

## Los nuevos entes mancomunados de las mutuas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS)

Juan A. Gala Fernández<sup>a</sup>

La estructura jurídica, las nuevas prestaciones y los movimientos producidos en el sector de las mutuas ocuparan la primera parte de este artículo, para después llegar a los nuevos entes mancomunados, valorar si éstos forman una nueva manera de gestión de las prestaciones sociales y concluir si es necesario o no la representación social en sus órganos de gobierno.

Las MATEPSS<sup>1</sup> son asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que con tal denominación se constituyen, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias que se establezcan por empresarios que asumen al efecto una responsabilidad mancomunada. Su principal objeto es el de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que les sean legalmente atribuidas<sup>2</sup>. Hay tres rasgos importantes que se desprenden de esta definición: la incorporación de los empresarios es voluntaria, estas asociaciones de empresarios han de ser autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para intervenir en la gestión de la Seguridad Social, y tales entidades tienen naturaleza privada<sup>3</sup>.

Durante las últimas décadas, se han producido de manera ininterrumpida nuevas formas de intervención y control en las MATEPSS, así como atribuciones de nuevas competencias: cambios en su denominación, la ampliación del ámbito geográfico, la supresión de la reserva de aseguramiento, el establecimiento de nuevos requisitos para constituir las y operar, la cobertura de la incapacidad temporal para trabajadores autónomos, la responsabilidad e incompatibilidad de los órganos directivos, la actuación en el terreno de las contingencias comunes o el control presupuestario<sup>4</sup>. Todo ello ha llevado a que más que entes colaboradores de la Seguridad Social (SS) las MATEPSS se hayan transformado de hecho en verdaderos gestores de las prestaciones de la SS que les son encomendadas<sup>5</sup>.

La importancia de las MATEPSS en el sistema de la Seguridad Social es innegable. En 2001 recaudaron el 95% de las cuotas totales de accidente de trabajo y enfermedad profesional, lo que supuso 4.493.804.366 €. El número de trabajadores protegidos fue de 7.736.937, lo que supuso el

86% del total de trabajadores con cobertura de accidente de trabajo y enfermedad profesional. El volumen total de cuotas recaudadas en incapacidad temporal por contingencias comunes fue de 1.552.476.141€, y el número de trabajadores protegidos en esta contingencia pasó de 1.199.669 en el año 1996 a 8.128.276 en el año 2002<sup>6</sup>.

En los últimos informes del Tribunal de Cuentas<sup>7</sup> no se aconseja la fusión de mutuas. Señalan puntos débiles e irregularidades, que se refieren a la necesidad de controlar las reservas obligatorias y el exceso de excedentes. Establecen la necesidad de realizar conciertos asistenciales entre mutuas y de éstas con la Administración para conseguir una mayor rentabilización de medios y hacer efectivas las prestaciones sociales. De hecho, la competitividad de las mutuas entre sí es un elemento de ineficacia, ya que recursos del sistema se retraen para financiar los “extornos” a las empresas grandes, venciendo de esta manera, las resistencias al cambio de mutua<sup>8</sup>.

La gestión económica y el pago de nuevas prestaciones (riesgo durante el embarazo y riesgo de la lactancia natural) son también encargadas a las mutuas si la empresa tiene concertada con ellas la cobertura de riesgos profesionales<sup>9</sup>. A partir del 1 de enero de 2008, los trabajadores por cuenta propia o autónomos que no hayan optado por dar cobertura a las prestaciones de incapacidad temporal, deberán de llevarlo a cabo de forma obligatoria, siempre que no tengan derecho a dicha prestación en razón de la actividad realizada en otro Régimen de la Seguridad Social<sup>10</sup>. La cobertura de estas prestaciones debe también formalizarse en una mutua<sup>11</sup>.

La necesidad de una mayor colaboración entre mutuas y de éstas con la Administración, unido a la eliminación de elementos de ineficiencia del sistema y al encargo de nuevas prestaciones a las mutuas, ha hecho que la Administración facilite y estimule mecanismos de concentración en el sector, con objeto de optimizar la gestión de las mismas<sup>12</sup>.

Así, a lo largo de los últimos años se ha ido produciendo una importante reducción del número de mutuas, logrado a través de fusiones y absorciones. Las últimas fusiones producidas en el sector tienen un marcado carácter regional. La constitución de MUTUALIA supone la agrupación de tres Mutuas con sede social en el País Vasco (La Previsora,

<sup>a</sup> Profesor Asociado de Derecho de Trabajo y de Seguridad Social de la Universidad Jaume I.

Correspondencia:  
juangala@ono.com

Vizcaya Industrial y Pakea). M.C. MUTUAL es el resultado de fusión de las mutuas con sede en Cataluña, Midat y Cyclops. ACTIVA MUTUA es el resultado de la fusión de cinco Mutuas con sede social en Cataluña. Previamente Satt y Egara habían formado Ergosat. De la fusión de Redis y Matt, surgió Redismatt. De la fusión final de Ergosat, Redismat y Fimat, surge ACTIVA MUTUA. La fusión de Unión de Mutuas con Gremiat, constituyendo UNION DE MUTUAS y la fusión de Umi con Muvale formando UMIVALE, son la excepción a esta tendencia regionalista de las fusiones. Esta tendencia dificulta considerablemente los siguientes procesos de fusión o absorción a no ser que las condiciones económicas de la mutua tras el fracaso del plan de viabilidad, rehabilitación y saneamiento impuesto por la administración fracase, y sea “aconsejable” una absorción<sup>13</sup>. Ante esta situación, aparece la Mancomunidad de Mutuas, que pretende salvar los impedimentos a la concentración de Mutuas y resolver con éxito las nuevas prestaciones encargadas a las MATEPSS.

Recientemente se produce una modificación del Reglamento de Colaboración de Las Mutuas<sup>14</sup>, abriéndose la posibilidad de “colaboración y cooperación de las entidades colaboradoras, para conseguir mayores cuotas de eficacia y eficiencia, a través de la puesta en común de medios y prestaciones de servicios, sin que esta puesta en común afecte a la personalidad jurídica de las mutuas”. Las mutuas que lo consideren, pueden solicitar la constitución de un “Ente Mancomunado” que les permita una colaboración más estrecha en la gestión que la simple puesta en común de los centros asistenciales, posibilidad ésta que ya estaba prevista en el Reglamento de Colaboración<sup>15</sup>. Con la nueva reforma no sólo se pretende la puesta en común de medios, sino también de servicios, buscando mayores cuotas de eficacia y eficiencia. La Resolución de la Administración autorizando el nuevo “Ente Mancomunado”, debe aprobar en el mismo acto los correspondientes estatutos, que recogerán necesariamente los derechos y obligaciones, forma de financiación del ente mancomunado por las mutuas partícipes, régimen de gobierno, régimen económico y funciones a cumplir por el Ente Mancomunado.

Este Ente Mancomunado nace respetando la personalidad jurídica de cada mutua que lo constituyen, pero si para conseguir una mayor eficiencia y eficacia y racionalización de los recursos públicos gestionados por cada mutua partícipe necesita un plan de inversión –que necesariamente afectará a la contabilidad de las mutuas partícipes–, necesita planes de convergencia y busca el cumplimiento de los mismos, parece que no estamos ante un respeto de la personalidad jurídica plena de cada mutua integrante, si no más bien ante una limitación de la misma, ya que si la mutua no cumple los objetivos de colaboración, cooperación y convergencia, se pueden establecer medidas penales por parte del Ente Mancomunado, que van a condicionar la plena capacidad de obrar de la mutua partícipe. Si esto fuera así, en el Ente Mancomunado existen elementos finalistas y no sólo instrumentales, ya que no sólo se pretende la colaboración, sino la convergencia de todas las mutuas partícipes en un modelo único.

En las MATEPSS, el representante de los trabajadores participa en la Junta General, que es el órgano supremo de gobierno y órgano soberano al que corresponde la formación

y expresión de la voluntad social<sup>16</sup>. Este representante, accede a la Junta General y a la Junta Directiva como representante legal de los trabajadores, bien por ser miembro del comité de empresa, o, en su caso, delegado de personal<sup>17</sup>. Como representante de los trabajadores de la mutua, participa en la toma de decisión de cuestiones como la designación y remoción de los asociados que hayan de constituir la Junta Directiva, la reforma de los estatutos, la fusión y la absorción y disolución de la entidad. Como miembro de la Junta Directiva, participa en el gobierno directo e inmediato de la mutua, representando los intereses de los trabajadores de la entidad, que desde el punto de vista de protección social son más fuertes que los intereses de los empleados pertenecientes a la estructura empresarial asociada a la mutua y destinatarios de la acción protectora<sup>5</sup>.

No se puede entender una Junta de Gobierno del Ente Mancomunado donde no esté la representación de los trabajadores de las mutuas partícipes, ya que esto supondría la renuncia a la participación interna y a la co-gestión y restaría credibilidad a las futuras mancomunidades.

Pero no es sólo la credibilidad de la nueva forma de colaboración la que exige la presencia del representante de los trabajadores en los órganos de gobierno. Es el principio de control y vigilancia establecido en el número 5 del artículo 39, de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre de medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Cuando un órgano de gobierno del Ente Mancomunado establece objetivos de convergencia que van a determinar los presupuestos y a condicionar la marcha futura de la Mutua partícipe, debe haber un representante de los trabajadores en los órganos de dirección del nuevo ente, ya que lo contrario sería, no tener presente la protección social de los trabajadores de las mutuas partícipes.

Ante esto no cabe decir que no puede haber una representación laboral, ya que se mantiene la personalidad jurídica de las mutuas partícipes<sup>18</sup>, pues si el Ente Mancomunado es capaz de establecer objetivos de convergencia y mecanismos de penalización a las mutuas que no lo consigan, se está produciendo un trasvase de competencias de los órganos de gobierno de las mutuas partícipes a los del Ente Mancomunado y esto es una limitación a la plena capacidad de obrar de las mutuas.

En la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social a través de las MATEPSS se ha desarrollado un modelo de participación social considerada por el legislador “representación institucional”<sup>15</sup>, y por lo tanto amparada por el artículo 129 de la Constitución Española de 27 de Diciembre de 1978, que no sólo supone la extensión del principio democrático al control de funcionamiento de la SS, conseguido por la participación del representante de los trabajadores en los órganos de gobierno de las mutuas, si no que además el principio contributivo de gestión justifica la participación social en la gestión de la SS. Esta participación social se lleva a cabo por los representantes sociales en la Comisión de Control y Vigilancia<sup>19</sup>. Los Entes Mancomunados, al buscar mayores cuotas de eficacia y de eficiencia, dentro de la colaboración con el sistema de SS, recogiendo parte de las competencias de las mutuas y quedando estas limitadas en su plena capacidad de obrar, deben de reproducir en sus órganos de gobierno los elementos de representación social.

El 3 de diciembre de 2007 se presentó en Madrid Corporación Mutua, definiéndose dentro de su página en Internet como el primer grupo mutual del país<sup>20</sup>, siendo el resultado de un proceso de agrupación de MATEPSS (CESMA-Mutua de Ceuta Smat, Ibermutuamur, MAC-Mutua de Accidentes de Canarias, MC Mutual, Mutualia y Solimat, y posteriormente se añaden Mutua Gallega y Unión de Mutuas) y “dando como resultado una mancomunidad, en un marco de coordinación y puesta en común de medios y recursos”. Tal y como se presentan, esta nueva entidad “suma esfuerzos y experiencia en la gestión del accidente de trabajo, la enfermedad profesional y las contingencias comunes, tanto en la asistencia sanitaria, como en la prevención de riesgos y mejora social de la empresa”. Asimismo, se afirma que la Corporación cuenta con “más redes de servicio, más próximos, más profesionales y un equipo humano más cualificado, integrado por cerca de 6.200 profesionales en distintas especialidades”. En cifras, la Corporación cuenta con 436.080 empresas asociadas y 3.579.808 trabajadores protegidos de contingencias profesionales. Las cuotas totales de 2007 son de 2.715.965 de euros, y las provisiones y reservas totales en 2006 de 1.275.244 euros.

De esta información, que se puede leer en su página de Internet, sólo se puede decir una cosa: ¡ha nacido una nueva Mutua!. No podemos decir, con sólo esta información, que se ha constituido un Ente Mancomunado, formado por una serie de mutuas partícipes que conservan su personalidad jurídica y ponen en común sus medios y las prestaciones de sus servicios. Ante estos datos, cabe preguntarse: ¿de quién son estos datos, del Ente Mancomunado, o de cada una de las mutuas que forman la mancomunidad? ¿Quién tiene la responsabilidad en las prestaciones de la SS, la Corporación o cada una de las mutuas respecto a cada uno de sus afiliados? Es importante aclarar estos términos, pues estos datos pueden inducir a error a sus destinatarios, pudiendo afectar a otras mutuas no partícipes.

Parece que estamos ante una nueva forma de gestionar las prestaciones de la SS, que busca “aumentar tamaño, eficiencia, calidad y solvencia”<sup>21</sup>, y que debe desarrollar el modelo de participación social, considerada por el legislador “representación institucional”, y por lo tanto amparada por el artículo 129 de la Constitución Española de 27 de Diciembre de 1978, no sólo, a través del principio democrático al control de funcionamiento de la Seguridad Social, con la presencia del representante de los trabajadores de las mutuas partícipes, en los órganos de gestión, sino también a través de la presencia de los representantes sociales en un órgano de control y vigilancia. Esta presencia se justifica por el principio contributivo de gestión.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ley General de la Seguridad Social, 1994. Artículos 68 a 76. RD 1993/1995, de 7 de diciembre (RCL 1995/3321), por el que se aprueba el Reglamento de Colaboración de las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad Social (modificado por RD 250/1997, de 21 de febrero (RCL 1997/582), RD 576/1997, de 18 de abril (RCL 1997/995) y RD 1765/2007, de 28 de diciembre.
2. RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Artículo 68.
3. Sempere Navarro AV. Régimen jurídico de las mutuas patronales. Madrid: Civitas; 1986.
4. Sempere Navarro AV, Sánchez-Huran A. Comentario del artículo 67 de la LGSS. En: Sempere Navarro AV, director. Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social. Murcia: Ediciones Laborum; 2003.
5. Rivero Llamas J. Democratización y participación en el ámbito mutualista. *Aranzadi Social*. 2006; (2): 8-11.
6. AMAT. Asociación de Mutuas de Accidente [citado 28 feb 2008]. Disponible en: [www.amat.es](http://www.amat.es).
7. Informe de fiscalización de las actividades de colaboración en la gestión de la SS de las M.A.T.E.P.S.S. en materia de prevención de riesgos laborales durante los ejercicios 2002, 2002 y 2003. Resolución de 23 de Mayo de 2006 aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el TC (BOE. n.º 175 de 24 de junio de 2006). Informe de fiscalización especial sobre constitución y materialización de la provisión para contingencias en tramitación, de la reserva obligatoria y del exceso de excedentes de las MATEPSS. Fecha de aprobación en el Pleno 20/7/06. Informe de fiscalización especial de las relaciones financieras de la Tesorería General de la Seguridad Social con especial referencia a las operaciones del Fondo de Prevención y Rehabilitación. Resolución de 19 de diciembre de 2005 aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones del Tribunal de Cuentas (BOE n.º 65 de 17 de marzo de 2006).
8. Rodrigo F. Las mutuas, esas grandes desconocidas. *Arch Prev Riesgos Labor*. 2007; 10: 192-4.
9. LO 3/2007 de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Disposición Adicional décimo octava, nueva redacción del art. 135.4 y 135 bis. LGSS.
10. Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo (BOE n.º 166 de 12 de julio de 2007).
11. Ley 66/1997, de 30 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE n.º 313 de 31 de diciembre de 1997).
12. El País. Declaraciones del Secretario de Estado de la Seguridad Social. “Una Mutua vale por dos”. Versión electrónica 24/9/2006 [citado 28 feb 2008]. Disponible en: [www.elpais.com](http://www.elpais.com).
13. RD 1993/1995, de 7 de diciembre (RCL 1995/3321), por el que se aprueba el Reglamento de Colaboración de las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad Social. Artículos 38 a 49.
14. RD 1765/2007 de 28 de noviembre (BOE n.º 29 de diciembre de 2007).
15. Reglamento de Colaboración de las MATEPSS. Artículo 12.1.
16. Blasco Lahoz JF. Las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Valencia: Tirant lo Blanch; 1998.
17. Estatuto de los Trabajadores (RDL 1/1995 de 24 de Marzo). Título II. LO 11/1985, de 2 de agosto.
18. RDL 1/1995, de 24 de Marzo, por el que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores. Artículo 63.3.
19. RD 1993/1995, de 7 de diciembre (RCL 1995/3321), por el que se aprueba el Reglamento de Colaboración de las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad Social. Artículo 32.2.
20. Corporación Mutua [citado 28 feb 2008]. Disponible en: [www.corporacionmutua.com](http://www.corporacionmutua.com).
21. Acto de presentación de la Corporación, 3 de diciembre de 2007 [citado 28 feb 2008]. Disponible en: [www.ibermutuamur.es/Nace-la-primer-agrupacion-de.html](http://www.ibermutuamur.es/Nace-la-primer-agrupacion-de.html).