competencias de las mutuas en esta materia y la forma de hacerlas efectivas, sino porque por primera vez se añade que, para el desarrollo y ejecución de los programas de actividades preventivas debe tenerse en cuenta la perspectiva de género, esto es, el impacto de la presencia en las diferentes empresas de mujeres y hombres.

### **3. PROBLEMÁTICA**

No son pocos los puntos polémicos que pueden apreciarse en la legislación vigente sobre mutuas: imprecisiones normativas, lagunas legales, reservas que pueden orientarse a mitigar determinadas responsabilidades de las mutuas, salarios desmesurados a favor de los Directores Gerentes e indemnizaciones elevadas a favor del personal ejecutivo, posibilidad de que las empresas asociadas a las mutuas puedan revertir parte de sus incentivos por actuar correctamente contra la siniestralidad laboral (“*bonus malus*”) a favor del patrimonio histórico de dichas mutuas, situaciones que generan conflictos entre trabajadores protegidos, mutuas y entidades gestoras de la Seguridad Social que acaban en muchas ocasiones en el Juzgado de lo Social, etc.

#### **3.1 La entrada en vigor de la “Ley de Mutuas”**

La Ley 35/2014, si bien introdujo novedades importantes y necesarias, ha resultado insuficiente para garantizar un adecuado régimen jurídico a las mutuas, más aún cuando multitud de disposiciones se remiten a un Reglamento que, tras más de cinco años desde la entrada en vigor de citada Ley, no ha sido aprobado (y eso que, según una DF de la propia Ley, se aprobaría en un plazo de seis meses). Por tanto, se sigue aplicando el actual Reglamento de Mutuas, Reglamento que recoge gran cantidad de preceptos desfasados, incompatibles con la nueva legislación, y preceptos idénticos a los dispuestos en el TRLGSS, por lo que también existe una duplicidad normativa. Además, no parece conveniente que la Ley 35/2014 haya introducido dentro del cuerpo del TRLGSS disposiciones de carácter orgánico-funcional de las mutuas (como es el régimen legal de sus órganos de gobierno y participación), cuando eso sería algo propio de un Reglamento, dada su mayor flexibilidad de modificación. Sería conveniente que el TRLGSS contuviera únicamente la normativa básica del sistema de Seguridad Social (es una ley general), es decir, que no deben “sobrelegalizarse” aspectos que no ostentan este carácter básico.

#### **3.2 La sostenibilidad de las Mutuas**

Es evidente que, a día de hoy, existe un enorme problema con respecto a la

---

<sup>7</sup> Esta problemática vino expresamente reconocida por el propio apartado V del Preámbulo de la Ley 35/2014.

sostenibilidad de las mutuas, y es que todas ellas se encuentran en una situación de déficit debido a las progresivas pérdidas económicas que sufren como consecuencia de la gestión de la prestación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes. Así, puede afirmarse que no son rentables y que difícilmente se creará una nueva Mutua. De hecho, en los últimos cinco años han perdido, entre todas, una cantidad total superior a los 3.000 millones de euros, cantidad que se prevé que irá aumentando dado el correspondiente aumento del absentismo laboral.

Para paliar esta situación, las mutuas han venido exigiendo la posibilidad de que sean ellas mismas las que emitan las bajas y altas médicas por este tipo de contingencias o que, al menos, aumenten los ingresos procedentes de las cotizaciones por las mismas. Nada de esto, siendo posible, ha ocurrido, por lo que, conforme el tiempo avanza, las mutuas más pequeñas, las menos solventes, se van viendo avocadas a su desaparición, se van “ahogando”.

Lo que suele ocurrir es que estas mutuas adoptan planes de contingencia que se materializan a través de una fusión con otra mutua más solvente. El ejemplo más reciente es el de la fusión entre Mutua Gallega e Ibermutuamur a finales del año 2018, dada la precaria situación que presentaba la primera. Si continúa así la situación, dentro de unos años el panorama puede ser muy distinto al actual y que sólo coexistan un número muy limitado de mutuas (las más solventes). Cabe destacar que en el año 1990 coexistía más de 200 mutuas, sin embargo, actualmente, sólo quedan 19 y se prevé que el número siga bajando.

### **3.3 Elevado gasto en su control**

Las mutuas están fuertemente controladas por los distintos organismos de control como son la IGSS (realiza las auditorías de las cuentas anuales), el Tribunal de Cuentas (ante quién debe rendir cuentas), la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, e incluso también por el propio órgano de dirección y tutela, debiendo éste ofrecer su aprobación para gran parte de las decisiones que las mutuas pueden adoptar. El coste de estos controles supone un enorme gasto para las arcas públicas, más aún cuando para realizar las auditorías anuales suele acudir a la colaboración de empresas privadas debido a que la IGSS carece de efectivos suficientes para afrontar la realización de dichas auditorías en plazo (o al menos eso afirma el MISSM para justificar la necesidad de acudir a empresas privadas)<sup>8</sup>.

### **3.4 La falta de control de las incapacidades temporales derivadas de contingencias comunes**

No es ningún secreto que determinados facultativos de los servicios públicos de salud conceden bajas médicas a veces de forma relajada, y que las confirmaciones de las bajas son muy habituales, incluso sin que preceda un reconocimiento médico<sup>9</sup>. Este hecho genera, no sólo un aumento notable del absentismo laboral, sino un enorme gasto en prestaciones de IT, gasto que, como se ha indicado, es el que actualmente

---

8 Así lo ha expresado el MISSM en la Orden TMS/889/2018, de 3 de agosto, por la que se declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Seguridad Social, que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría.

9 Vid. VIII Informe Adecco sobre absentismo, págs. 182 a 185. [Documento en línea] <https://www.adeccoinstitute.es/wp-content/uploads/2019/06/VIII-Informe-Absentismo.pdf> [Consultado el 05/03/2021].

está mermando la propia viabilidad de las mutuas. Por su parte, los actos de control y seguimiento de las mutuas vienen siendo insuficientes para aplacar el absentismo laboral.

### 3.5 Elevada litigiosidad

Actualmente, son muy habituales los conflictos entre las mutuas y las entidades de la Seguridad Social (no sólo judiciales, sino también administrativos, generando multitud de problemas de falta de entendimiento conforme puede comprobarse a la vista de los Informes de Fiscalización elaborados por el Tribunal del Cuentas<sup>10</sup>), e incluso es notoria la competencia mercantil existente entre las mutuas en la actualidad, pese a ser entidades sin ánimo de lucro.

Los procedimientos judiciales en los que habitualmente las mutuas forman parte, estos son, impugnaciones de altas médicas, determinación de contingencias o incapacidades permanentes, suelen celebrarse más allá de un año después de la interposición de la demanda, e incluso dos años después de la resolución administrativa que se impugna (sin contar posibles recursos), en ocasiones llegando a perderse el objeto del procedimiento o llegando incluso a fallecer el trabajador. Es estos procesos, los jueces o magistrados suelen actuar como verdaderos médicos, debiendo adoptar una decisión en sus sentencias tras examinar informes médicos en incluso tras escuchar versiones contradictorias de facultativos especializados.

Además, en nuestro país es muy habitual la interposición de reclamaciones previas y posteriores demandas para impugnar resoluciones que deniegan la situación de IP en cualquiera de sus grados. Por ello, actualmente existen multitud de procedimientos administrativos y judiciales sobre esta materia, procedimientos que suponen igualmente un gasto elevado a las administraciones públicas.

### 3.6 Retribuciones de los Directores Gerentes

Por lo general, las retribuciones de los Directores Gerentes son un tema bastante polémico debido a las grandes cantidades económicas que perciben por los diferentes conceptos que se acaban de indicar. En efecto, de los últimos datos a nivel general suministrados por parte del Portal de Transparencia de la AGE<sup>11</sup>, se aprecian unas retribuciones ingentes que han levantado varios recelos, incluso dentro del propio Gobierno<sup>12</sup>. Con observación de dichos datos, en el año 2018, la suma total de todas

---

10 Vid. Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, ejercicio 2015, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 26 de febrero de 2018. [Documento en línea] <https://www.tcu.es/repositorio/d49d4e2a-acfb-45f7-bbf9-b9a1979d95b3/11267.pdf> [Consultado el 05/03/2021]. Según este informe, que fiscaliza a las tres mutuas con mayor volumen de gestión de prestaciones (FREMAP, IBERMUTUA y FRATERNIDAD-MUPRESA), no siempre se cumplen con los requisitos para exigir a sus deudores las deudas pendientes de pago, existiendo diversos descuadres, falta de cumplimiento de requisitos y carencias.

11 En este sentido, ver las retribuciones de los Directores Gerentes de todas las mutuas, recogidos por el Portal de Transparencia en su página web. [Documento en línea] [https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/retribuciones.htm?id=RET\\_anyo\\_2018\\_EA0008582&lang=es&fcAct=2019-04-12T11:21:19.335Z](https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/retribuciones.htm?id=RET_anyo_2018_EA0008582&lang=es&fcAct=2019-04-12T11:21:19.335Z) [Consultado el 05/03/2021].

12 Así, el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha anunciado que va a revisar *“la normativa que regula el régimen retributivo del personal directivo de estas mutuas para analizar si es el más adecuado”*. Ver MÉNDEZ, R., *“Escrivá en fila el salario de los directivos de las mutuas: sin mujeres y hasta 245.000 euros”*, [Documento en línea] <https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-10/escriva-mutuas-seguridad-social-salarios-directivos-tribunal->

las retribuciones de los Directores Gerentes de las mutuas alcanzó la cantidad de 3.327.114,25 euros.

#### 4. PROPUESTAS DE “LEGE FERENDA”

De cara a la actual transición socioeconómica y laboral hacia una “Industria 4.0”, debemos plantearnos las siguientes cuestiones: ¿Es eficaz el actual régimen jurídico de las mutuas?, ¿Qué medidas habrían de adoptarse para esclarecer su regulación actual y adaptarse a la “Industria 4.0”?, ¿Qué nos espera si se aprobara a día de hoy el Proyecto del Reglamento de Mutuas de 2018?, ¿Cómo podrían rentabilizarse al máximo los recursos de la Seguridad Social en este ámbito?, ¿Sería factible en España un organismo especializado único en materia de gestión de contingencias profesionales? y ¿sería beneficioso el establecimiento de un Juzgado especializado en prestaciones de la Seguridad Social?

Dar una respuesta a estas cuestiones resulta muy conveniente ya que España se encuentra en una situación económica que cada vez es más complicada, viendo cómo sus recursos económicos descienden de forma vertiginosa. De hecho, los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social han quedado prácticamente agotados, pasando de integrar una cantidad de 63.008 millones de euros en el año 2012 a 2.153 millones de euros en el año 2019<sup>13</sup>. Cabe apreciar la magnitud de este descenso teniendo en cuenta que, sólo en pensiones, España abonó en el mes de julio de 2020 la cantidad de 9.882,66 millones de euros, cuando en el mismo periodo del año 2012 abonó 7.407,12, y eso que este año se produjo un ligero descenso de las pensiones debido al fallecimiento de un gran número de pensionistas debido a la COVID-19<sup>14</sup>. De esta manera, se hace necesario establecer mecanismos que reduzcan al máximo posible el alto coste que supone la gestión de las contingencias profesionales de la Seguridad Social.

Por su parte, también es necesario esclarecer el régimen jurídico de las mutuas, pues la situación actual es de absoluta incertidumbre, siguiendo a la espera de un Reglamento que no llega, pero del que sí que existe un Proyecto del año 2018 que a día de hoy se encontraría desfasado dada la aprobación de normas posteriores que condicionan su contenido.

Igualmente, es conveniente mirar más allá de las fronteras españolas, pues no sólo existe una manera de afrontar los problemas y la experiencia de otros países puede constituir una premisa fundamental para reparar un sistema que a día de hoy hace aguas pero que es susceptible de ser mejorado.

Ninguna solución es fácil y, dados los sujetos implicados y la delicadeza de la materia, cualquiera habrá de ser fruto de una negociación con los agentes sociales y con las propias mutuas.

---

cuentas\_2486811/ [Consultado el 05/03/2021].

13 Vid. Informe a las Cortes Generales sobre el Fondo de Reserva de la Seguridad Social del año 2019. [Documento en línea] [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/534137b9-b2b9-4cc5-9fff-d65b9116dc05/FONDO+DE+RESERVA+2019\\_WEB.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/534137b9-b2b9-4cc5-9fff-d65b9116dc05/FONDO+DE+RESERVA+2019_WEB.pdf?MOD=AJPERES&CVID=) (consultado el 05/03/2021).

14 Vid. Informe de Evolución Mensual de las Pensiones de las Pensiones del Sistema de Seguridad Social, Avance de Julio 2020. [Documento en línea] [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2d0ca91c-8bb8-40a9-976a-e2f33e205742/202007\\_Resultados+nacionales.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=linktext&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18\\_9H5AH880M8TN80QOV0H20V0000-2d0ca91c-8bb8-40a9-976a-e2f33e205742-nelKD-w](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2d0ca91c-8bb8-40a9-976a-e2f33e205742/202007_Resultados+nacionales.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&ContentCache=NONE&CACHE=NONE&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_9H5AH880M8TN80QOV0H20V0000-2d0ca91c-8bb8-40a9-976a-e2f33e205742-nelKD-w) [Consultado el 05/03/2021].

#### **4.1 La creación de una entidad pública especializada en contingencias profesionales**

Sería posible y conveniente la creación de un organismo público estatal especializado en contingencias profesionales de la Seguridad Social como ocurre en Italia, donde funciona el INAIL como órgano único estatal en esta materia.

Ya existió un intento en el año 2003, cuando pretendió crearse la “Agencia Nacional de la Seguridad Social”, que se encargaría de gestionar todas las prestaciones contributivas, así como de la gestión financiera y patrimonial del sistema, pero esta Agencia nunca llegó a ver la luz. Quizás esta Agencia era demasiado ambiciosa procurando gestionar de repente todas las prestaciones y adquiriendo competencias propias de la TGSS.

La idea de una agencia única especializada sería factible y muy positiva, siendo consciente de las complicaciones que podrían generarse y del periodo de transición que supondría su creación, un periodo que tendría que estar protagonizado por los agentes sociales, las entidades gestoras, pero, sobre todo, por las propias mutuas, pues no debemos olvidar su dilatada experiencia en contingencias profesionales (más de 100 años). De hecho, creo que deberían integrarse de alguna forma en este organismo, aprovechando, además de su experiencia, sus recursos materiales y personales (estos últimos a través de la forma más adecuada, pudiendo pasar por la funcionarización de los trabajadores laborales indefinidos de las mutuas o por su conversión en personal laboral fijo. En este último caso, podrían seguir percibiendo las retribuciones propias de su convenio colectivo y ostentando los mismos derechos que vienen disfrutando).

La creación de este organismo estatal especializado sería una solución idónea para evitar la dispersión normativa, de instituciones y la multitud de situaciones de conflicto que se generan entre estas entidades y las propias de la Seguridad Social.

#### **4.2 El control de las incapacidades temporales derivadas de contingencias comunes por parte de las Mutuas**

Las mutuas deberían ser capaces de otorgar las bajas y las altas a sus trabajadores protegidos en las situaciones de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes y no quedar relegadas a su actual papel de meras pagadoras de la prestación, pues cuentan con profesionales sanitarios que vienen otorgando altas y bajas por contingencias profesionales sin ningún problema. Ahora sí, toda alta y baja debe ir acompañada por mecanismo de control por parte de la entidad gestora y de las instancias judiciales.

#### **4.3 Revisión médica obligatoria trimestral**

Otra posible solución que repercutiría positivamente en la economía de las mutuas, alternativa a la anterior, sería la posibilidad establecer una revisión obligatoria de la Inspección Médica de la entidad gestora por cada tres meses que se prolongue la situación de IT derivada de contingencias comunes. De esta manera, no habría que esperar para la revisión a que transcurra el periodo máximo de 365 días, sino que la entidad gestora podría entrar a valorar la situación mucho antes y, si comprobara que la persona trabajadora se encuentra apta para trabajar, podría darle de alta de inmediato.

#### **4.4 Especialización de determinados Juzgados de lo Social**

Con anterioridad se ha hecho referencia a la elevada litigiosidad de las mutuas entre sí mismas o con las entidades de la Seguridad Social y al importante problema que esto supone en cuanto al elevado coste de los elementos y recursos públicos involucrados, así como por la desmedida lentitud de los procesos judiciales en la jurisdicción social. Hay que ser consciente de la necesidad de que cuestiones tan relevantes como la determinación de una contingencia, la impugnación de un alta médica o la calificación de una incapacidad, entre otras, deben ser solventadas de forma rápida y eficaz.

Para solucionar estos inconvenientes y lograr esa rapidez y eficacia, sería conveniente la especialización de algunos Juzgados de lo Social en materia de prestaciones de la Seguridad Social en cada Comunidad Autónoma, al igual que existen Juzgados especializados en materia de familia, cláusulas suelo o violencia contra la mujer. Estos Juzgados actuarían de manera más ágil y tendrían un conocimiento especializado sobre esta materia, resolviendo todas estas cuestiones con la agilidad proporcional a la relevancia de la cuestión. Este sería muy beneficioso para los ciudadanos y para garantizar un efectivo Estado de Bienestar.

#### **4.5 El informe médico contradictorio en vía administrativa**

En cuanto a la forma de impugnar las resoluciones que deniegan la prestación de incapacidad permanente, el Derecho español es bastante parecido al Derecho italiano aunque existe una diferencia fundamental: mientras que en España es necesario presentar una reclamación previa a la vía jurisdiccional social mostrando únicamente disconformidad con la resolución, en Italia es necesario acompañar con la oposición a la resolución un informe médico que contradiga lo dispuesto en la misma. Además, el Derecho italiano obliga a que se celebre una reunión entre ambos profesionales sanitarios para que preparen un informe en el que bien muestren su definitiva conformidad o disconformidad con la situación incapacitante del trabajador afectado. Sólo en este supuesto, el trabajador podrá acudir a la vía judicial.

Parece conveniente establecer el mismo procedimiento en España, pues evitaría la multitud de procedimientos administrativos y judiciales iniciados en este sentido, evitando costes innecesarios a las distintas administraciones públicas. Se trata de responder a la imperiosa necesidad actual de descongestionar los órganos judiciales del orden social, siendo imprescindible para ello la búsqueda de fórmulas adecuadas y que no generen indefensión para los beneficiarios.

### **5. LA LABOR FUNDAMENTAL DE LAS MUTUAS**

Pese a los problemas que se han señalado, cabe destacar la innegable labor social y el papel fundamental que han desempeñado y desempeñan las mutuas no sólo desde una perspectiva histórica, sino que también durante la situación de pandemia generada por la COVID-19 ya que están poniendo al servicio de las administraciones sanitarias todas sus instalaciones y están gestionando eficazmente todas las prestaciones de las que son responsables, en especial las prestaciones ordinarias y extraordinarias por cese de actividad de los trabajadores autónomos adheridos.

No debe olvidarse que desde la entrada en vigor del RD-Ley 28/2018 estos

autónomos vienen obligados a cubrir todas sus contingencias, así como la prestación por cese de actividad con una mutua, por lo que este año han sido protagonistas esenciales para este tipo de trabajadores. Dado el enorme gasto en este tipo de prestaciones y prestaciones por IT derivados de la COVID-19, se prevé que el déficit va a ser muy elevado, con las consecuencias que ello pueda generar.

## 6. CONCLUSIÓN

Es inevitable afirmar que, en España, las mutuas van a continuar acompañando a sus trabajadores protegidos durante la transición socioeconómica y laboral hacia la Cuarta Revolución Industrial o “Industria 4.0”, por lo que tendrán que ir adaptándose a esta nueva realidad. Lo ideal sería crear la citada entidad gestora pública especializada en contingencias profesionales, como ocurre en Italia con el INAIL, y regularla a través de una normativa negociada y acordada por los poderes públicos, agentes sociales y por las propias mutuas. Sin embargo, es complicado pensar que esta situación podría ser una realidad, al menos a corto o medio plazo.

Sin perjuicio de lo anterior, y desde una perspectiva más objetiva, para que las mutuas consigan adaptarse a los nuevos cambios y puedan afrontar los retos que sin duda vendrán, los poderes públicos deben ser conscientes de sus principales problemas y darles una solución eficaz. La presente comunicación pretende ofrecer esa visión global sobre la problemática y sobre las posibles soluciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- LÓPEZ GANDÍA, J. y TOSCANI GIMÉNEZ, D., *La reforma de las Mutuas*, Editorial Bomarzo, Fraternidad-Muprespa, 2015.
- MÉNDEZ, R., “Escrivá en fila el salario de los directivos de las mutuas: sin mujeres y hasta 245.000 euros”, [Documento en línea] [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-10/escriva-mutuas-seguridad-social-salarios-directivos-tribunal-cuentas\\_2486811/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-10/escriva-mutuas-seguridad-social-salarios-directivos-tribunal-cuentas_2486811/) [Consultado el 05/03/2021].
- MOLINA NAVARRETE, C., “La reforma en materia de Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: modificaciones incesantes, racionalización aplazada”, *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* nº 112, 2011.
- RODRIGO CENCILLO, F., “Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social”, *Cuaderno de Relaciones Laborales* nº 14, 1999.
- RUESGA BENITO, S.M., “Mutuas de Accidentes de Trabajo y la gestión de la incapacidad temporal (1/3)”, *Página web de la Seguridad Social*, 2008. [Documento en línea] [http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1e437183-27ec-439b-afa1-4faa23c90f7c/F45\\_1\\_07.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](http://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1e437183-27ec-439b-afa1-4faa23c90f7c/F45_1_07.pdf?MOD=AJPERES&CVID=) [Consultado 05/03/2021].