

**LAS MUTUAS COLABORADORAS
CON LA SEGURIDAD SOCIAL:
UN ANÁLISIS DE SU NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICOS
CON MOTIVO DE SU COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA
INCAPACIDAD TEMPORAL POR CONTINGENCIAS COMUNES**

Trabajo de Fin de Grado

Grado en Derecho

Curso 2017/2018

Trabajo realizado por:

CESTER MAÍLLO, Maite

Dirigido por el Profesor Catedrático de Derecho del Trabajo:

Dr. LANDA ZAPIRAIN, Juan Pablo

LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL:

Un análisis de su naturaleza y régimen jurídicos con motivo de su colaboración en la gestión de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes

INTRODUCCIÓN.....	4
BLOQUE I. ASPECTOS PRELIMINARES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MUTUAS COLABORADORAS.....	6
1. Las Mutuas Colaboradoras como entes de tradición jurídica arraigada.....	7
1.1. Origen histórico-normativo de las Mutuas.....	7
2. La naturaleza jurídica de las Mutuas Colaboradoras.....	12
2.1. La constitucionalidad de las Mutuas.....	12
A) ¿Son asociaciones en los términos del artículo 22 de la Constitución?.....	12
B) ¿Se salvaguarda con su intervención el Sistema "público" de Seguridad Social?.....	17
2.2. Las Mutuas como Corporaciones sectoriales de base privada.....	20
2.3. ¿Las Mutuas son colaboradoras o gestoras?.....	21
2.4. La relación de las Mutuas con el Derecho público.....	25
BLOQUE II. LA INCAPACIDAD TEMPORAL POR CONTINGENCIAS COMUNES: ELEMENTOS ESENCIALES.....	30
1. 1. La Incapacidad Temporal.....	31
1.1. Definición de contingencias comunes y sus elementos esenciales...32	
1.2. Requisitos subjetivos y materiales.....	33
1.3. Cuantía de la prestación, y sujetos obligados al pago.....	34
BLOQUE III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL POR CONTINGENCIAS COMUNES POR LAS MUTUAS.....	36
1. La colaboración en la gestión por las Mutuas en la Incapacidad Temporal por contingencias comunes: Antecedentes normativos.....	37

2. La formalización de la asociación a la Mutua.....	39
3. La prestación económica.....	43
4. Asistencia sanitaria.....	47
5. Actos de control y seguimiento: la potestad "controladora y sancionadora" de las Mutuas.....	49
5.1. Los actos de control y seguimiento.....	49
5.2. Pérdida o suspensión del subsidio.....	50
5.3. Extinción del subsidio.....	53
5.4. La potestad sancionadora de las Mutuas.....	54
5.5. El polémico Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio.....	56
A) ¿Estamos ante una antinomia?.....	59
B) La omisión reglamentaria.....	61
 CONCLUSIONES.....	 63
 BIBLIOGRAFÍA.....	 66
 JURISPRUDENCIA.....	 67
 NORMATIVA.....	 68
 OTROS DOCUMENTOS.....	 71

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Seguridad Social español es en realidad un complejo Sistema que sirve al mandato constitucional de mantenimiento de un sistema público de Seguridad Social. Ese Sistema se ha configurado de la forma más protectora lo más protector posible a través de una cooperación institucional diversa y compleja.

Desde sus inicios más tempranos a finales del siglo XIX y su desarrollo irrefrenable en los albores del siglo XX, la finalidad del Sistema ha sido proteger al trabajador en aquellos momentos en que su trabajo no era posible o no bastaba para cubrir sus necesidades; y con el tiempo, el Sistema ha pasado a proteger a la población en su conjunto, sin basarse en la pertenencia a la población activa para otorgar su protección.

Este omnipresente Sistema que observamos hoy engloba en sí mismo un conjunto complejo de entidades que operan a su servicio: desde los entes estatales en consonancia con los autonómicos; a la colaboración privada que asiste a los entes públicos gestores.

Una de las contingencias más representativas de la voluntad de asistencia al trabajador enfermo y de la colaboración público-privada en la Seguridad Social es la Incapacidad Temporal, y en especial, la Incapacidad Temporal por contingencias comunes, donde las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social tienen una presencia e importancia innegables.

De ella hablaremos en el presente Trabajo de Fin de Grado (trabajo de investigación, en adelante), analizando qué son las Mutuas Colaboradoras y cómo se encajan en el Sistema de Seguridad Social; explicando los rasgos generales de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes, y ello para entender, finalmente, qué papel juegan las Mutuas en la gestión de su prestación económica.

Para realizar este trabajo de investigación se ha procedido a revisar la legislación vigente, a nivel legal y reglamentario, abordando las cuestiones más relevantes e

incidiendo en aquellas cuya relevancia radica en su complejidad, curiosidad o novedad.

También se ha realizado una revisión metódica y profunda de la doctrina de Derecho de la Seguridad Social, pero también de otras ramas del Derecho como el Derecho Administrativo.

Del mismo modo, se han analizado y estudiado sentencias de órganos jurisdiccionales superiores Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. Ocasionalmente, se han citado y estudiado consultas, dictámenes, y memorias de impacto normativo, útiles para ilustrar la opinión de los órganos de Gobierno u otras entidades de relevancia social y política.

BLOQUE I
ASPECTOS PRELIMINARES SOBRE
LA NATURALEZA JURÍDICA Y EL RÉGIMEN JURÍDICO
DE LAS MUTUAS COLABORADORAS

La finalidad de este primer bloque del Trabajo de Fin de Grado es abordar las cuestiones más relevantes sobre el régimen jurídico de las Mutuas Colaboradoras, de esta forma se podrá comprender mejor la razón histórica de la participación de las Mutuas en el Sistema de Seguridad Social y su encaje constitucional.

No son pocas las dudas que surgen en torno a la compatibilidad entre el Sistema de Seguridad Social y las Mutuas, puesto que sus naturalezas jurídicas son más bien opuestas (pública, frente a privada, respectivamente), y es por ello que conviene explicar el origen de dicha relación como base a la explicación de su relación actual.

1. Las Mutuas Colaboradoras como entes de tradición jurídica arraigada

Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social tienen su origen en la temprana regulación de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, de tal manera que el desarrollo normativo se ha producido de manera no sólo consecutiva sino que incluso paralela a la regulación y desarrollo de la protección de los trabajadores. Lo que se inició como una Mutua de accidentes laborales y enfermedades profesionales de carácter exclusivamente privado ha ido evolucionando hacia un híbrido de naturaleza jurídica privada y sometimiento a la regulación de Derecho Público.

La regulación de las contingencias comunes es fruto de esa evolución y publicación de la gestión de ambos tipos de contingencias por Incapacidad Temporal, y para la comprensión de tal evolución es menester reparar en sus orígenes histórico-normativos y en su compleja naturaleza jurídica.

1.1. Origen histórico-normativo de las Mutuas

Hablar de las Mutuas Colaboradoras supone hablar del origen histórico de los seguros sociales de los tempranos sistemas de Seguridad Social de finales del siglo XIX y principios del XX, cuando se comienza a tener conciencia de que existen situaciones imprevisibles para los individuos pero que les causan tal daño, que necesitan ser asegurados¹. Los primeros seguros sociales que se crearon son los de muerte, enfermedad, e invalidez, y nacen en Alemania bajo el mandato de Otto von Bismarck a partir de la década de 1880.

Siguiendo el modelo alemán, llega a España la Ley de Accidentes de Trabajo en el año 1900², que recogía la posibilidad de que el patrón concertara un seguro con una Sociedad autorizada por el Ministerio de Gobernación, a fin de gestionar su responsabilidad (que era objetiva, según sentada doctrina jurisprudencial) y no así para asegurar el riesgo. En desarrollo de esta ley se publicó el Reglamento de la Ley de

1. GONZÁLEZ RABANAL, M.C., "La crisis de la seguridad Social en el marco de la Constitución". *Revista de Política Social*. Núm. 148. 1985. p. 6

2. Ley de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900. Gaceta de Madrid de 31 de enero de 1900

Accidentes de Trabajo, de 28 de julio de 1900³, donde nacen oficialmente las Mutuas patronales, antecedente directo de las Mutuas Colaboradoras, y que podían intervenir en el aseguramiento del riesgo por accidentes de trabajo, a la par que las sociedades de seguros.

En esta etapa la responsabilidad del empresario era objetiva, esto es, se presumía directa sobre el accidente causado por ser el causante del riesgo⁴, de forma que debía responder siempre de la compensación por el accidente. Las Mutuas patronales nacieron como una suerte de organismo que a través de las aportaciones de los empresarios asociados a ellas realizaban el pago de las indemnizaciones. Ello en realidad suponía la asunción mancomunada de los costes originados por la siniestralidad laboral.

Para proteger las enfermedades profesionales habría de esperarse hasta la Ley de 1936, en la cual, siguiendo la misma fórmula que designa MARTÍN SERRANO de "*seguro facultativo y de opción entre compañías privadas y mutuas patronales*"⁵, se podía concertar un seguro para estas contingencias profesionales con la misma entidad con la que se hubieran asegurado los accidentes de trabajo.

Tras esta primera etapa de aseguramiento voluntario, vino una segunda etapa de obligatoriedad del mismo, que seguía la corriente de los seguros contra accidentes del mar. Ello resultó en que en el seno del Instituto Nacional de Previsión⁶ naciera la Caja Nacional de Seguros de Accidentes de Trabajo, en la que intervendrían también las Mutuas patronales. Dicha Caja se ordenó en la Ley de Bases de Accidentes de Trabajo del año 1932⁷, que estableció la obligatoriedad de estos seguros en la industria⁸. Se trató de un intento de publicar la gestión, mas se continuó con la gestión a través de las Mutuas y las Compañías de seguros, solo que con el matiz de que éstas debían depositar

3. Reglamento para la aplicación de la Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes de trabajo, de 28 de julio de 1900. Gaceta de Madrid de 30 de julio de 1900

4. MARTÍN SERRANO, A., y COLMENAR LUIS, J., "Las Mutuas patronales. La gestión privada de la Seguridad Social". Editorial Trivium S.A. 1989. p. 9

5. MARTÍN SERRANO, A., y COLMENAR LUIS, J., "Las Mutuas patronales. La gestión privada de la Seguridad Social". Editorial Trivium S.A. 1ª Edición. 1989. p. 132

6. Que nació en 1908 de la mano de la Ley de 27 de febrero de 1908. Gaceta de Madrid de 29 de febrero de 1908

7. Ley de Bases de Accidentes de Trabajo de 4 de julio de 1932. Gaceta de Madrid de 7 de julio de 1932

8. Dado que en la agricultura se habían establecido los seguros de accidentes del trabajo agrícola en el reglamento de 25 de agosto de 1931. Reglamento para la aplicación a la agricultura de la ley de Accidentes del trabajo, de 25 de agosto de 1931. Gaceta de Madrid de 30 de agosto de 1931

en la Caja los capitales que correspondieran para el pago de los trabajadores asegurados accidentados.

Ese mismo año, el 8 de octubre se publicó un texto refundido de la Ley de Accidentes de Trabajo en la industria que limitaba la capacidad de las Mutuas, ya que no podrían operar con tarifas inferiores a las fijadas por el Gobierno, ni pagar prestaciones inferiores a las que se otorgasen por la Caja, y deberían a partir de entonces constituir fianzas en garantía del pago de sus obligaciones⁹, aunque ya en 1922 se había creado el Fondo de Garantía de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo¹⁰ para satisfacer las indemnizaciones que no fueran satisfechas por los patrones responsables o las entidades aseguradoras (Mutuas o Compañías de Seguros). En cambio, para los seguros de accidente de los trabajadores del mar habría de esperarse hasta 1940¹¹, y para el seguro de Enfermedades Profesionales hasta 1947¹², que en el desarrollo de su regulación estableció que la gestión de estas contingencias correspondía en exclusiva al Servicio de Seguro de Enfermedades Profesionales, dejando a las Mutuas fuera de su gestión. Finalmente, las tres modalidades de seguro de accidentes de trabajo (marítimo, agrícola e industrial) se unificaron en sus principios rectores a través de la Ley de 22 de diciembre de 1955¹³.

Poco después, en 1956, siguiendo lo dispuesto por la Ley de 1955, se aprobó el Texto Refundido la legislación sobre accidentes de trabajo¹⁴, que recogía en su artículo 29 las prestaciones para incapacidad permanente, muerte, lesiones definitivas no incapacitantes, la incapacidad temporal y asistencia sanitaria. En su artículo 30 se establecía la posibilidad de asegurar dichas contingencias a través de una Mutua patronal, una Compañía Aseguradora o la Caja Nacional de Accidentes del Trabajo; y por primera vez, permitía el "autoaseguro" de los empresarios para la asistencia sanitaria

9. Decreto de 8 de octubre de 1932, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Accidentes de Trabajo en la industria. Gaceta de Madrid de 10 de octubre de 1932. Capítulo V, artículos 38 a 51

10. Ley reformada relativa a los Accidentes de Trabajo de 10 de enero de 1922. Gaceta de Madrid de 11 de enero de 1922. Artículo 28

11. Decreto de 4 de junio de 1940 por el que se dictan normas en relación con el seguro de accidentes del trabajo en el mar. B.O.E. de 20 de junio de 1940

12. Decreto de 10 de enero de 1947 por el que se crea el Seguro de enfermedades profesionales. B.O.E. de 21 de enero de 1947

13. Ley de 22 de diciembre de 1955 por la que se unifica el Seguro de Accidentes en la agricultura con el de la industria. B.O.E. de 25 de diciembre de 1955

14. Decreto de 22 de junio de 1956, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley y el Reglamento de accidentes de trabajo. B.O.E. de 15 de julio de 1956

y la incapacidad temporal, asumiendo ellos directamente el riesgo.

El gran cambio en el modelo de Seguridad Social se produjo con la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, de 28 de diciembre¹⁵. De la lectura de la exposición de motivos, justificaciones *primera* a *cuarta*, se extrae la voluntad del legislador: siendo consciente de la existencia de numerosos entes gestores de los seguros de accidentes de trabajo, pretende reducir el número de aquéllos acometiendo una reforma del Sistema de Previsión Social, creando la Seguridad Social. Siendo objetivos, creemos que el Legislador perdió la ocasión de reducir el número de tales entes satélite del sistema de Seguridad Social, garantizando su permanencia, que justificaba en la base preliminar *tercera* sobre la base de que "*evidentes razones de orden técnico y político aconsejan la conveniencia de que subsistan, con los reajustes que se consideran necesarios, diversos organismos y entidades, o de que se creen incluso nuevos órganos*¹⁶, siempre que la actuación de cada uno de ellos gravite sobre campos diferenciados".

Hemos de hablar de la exposición de motivos *seis*¹⁷, que pasa a considerar conjuntamente las contingencias protegidas, borrando del régimen de la Seguridad Social los riesgos singulares, propio de un régimen de seguros mercantilista. Parece una cuestión ajena a las Mutuas, pero teniendo en cuenta que se proclama la prohibición total del ánimo de lucro de las entidades gestoras privadas, supone una contradicción que se mantuvieran éstas y en cambio se eliminara la posibilidad de la gestión por parte de las Compañías de Seguros¹⁸. Estimamos que existe contradicción porque entendemos que se produjo cierta desnaturalización de las Mutuas, que colaborarían en la gestión sin reportarles beneficios, y sometién dose a partir de entonces la Administración.

La gestión de los accidentes laborales y enfermedades profesionales¹⁹ se confiere

15. Ley de Bases de la Seguridad Social 193/1963, de 28 de diciembre. B.O.E. de 30 de diciembre

16. Con la creación de "*nuevos órganos*" se refería a la creación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que se produjo a raíz de esta ley

17. Base Preliminar Seis: "*La Ley, superando la regresiva noción de riesgos singulares atendida su causa, delimita situaciones y contingencias susceptibles de protección para la consideración conjunta de las mismas en vista de sus efectos...*"

18. Decreto 1210/1966, de 12 de mayo, por el que se establecen normas para la liquidación del Ramo del Seguro de Accidentes de Trabajo por las Compañías de Seguros. B.O.E. de 17 de mayo de 1966

19. No se contienen prescripciones para el caso de las contingencias comunes debido a que quedaron reservadas para el Estado hasta 1994. En la Base Séptima sólo se contienen los aspectos relativos a su determinación y delimitación en términos generales

a las Mutuas patronales en la Base Decimoséptima, apartado 73²⁰, si bien con los matices de la disposición transitoria séptima, es decir, que quedaban en suspenso las autorizaciones necesarias del Ministerio de Trabajo para la gestión de dichas contingencias por estos entes²¹.

La Ley de Bases de la Seguridad Social vino en fin a cambiar el Sistema de Seguridad Social, de modo que *“lo que antes era una pluralidad de sistemas se reducía, en principio, a un sistema único, administrado por una pluralidad de instituciones”*²².

Con la llegada del Decreto 2959/1966, de 24 de noviembre²³ se pasó a regular la constitución, funcionamiento, control, y otros aspectos importantes de las Mutuas como la ausencia del ánimo de lucro, la responsabilidad mancomunada de los empresarios asociados, o el sistema de compensación de los resultados. Todo ello encaminado a operar un cambio en su naturaleza jurídica, para adecuarla a su nuevo estatus como colaboradoras de la Seguridad Social (como se recoge en su preámbulo).

Ya en 1974, con la aprobación del Texto Refundido de la Seguridad Social²⁴ se produjo otro cambio significativo en su régimen jurídico, puesto que se eliminó la facultad de disposición sobre el patrimonio constituido a través de las primas recaudadas, porque pasaría a quedar afecto a la Seguridad Social; y desapareció la posibilidad de repartir los excedentes entre los mutualistas, debiendo satisfacerse las reservas antes de confirmarse la existencia de excedentes, los cuales habrían de

20. Base Decimoséptima, apartado 73, párrafo primero: *"La gestión del régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales queda atribuida, en el régimen general, a las Mutualidades Laborales, dentro del campo de sus respectivas competencias, y en los regímenes especiales, a las Entidades similares de estructura mutualista. Esta gestión será compatible con la atribuida a las Mutuas Patronales en las condiciones que reglamentariamente se determinen"*.

21. Disposición Transitoria 7, párrafo primero: *"Sin perjuicio de lo dispuesto en el número setenta y dos, quedan en suspenso, desde la publicación de la presente Ley, las facultades del Ministerio de Trabajo de autorizar a las Mutuas patronales para la gestión del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales hasta el momento en que se dicten las disposiciones reglamentarias a que se refiere el número setenta y tres"*.

22. MINISTERIO DEL TRABAJO, "Libro Blanco de la Seguridad Social". 1977. p.404

23. Decreto 2959/1966, de 24 de noviembre, por el que se aprueba con carácter provisional el Reglamento sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. B.O.E. de 29 de noviembre de 1966

24. Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. B.O.E. de 20 de julio de 1974

repartirse según las normas del artículo 207 del Decreto 2065/1974²⁵.

2. La naturaleza jurídica de las Mutuas Colaboradoras

La naturaleza jurídica de las Mutuas es, tal y como evidencia su recorrido histórico, privada, y ello comporta cuestionarse hasta qué punto son compatibles con el Sistema de Seguridad Social que, como sabemos, es esencialmente público por mandato constitucional. Es por ello que en el presente apartado vamos a tratar de explicar su encaje constitucional, que ha sido objeto de folios y folios por parte de la doctrina y de la jurisprudencia; y a tratar de explicar el desarrollo de su personalidad jurídico-privada en la Seguridad Social desde la perspectiva del Derecho privado y del Derecho público.

2.1. La constitucionalidad de las Mutuas

Tenemos que reparar en dos cuestiones primordiales: si se trata de asociaciones y por tanto se incardinan las Mutuas en el artículo 22 de la Constitución, y si siendo entes privados (asociativos o no), se pueden englobar en el Sistema de Seguridad Social que diseñó el constituyente en el artículo 41 de la Constitución.

A) ¿Son asociaciones en los términos del artículo 22 de la Constitución?

Para conocer qué es exactamente una mutua y poder encajarla en el seno de la Constitución, hemos de buscar en la Ley General de la Seguridad Social²⁶ su definición. Las claves las aporta el artículo 80, apartado 1, de la citada Ley, donde se especifica lo siguiente: que son asociaciones privadas de empresarios, que se han constituido mediando la autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del cual

25. Artículo 207 Decreto 2065/1974. "*Los excedentes anuales obtenidos por las Mutuas Patronales en su gestión habrán de afectarse, en primer lugar, a la constitución de las reservas que reglamentariamente se determinen. Reglamentariamente se determinará el destino que haya de darse al exceso de los excedentes que resulte, una vez cubiertas las indicadas reservas debiendo adscribirse, en todo caso, el 80 por 100 de los mismos a los fines generales de prevención y rehabilitación*".

26. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. B.O.E. de 31 de octubre de 2015

dependen, para realizar tareas tasadas²⁷.

Parece obvio, siguiendo las notas definitorias que aporta la Ley que se trata de asociaciones, y que por tanto, se pueden enmarcar en el artículo 22 de la Constitución, que consagra el Derecho de Asociación²⁸.

Si bien el Poder Constituyente fue parco en palabras y tan solo aportó pequeños apuntes de qué deben y no deben ser las asociaciones, y es por ello que la propia definición de las Mutuas ha generado un debate doctrinal, ya que, entiende LOZANO LARES²⁹ que son asociaciones *sui generis*, y no las enmarca en el artículo 22 de la Constitución. Otros, como COLMENAR LUIS y MARTÍN SERRANO³⁰, entienden que no se pueden circunscribir a las asociaciones del artículo 22 de la Carta Magna pero que son asociaciones privadas con personalidad jurídica, entendiendo que se refieren a las asociaciones que comprende el Código Civil en su artículo 35³¹, sin especificar más, al igual que POMEZ SÁNCHEZ³², que simplemente indica que son asociaciones privadas. Por su parte, SEMPERE NAVARRO³³, estima en esa misma línea que además de no encajar en tal precepto constitucional, tampoco se pueden encuadrar en las organizaciones profesionales que recoge el mismo texto en su artículo 52. Otra de las

27. Artículo 80: *1. Son mutuas colaboradoras con la Seguridad Social las asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en esta ley.*

Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, una vez constituidas, adquieren personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. El ámbito de actuación de las mismas se extiende a todo el territorio del Estado.

28. Constitución Española de 1978. B.O.E. de diciembre de 1978. Artículo 22. *1. Se reconoce el derecho de asociación. 2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales. 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad. 4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. 5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.*

29. LOZANO LARES, F., "El régimen jurídico de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (I)". Revista de Información Laboral. Núm. 12. 2016. p. 10

30. MARTÍN SERRANO, A., y COLMENAR LUIS, J., "Las Mutuas patronales. La gestión privada de la Seguridad Social". Editorial Trivium S.A. 1989. p. 141

31. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid de 25 de julio de 1889. Artículo 35

32. POMEZ SÁNCHEZ, L., "Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo", en MERCADER URGUINA, J.R., "Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Editorial La Ley, 2007. p. 47

33. SEMPERE NAVARRO, A., "Colaboración en la gestión de la Seguridad Social: las Mutuas", en MONEREO PÉREZ, J.L., *et al*, "La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación". Editorial Comares, 1ª Edición. 2008. p. 573

posibilidades que descarta LÓPEZ GANDÍA³⁴, es que se pudieran encajar en la libertad de empresa que se recoge en el artículo 38 de la Constitución.

Lo que tiene claro la doctrina en cualquier caso, y que merece la pena comentar, es que las Mutuas no pertenecen bajo ningún concepto al "mutualismo", que se caracteriza por ser laboral y no patronal, como hemos visto que son estas Mutuas que venimos comentando en este trabajo³⁵. De igual modo, como señala CORTE HEREDERO, "*...el Tribunal Supremo ha indicado que las Mutuas no pueden asimilarse a compañías de seguros ya que no disponen de la facultad de fijar las primas aplicables, ya que éstas vienen establecidas mediante la normativa correspondiente sin que se deje margen a la autonomía privada*"³⁶.

El Tribunal Constitucional, por su parte, se decantó por una solución cuanto menos original para que no tambaleara la constitucionalidad de la regulación preconstitucional y postconstitucional de las Mutuas en la histórica Sentencia 67 de 1985³⁷. Con motivo de la discusión sobre las Federaciones Deportivas, la sentencia pretende valorar la constitucionalidad de las asociaciones privadas legales, esto es, aquellas a "*las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a todo un sector*", y ello porque "*la configuración por la Ley de este tipo de asociaciones plantea el problema de determinar en qué medida es compatible con el derecho de asociación*"³⁸.

En su Fundamento Jurídico 3º B)c), el Tribunal expone que "*se trataría de una asociación distinta de la prevista en el artículo 22 de la Constitución, que no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social*". O lo que es lo

34. LÓPEZ GANDÍA, J., "Las Mutuas y la gestión de la Seguridad Social". Editorial Bomarzo. 2006. p.17

35. LÓPEZ GANDÍA, J. "Las reforma de las mutuas y la sostenibilidad de la Seguridad Social". *Lex Social*. Volumen 5, número 2 de 2015. 2015. p.155: "*...las mutuas no tienen carácter mutualista pues no están constituidas por los beneficiarios, sino por los empresarios que aseguran los riesgos profesionales de los trabajadores de las empresas asociadas*".

36. CORTE HEREDERO, N., "Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales a la luz de la jurisprudencia". *Tribuna Social*. Núm. 100/1999. 1999. p.62

37. Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 27 de junio de 1985. Cuestión de Inconstitucionalidad 364/1983. Pleno presidido por MANUEL GARCÍA-PELAYO Y ALONSO. STC 67/1985 a partir de ahora

38. STC 67/1985, Fundamento Jurídico 3, párrafo inicial

mismo, las Mutuas serían asociaciones legales, pero como no se crearon *ex profeso* para el ejercicio de funciones públicas, no pueden considerarse como tales. La realidad demuestra que sí desempeñan tales funciones, y que están sometidas a una autorización previa por parte del Ministerio que se encargue de la Seguridad Social, así como a controles y limitaciones que justifica el Legislador por el hecho de que desarrollan dicha labor.

Pese a que esta perspectiva nos apuntara, como decimos, hacia las asociaciones legales, lo cierto es que el Tribunal constitucional ha entendido en otras resoluciones que la creación y adscripción a éstas suele ser obligatoria³⁹, y precisamente por esa nota de obligatoriedad, suelen ser extraordinarias, y ello no se cumple en el caso de las Mutuas, que no se crean sin la voluntad de los empresarios y que no se asocian a las existentes por mandato legal.

El mismo Fundamento Jurídico explica además que el apartado tercero del artículo 22 de la Constitución prevé que las asociaciones se constituyan a su amparo, por lo que a *sensu contrario* estima el Tribunal que se pueden constituir también fuera de él, que es lo que la doctrina ha estimado que sucede con las Mutuas⁴⁰.

El Tribunal Supremo, por su parte, se limitó en el año 1988 a explicar que las Mutuas, *"aunque se trate de entes con base asociativa, sin embargo se constituyen con el destino inmediato de cumplir una finalidad pública, lo que explica el fuerte intervencionismo al que están sometidas"*⁴¹. Lo que daría al traste con la explicación aportada por el Tribunal Constitucional, de no ser por lo que añade justo a continuación en la misma sentencia citada *"nos encontramos con un tipo de asociaciones distinto al*

39. Sentencia del Tribunal Constitucional 225/2006, de 17 de julio. Recurso de amparo 149-2002. Sala Primera presidida por MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE. Fundamento Jurídico 2: *"la adscripción obligatoria a corporaciones públicas es un supuesto excepcional respecto del principio esencial de libertad; debe encontrar, por ello, suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan dichas corporaciones, de las que resulte la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo, pudiendo este Tribunal identificar aquellos supuestos donde esa imposibilidad o dificultad no se presente..."*

40. LOZANO LARES, L., "Comentario al artículo 67 de la Ley General de la Seguridad Social", en ALARCÓN CARACUEL, M.R., *et al*, "Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social". Editorial Aranzadi. 2003. p. 462

41. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 22 de abril de 1988. Núm. de recurso 1.247/87, ponente RAMON TRILLO TORRES. Fundamento Jurídico Segundo

previsto en el artículo 22 de la Constitución, que no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social". Es decir, reconoce que existen las asociaciones legales, pero que las Mutuas patronales no lo son, y que el tipo asociativo que constituyen es distinto al protegido por el artículo 22 de la Constitución.

En resumen, si algo queda claro, es que son "asociaciones privadas" con personalidad jurídica reconocida que no tienen cabida en el artículo 22 de la Constitución, y que por tanto carecen de protección por vía del recurso de amparo por vulneración del Derecho de asociación.

Cabría preguntarse si no vulnera el Derecho de asociación del trabajador el hecho de que sea el empresario el que decida la Mutua con la que vaya a concertar el convenio para la protección de las contingencias, dado que va a quedar sometida a ella inexorablemente, y ello porque el convenio de asociación es irresoluble (está prohibida la expulsión de los empresarios asociados)⁴². Es discutible hasta qué punto puede llegar a vulnerar tal derecho cuando se consulta a los representantes de los trabajadores, esto es, al Comité de Empresa, antes de concertar los servicios de prevención de riesgos laborales, la cobertura de las contingencias comunes o la mera asociación a una Mutua⁴³; aunque ello sigue sin resolver las cuestiones sobre su validez para con los trabajadores que lleguen después de haberse tomado tal decisión⁴⁴. Además de comportar todo ello una vulneración de la libertad de admisión para la Mutua, dado que una vez se le comunica la voluntad de un empresario de asociarse o de adherirse, sólo pueden aceptarla.

42. Artículos 83.1 y 83.2 de la Ley General de la Seguridad Social

43. Aunque se trata de un informe preceptivo, sin el cual no puede formalizarse la asociación a la Mutua, no es vinculante. Artículos 61.3 y 69.3 (para la formalización de la cobertura de las contingencias comunes por la Mutua) del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. B.O.E. de 12 de diciembre de 1995

44. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales. B.O.E. de 10 de noviembre de 1995. Artículo 33:"1. El empresario deberá consultar a los trabajadores, con la debida antelación, la adopción de las decisiones relativas a: b) La organización y desarrollo de las actividades de protección de la salud y prevención de los riesgos profesionales en la empresa, incluida la designación de los trabajadores encargados de dichas actividades o el recurso a un servicio de prevención externo"

B) ¿Se salvaguarda con su intervención el Sistema "público" de Seguridad Social?

Para resolver esta cuestión hemos de partir del artículo 41 de la Constitución, que establece lo siguiente: "*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*".

Si bien se trata de uno de los denominados "principios rectores" de la política social y económica, lo cierto es que consagra uno de los pilares fundamentales e indiscutidos de la Seguridad Social de España: el sistema ha de ser público. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional ya desde sus sentencias más tempranas, si bien el mejor resumen de las mismas se recoge en la Sentencia 213/2005, donde se explica la intención del Constituyente de establecer un sistema claramente público de Seguridad Social: "*el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público «cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), de tal suerte que ha de ser preservado «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; y 76/1988, de 26 de abril, FJ 4)*"⁴⁵.

Es decir, que el Sistema es público y así ha de mantenerse, o cuanto menos ha de ser reconocible como público, ya que es el fruto de la evolución de los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, como explicó el mismo Tribunal en su sentencia 37/1994⁴⁶. Es por ello que nos planteamos que, si el Sistema ha de ser público, y las Mutuas patronales hemos explicado que son asociaciones de naturaleza privada, ¿cómo es posible que puedan participar en el Sistema? El Tribunal responde en esa misma sentencia de la siguiente forma: "*...el carácter público del sistema de Seguridad Social*

45. Sentencia del Tribunal Constitucional 213/2005, de 21 de julio de 2005. Cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998. Pleno presidido por MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE. Fundamento Jurídico 3.b)

46. Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1994, de 10 de febrero de 1994. Cuestiones de inconstitucionalidad 342/1993 y 1.534, 1.581, 1.582, 2.138, 2.591, 2.641, 2.642, 2.643, 2.644, 3.123, 3.171, 3.172, 3.554 Y 3.599 (acumuladas). Pleno presidido por LUIS LÓPEZ GUERRA. Fundamento Jurídico 3.a) y b), 4 párrafo tercero. STC 37/1994 en adelante

*no queda cuestionado por la incidencia en él de fórmulas de gestión o responsabilidad privadas de importancia relativa en el conjunto de la acción protectora de aquél*⁴⁷.

Parece que el Tribunal estima que la participación de las Mutuas es "relativa", si bien la estadística arroja otro tipo de datos, puesto que se han convertido en las principales actoras, y gestoras de facto, de las Incapacidades Temporales por contingencias comunes: de los 15.799.992 beneficiarios de esta prestación el año 2017⁴⁸, 11.138.724 recibieron la prestación a través de la colaboración que realizaron las Mutuas⁴⁹. Sobre su incidencia en la gestión volveremos en el segundo bloque del trabajo, pero conviene hacer hincapié en la magnitud que alcanza la gestión de las Mutuas en esta concreta contingencia.

Según LOZANO LARES, existirían sólo dos vías constitucionalmente admisibles para la gestión del servicio público de Seguridad Social. Por un lado, que se gestionara directamente a través del órgano competente de la Administración General del Estado, esto es, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social; por otro lado, que se gestionara a través de Entidades de Derecho Público creadas para tal fin⁵⁰. Y el autor estima que el Legislador optó por la segunda vía. Ello en ningún caso implica que no se pueda realizar la gestión sirviéndose de la colaboración de otros entes, como serían las Mutuas.

En realidad, lo que el Constituyente y el Tribunal Constitucional han pretendido con su mandato, y con sus razonamientos, respectivamente, es lo que explica POMEZ SÁNCHEZ de la siguiente manera: "*aquello que el art.41CE parece vedar en todo caso*

47. STC 37/1994, Fundamento Jurídico 4, párrafo 4

48. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Documento Estadístico (en línea): "SISTEMA - Contingencias comunes - Prevalencia por cada mil trabajadores de los procesos en vigor al final del período, número de dichos procesos y número de trabajadores protegidos" (última visita 20/06/2017)http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Otras_Prestaciones_de_la_Seguridad_Social/Incapacidad_Temporal/IncapacidadTemporal%202017/index.htm

49. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Documento Estadístico (en línea): MUTUAS COLABORADORAS - Contingencias comunes - Prevalencia por cada mil trabajadores de los procesos en vigor al final del período, número de dichos procesos y número de trabajadores protegidos. (última visita 20/06/2017).

http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Otras_Prestaciones_de_la_Seguridad_Social/Incapacidad_Temporal/IncapacidadTemporal%202017/223433

50. LOZANO LARES, F., "El régimen jurídico de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (I)". Revista de Información Laboral. Núm. 12. 2016. p. 2

*es el retorno a los esquemas jurídico-privados propios del aseguramiento de riesgos empresariales que estuvieron vigentes en nuestro país durante la primera mitad del siglo XX*⁵¹.

Aunque tengamos nuestras reticencias, hemos de admitir que existe un Sistema público de Seguridad Social, que coexiste con las Mutuas, que no son siquiera entidades gestoras de la Seguridad Social, como veremos más adelante. El Sistema Público, articulado a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social y otros entes instrumentales gestores, es el que funciona por regla general en ausencia de convenio con las Mutuas, y el que se encarga de gestionar las prestaciones en caso de que no lo hagan aquéllas⁵², de forma que el Sistema está garantizado para todos los ciudadanos⁵³, y por ello precisamente se entiende que es universal y público.

En esta línea argumentativa de publicación del Sistema de Seguridad Social, sobre la que volveremos en el apartado que viene a continuación, surge la duda de si las Mutuas no son en el fondo una forma de participación en la Seguridad Social de los empresarios, en los términos en los que lo posibilita la Constitución en el artículo 129.1⁵⁴. Creemos, como hace también POMEZ SÁNCHEZ, que si el ejercicio de funciones públicas por parte de los ciudadanos se puede considerar como una forma de participación en el Sistema, nada impide pensar que las Mutuas no lo hagan sólo por el hecho de que la participación no la realizan directamente los beneficiarios, que serían los trabajadores⁵⁵. Y de igual forma, si las Mutuas se comprenden dentro del sistema de

51. POMEZ SÁNCHEZ, L., "Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo", en MERCADER URGUINA, J.R., "Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Editorial La Ley, 2007. p. 52

52. LÓPEZ GANDÍA, J., "Las Mutuas y la gestión de la Seguridad Social". Editorial Bomarzo. 2006. p. 10: "*Pero al realizar funciones de servicio público, pues las prestaciones que otorgan y en cuya gestión participan se insertan en el sistema público de Seguridad social trazado por el artículo 41 de la Constitución Española, la responsabilidad final de las prestaciones corresponde a la propia Administración del Estado...*"

53. El hecho de que podamos hablar de ciudadanos como beneficiarios del sistema de Seguridad Social, como lo hacen los artículos 41 y 50 de la Constitución, refleja la transición de los seguros privados que protegían a los trabajadores a la Seguridad Social como Servicio público a favor de los ciudadanos, tal y como destacan GONZÁLEZ RABANAL y MARTÍN VALVERDE.

GONZÁLEZ RABANAL, M.C., "La crisis de la Seguridad Social en el marco de la Constitución". *Revista de Política Social*. Núm.148/1985. 1985. p. 65

MARTÍN VALVERDE, A. *et al*, "Tratado Práctico de Seguridad Social", Volumen I. Editorial Aranzadi. 2013. p. 88

54. Artículo 129 de la Constitución Española: *1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.*

55. POMEZ SÁNCHEZ, L., "Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo", en MERCADER

Seguridad Social y se integran en él, como veremos a continuación, cumplen con la cláusula de participación en la Seguridad Social que proclama el artículo 129 de la Carta Magna.

En sentido opuesto al expresado se encuentra VILLAR CAÑADA, puesto que entiende que al no participar los trabajadores en la elección de la Mutua, como planteábamos en epígrafes anteriores, siendo ellos los verdaderos beneficiarios del Sistema, en realidad las Mutuas se alejarían de ese concepto de participación⁵⁶.

2.2. Las Mutuas como Corporaciones sectoriales de base privada

Existen en nuestro Derecho unos entes especiales conocidos como Corporaciones, que según la definición de "GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, son *"grupos sectoriales de personas asociadas alrededor de alguna finalidad específica; la cualidad de miembros de estas Corporaciones está determinada por una condición objetiva que hace relación al fin corporativo específico."*⁵⁷. Siguiendo la definición podríamos encajar las Mutuas como Corporaciones, más, ¿son Corporaciones privadas o públicas?

A simple vista, serían privadas, por cuanto que tal y como analizábamos previamente, no son asociaciones de creación legal por no existir un mandato legal expreso que obligue a que se constituyan, y aunque fueran corporaciones, sigue sin existir tal mandato. Se crean por la exclusiva voluntad de sus asociados. Ahora bien, si, como veremos, ejercieran potestades de carácter público, como la Potestad Sancionadora, estaríamos antes Corporaciones Públicas: la iniciativa puede ser privada, pero con una forma pública de representación, porque es posible que la Ley *"exija una iniciativa previa de sus futuros miembros, pero tal iniciativa no es propiamente un pacto asociativo privado, puesto que no alcanza a configurar el fin específico y las*

URGUINA, J.R., "Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Editorial La Ley, 2007. p. 53

56. VILLAR CAÑADA, I.M., "Público y privado en la Gestión de la Seguridad Social en España". Editorial Comares. 2007. p. 223

57. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T-R., "Curso de Derecho Administrativo", Volumen I. Editorial Civitas- Thomson Reuters. Decimoctava edición. 2017. p. 431

*funciones a desarrollar por la Corporación, que están fijadas previamente por la Ley*⁵⁸ y para ejercerlas se les atribuyen por el Ordenamiento, o por delegación expresa de la Administración, funciones propiamente de ésta; sin que todo ello implique que sean Administraciones Públicas.

En virtud de todo ello, y aun pendientes de resolver las dudas sobre la Potestad Sancionadora de las Mutuas colaboradoras, todo parece apuntar que se trata de Corporaciones de base asociativa privada pero de carácter Público.

2.3. ¿Las Mutuas son colaboradoras o gestoras?

Antes de comenzar con las funciones y potestades que tienen reconocidas las Mutuas para la colaboración en la gestión del Sistema de Seguridad Social y en particular la gestión de la prestación económica por Incapacidad Temporal por contingencias comunes, hemos de analizar si verdaderamente desarrollan una labor auxiliar de gestión (colaboración), o si por el contrario, gestionan, en todos los sentidos, las prestaciones que les son encomendadas por la Ley.

A simple vista parece una cuestión baladí puesto que la LGSS, desde su reforma en 2015⁵⁹, ha definido al referirse a las Mutuas, en su preámbulo, que *“La figura jurídica a la que responde la participación privada en la gestión de funciones públicas es la denominada colaboración en la gestión de la Seguridad Social”*, lo que sitúa tanto a las Mutuas como a los empresarios en la esfera de la colaboración en el Sistema de Seguridad Social.

También ha determinado la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, que la nueva denominación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (como venían llamándose desde 1990⁶⁰) sea *“Mutuas Colaboradoras con la Seguridad*

58. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T-R., "Curso de Derecho Administrativo", Volumen I. Editorial Civitas- Thomson Reuters. Decimoctava edición. 2017. p. 433

59. Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. B.O.E. de 29 de diciembre de 2014. En adelante Ley 35/2014, de 26 de diciembre

60. Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. B.O.E. de 30 de junio de 1990

Social”⁶¹, por lo que cabría esperar que su papel en la Seguridad Social fuera precisamente el de colaboración, tal y como predica la norma, siendo en consecuencia un ente secundario en contraposición al papel primario de las Entidades Gestoras, órganos propios de la Administración de la Seguridad Social. En el Proyecto de Ley se barajó la posibilidad de llamarlas “Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social”, pero ello habría implicado una pertenencia al Sistema de Seguridad Social que no se ajusta a la realidad, puesto que se trata de entidades de naturaleza jurídica privada, como hemos visto, y que se encuadran en el sector público pero sin pertenecer a la Administración General del Estado, siendo parte del sector público estatal de carácter administrativo⁶².

La nueva denominación ha provocado rechazo en parte de la doctrina, especialmente en LÓPEZ GANDÍA, quien ha sostenido que “*Las Mutuas hubieran debido mantener su denominación porque es la única que refleja con claridad cuál es y debe continuar siendo su único objeto como entidades colaboradoras de la Seguridad Social*”⁶³. Por su parte, PÓMEZ SÁNCHEZ explicaba ya en 2007 que las Mutuas habían abandonado el principio de especialidad (la concreta gestión de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) para ampliar su ámbito subjetivo y funcional en 1994 cuando se les habilitó para colaborar en la gestión de las contingencias comunes y en la prevención de riesgos laborales⁶⁴. Por lo que parece que el Legislador ha decidido que el nombre técnico siga a la realidad jurídica de estos entes.

El Legislador ha pretendido aglutinar mediante este cambio en la denominación las distintas facultades que ha ido confiriendo a las Mutuas, que han pasado de ofrecer la cobertura de la responsabilidad empresarial por accidentes de trabajo y accidentes profesionales a gestionar la prestación económica por Incapacidad Temporal por

61. Preámbulo I. Ley 35/2014, de 26 de diciembre: “*Las entidades privadas autorizadas son las empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social y las hasta ahora denominadas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que pasan a denominarse por la presente ley como Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social*”

62. Artículo 80.4 de la Ley General de la Seguridad Social: *4. Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social forman parte del sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan, sin perjuicio de la naturaleza privada de la entidad.*

63. LÓPEZ GANDÍA, J., “La reforma de las Mutuas y la sostenibilidad de la Seguridad Social”. *Lex Social*. Volumen 5, nº2 2015. p.161

64. PÓMEZ SÁNCHEZ, L., “Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo”, en MERCADER UGUINA, J.R., “Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”. Editorial La Ley. 2007. p. 45

contingencias comunes además de las profesionales, gestionar prestaciones de maternidad, y/o a desarrollar labores de prevención de riesgos profesionales, entre otras; abandonando, ese principio de especialidad del que hablaba PÓMEZ SÁNCHEZ. Ahora bien, no nos parece suficiente pretender delimitar abstractamente el fin y la potestad de un ente jurídico privado que colabora en un Sistema de Derecho Público sólo a través de su denominación y del otorgamiento paulatino de funciones sin pretender darle una cabida propia en la Administración de la Seguridad Social.

Entendemos que se está propiciando una privatización de la Seguridad Social cuando bien podría favorecerse la publicación plena de las Mutuas Colaboradoras y dar así cumplimiento al mandato del artículo 41 de la Constitución, y así justificar también de este modo el fuerte intervencionismo administrativo que se viene produciendo, correlativo a esa ampliación de potestades, tal y como hemos comentado en apartados anteriores. Asistimos a su vez, a nuestro entender, a una desnaturalización de las Mutuas, que provoca que formalmente sean colaboradoras y mantengan prerrogativas propias de su naturaleza jurídico-privada para la colaboración en la gestión de la Seguridad Social y en cambio, se sometan prácticamente en su totalidad a los controles de la Administración a la que sirven de facto, como si de un ente público se tratara.

Habla también de una desnaturalización de las Mutuas MOLINA NAVARRETE cuando expresa que *“...el Gobierno aboga por ampliar su papel en la gestión, hasta el punto de llegar a desnaturalizarlas en cierto modo, por cuanto pasan de ser ‘entidades colaboradoras’ a configurarse, de facto al menos, como una suerte de ‘entidad gestora’ sui generis especial, si bien manteniendo su forma de ‘asociación empresarial privada’”*.⁶⁵

Podríamos considerarlas colaboradoras aun si en lugar de ampliar sus potestades, se vieran limitadas; ello en lugar de ampliarlas y en contrapartida someterlas a un cada vez más estricto control público, que es lo que está sucediendo actualmente. No comprendemos que se las considere entidades auxiliares sólo a efectos de potestades

65. MOLINA NAVARRETE, C., “La reforma en materia de Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: modificaciones incesantes, racionalización aplazada. *Temas laborales*. Nº 112, 2011. p. 268

propias de Derecho Administrativo como sería la potestad sancionadora, que analizaremos más adelante con motivo de la gestión de la contingencia objeto de estudio por este trabajo.

Así lo entiende también SEMPERE NAVARRO, cuando indica que *“La expresión “Entes colaboradoras” para aludir a los sujetos o entes incorporados a la gestión del Sistema (Mutuas y empresas, fundamentalmente) quiere subrayar la distinta intensidad con que intervienen éstas en dicha tarea, permaneciendo sólo en el ámbito de la colaboración, ayuda o auxilio; como casi siempre sucede, el lenguaje no es inocuo sino que deja traslucir el deseo de no equiparar en prerrogativas, competencias y ontología a las Entidades Gestoras y a las Entidades Colaboradoras”*⁶⁶. De hecho, podemos encontrar momentos en que el propio Legislador habla de gestión y no de colaboración en la gestión de la Seguridad Social⁶⁷ y no sólo en referencia a la gestión de la Incapacidad Temporal por contingencias profesionales.

El Tribunal Supremo, por su parte, ha reiterado en numerosas ocasiones que el ente verdaderamente gestor es el INSS, así como las demás Entidades Gestoras así designadas por la Ley, mientras que las Mutuas no son más que gestoras, auxiliares⁶⁸.

La doctrina se viene mostrando reacia a considerarlas sólo entidades colaboradoras, porque entienden que gestionan de facto las contingencias en las que les permite colaborar la ley. Destaca especialmente SEMPERE NAVARRO, autor antes citado, y que en más de una ocasión ha destacado que el Legislador está ampliando paulatinamente las potestades y facultades de las Mutuas, publicándolas hasta el punto de que ve necesaria su tutela cada vez en más ámbitos, lo que a ojos del autor supone

66. SEMPERE NAVARRO, A., “Colaboración en la gestión de la Seguridad Social: Las Mutuas”, en MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C; MORENO VIDA, M, ‘La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación’. Editorial Comares. 1ª Edición. 2008. p. 569

67. Preámbulo I. Ley 35/2014, de 26 de diciembre: *"La repercusión de la gestión en las diferentes prestaciones por parte de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social ha sido positiva para el sistema..."*

68. Entre otras: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 22 de noviembre de 1999. Nº de recurso 3996/1998, ponente LUIS RAMON MARTINEZ GARRIDO. Fundamento Jurídico Segundo, apartado 1
Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 9 de octubre de 2006. Nº de recurso 2905/2005, ponente JESUS SOUTO PRIETO. Fundamento Jurídico Quinto, apartado 3.c)

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 18 de diciembre de 2006. Nº de recurso 3793/2006, ponente MARIA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA. Fundamento Jurídico tercero, apartado 1

convertirlas en auténticas entidades gestoras, tal y como apreciábamos también en este trabajo en párrafos anteriores⁶⁹.

En resumen, legal y formalmente, ostentan la posición de un ente colaborador en el Sistema de Seguridad Social, pero debido a su publicación se están convirtiendo en gestoras de facto, con las consecuencias que ello conlleva en lo que a su tutela administrativa se refiere, y sin tantas prerrogativas claras en lo concerniente a sus potestades.

En el próximo apartado analizaremos en qué consiste su colaboración, y podremos observar (y evidenciar) esa dualidad de publicación de las Mutuas y privatización del Sistema, y como ello pone en jaque los principios rectores del Derecho Administrativo, en especial, en lo que respecta al Derecho Sancionador.

2.4. La relación de las Mutuas con el Derecho público

Sobre la relación de las Mutuas con esta rama del Derecho hemos de decir que se trata de una relación compleja en cuanto a la articulación de su justificación se refiere, y ello se debe principalmente a que la jurisprudencia se ha valido de conceptos jurídicos indeterminados para justificar la intervención administrativa de las Mutuas.

En primer lugar, las Mutuas, como hemos señalado en numerosas ocasiones, son de naturaleza privada, pero por la labor de colaboración en la gestión de la Seguridad Social que realizan se encuentran estrechamente vinculadas a la Administración de ésta. El Tribunal Supremo se ha decantado por indicar que las Mutuas son "*en cierto modo Administración*"⁷⁰ por esa colaboración en la gestión que realizan. Considerarlas de esa

69. SEMPERE NAVARRO, A.V., "Colaboración en la gestión de la Seguridad Social: Las Mutuas", en MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C; MORENO VIDA, M, "La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación". Editorial Comares. 1ª Edición. 2008. p. 569

SEMPERE NAVARRO, A.V., "Visión global y aspectos significantes de la Reforma 2011", en SEMPERE NAVARRO, A.V.; FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.; et al, "Reforma y Modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto". Editorial Aranzadi Thomson Reuters. 2012. p. 59

70. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de marzo de 2004. Núm. de recurso 4585/2001, Ponente ANTONIO MARTI GARCIA. Fundamento Jurídico Tercero, párrafo segundo: "...que la Mutua

forma tan abstracta y vaga hace flaco favor a la Administración, a favor de la cual se ha postulado en numerosas sentencias al reconocerle facultades de "dirección, vigilancia y tutela"⁷¹ sobre estas asociaciones colaboradoras.

POMEZ SÁNCHEZ va más allá y apunta a que "la medida de la penetración de la Administración en la actividad de las Mutuas, e incluso el sometimiento de la actividad de estas entidades privadas al Derecho público vendrá dada por la ponderación de los intereses generales a cuyo servicio colaboran", poniendo el acento en el equilibrio entre la colaboración y los intereses generales para perfilar adecuadamente su régimen jurídico⁷².

El Legislador parece alejarse de la indeterminación del Poder Judicial y determinar el régimen jurídico de las Mutuas abiertamente: se trata de entidades que forman parte del sector público estatal. Primeramente lo hizo en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su artículo 2º, apartado d)⁷³, que actualmente se ha trasladado y modificado al apartado 2. h)⁷⁴; a continuación lo hizo la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público en su artículo 3, aunque se haya trasladado al mismo artículo, ahora se encuentra en la Ley redactada en 2017⁷⁵;

Patronal, en cuanto a entidad colaboradora que es, en la gestión de la Seguridad Social, participa de la naturaleza y es en cierto modo Administración y por ello el conflicto no se produce entre la Administración y un extraño o interesado ajeno a la misma y sí propiamente entre un órgano gestor y el que tiene encomendada la tutela y control de esa gestión..."

71. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 14 de octubre de 1996. Núm. de recurso 6200/1990, ponente RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO. Fundamento Jurídico Quinto.

72. POMEZ SÁNCHEZ, L., "Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo", en MERCADER URGUINA, J.R., "Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Editorial La Ley, 2007. p. 61

73. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. B.O.E. de 27 de noviembre de 2003. Artículo 2. "I. A los efectos de esta ley forman parte del sector público estatal: d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social".

74. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, redacción dada por la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. B.O.E. de 30 de diciembre de 2014.

Artículo 2. "2. Integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades: h) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados".

75. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. B.O.E. de 31 de octubre de 2007.

Artículo 3. "I. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades: g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social". DEROGADA, sustituida por:

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. B.O.E. de 9 de noviembre de 2017. Se regula como en textos anteriores, en el artículo 3, con la novedad de que se considera que las Mutuas también son poderes

finalmente, también se les considera como sector público en la Ley General de la Seguridad Social, en el artículo 80.4⁷⁶.

Tal consideración (de integrantes del sector público) viene a justificar los controles orgánicos y funcionales de las Mutuas. El control nace en el mismo momento en que nace la Mutua, pues como hemos comentado, el Estado, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha de autorizar la constitución de la Mutua y los estatutos que la vayan a regir.

El control orgánico se materializa a través de los órganos de "gobierno y participación" del Capítulo IV del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, que se enumeran en el artículo 32 de tal norma. En el caso de la Junta general (órgano colegiado), el control se evidencia en los complementos administrativos que suelen requerir casi todas las tareas que les encomiendan en el artículo 33 apartado 3 del mismo texto, especialmente en lo relativo a los actos preparatorios de las cuentas anuales y los presupuestos, que luego requieren de aprobación por la Seguridad Social (artículo 23 del Real Decreto), o a los procedimientos de disolución y liquidación o fusión y absorción de la Mutua (artículos 38 a 46, y 47 a 49 de la citada norma, respectivamente). En lo relativo al Director Gerente (órgano unipersonal) y la Junta directiva, se realiza un control administrativo prototípico de la tutela administrativa (se habla de "remoción" de los cargos, y no así de la revocación del nombramiento, artículos 34 y 35 del Real Decreto).

Y por último, se produce un control a través de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial y la representación de los empresarios asociados en la Comisión de Control y Seguimiento, que es el órgano de representación (artículo 37 del Real Decreto). La intervención del Estado se produce a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ya que es quien fija el número de miembros de la Comisión

adjudicadores, tal y como prescribe el artículo en su apartado 3.3.c)

Artículo 3. "1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público las siguientes entidades: f) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social".

Artículo 3. "3. Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, las siguientes entidades: c) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social".

76. Ley General de la Seguridad Social Artículo 80. "4. Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social forman parte del sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan, sin perjuicio de la naturaleza privada de la entidad".

y es quien aprueba sus reglas de funcionamiento (37.4 de la norma citada).

El control funcional se realiza a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, según dictamina el artículo 80.1 de la Ley General de la Seguridad Social⁷⁷. Y sus facultades de tutela y control principales son las que enumera POMEZ SÁNCHEZ: "...el establecimiento tanto de servicios sanitarios y recuperadores como preventivos precisan de la previa autorización por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (arts. 12 y 13 RCM). En el caso de los primeros también se exige autorización administrativa previa para la puesta en común de medios entre dos o más Mutuas (art. 12.2), los conciertos con otras Mutuas o con las Administraciones Públicas Sanitarias (art. 12.4) y con medios privados (art. 12.5). Por otro lado, los servicios sanitarios y recuperadores de las Mutuas de Accidente de Trabajo están sujetos a la inspección y control de los Servicios Sanitarios de la Seguridad Social (art. 12.7)"⁷⁸.

Finalmente, hemos de referirnos al patrimonio de las Mutuas. Las mismas cuentan con una dualidad patrimonial: de un lado, el "patrimonio histórico" de las Mutuas, reglado en el artículo 93 de la Ley General de la Seguridad Social; y de otro lado, el patrimonio de la Seguridad Social adscrito a las Mutuas, recogido en el artículo 92 de la Ley General de la Seguridad Social.

El patrimonio histórico se compone de "*los bienes incorporados al patrimonio de las mutuas con anterioridad a 1 de enero de 1967 o durante el período comprendido entre esa fecha y el 31 de diciembre de 1975, siempre que en este último caso se trate de bienes que provengan del 20 por 100 del exceso de excedentes, así como los que procedan de recursos distintos de los que tengan su origen en las cuotas de Seguridad Social,...*". En cambio, el patrimonio adscrito a las mutuas se compone de los "*ingresos establecidos en el artículo 84.1, así como los bienes muebles e inmuebles en que puedan invertirse los mismos, y, en general, los derechos, acciones y recursos*

77. Artículo 80 de la Ley General de la Seguridad Social. "*1. Son mutuas colaboradoras con la Seguridad Social las asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del mismo,...*"

78. POMEZ SÁNCHEZ, L., "Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo", en MERCADER UGUINA, J.R., "Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Editorial La Ley, 2007. p. 67

*relacionados con ellos, forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están adscritos a las mutuas para el desarrollo de las funciones de la Seguridad Social atribuidas, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*⁷⁹.

Las diferencias entre uno y otro patrimonio parecen relativas al origen del mismo, pero lo cierto es que el régimen de explotación de ambos es limitado, ya que queda en cualquier caso afecto a los fines de la Seguridad Social, incluso en el caso del patrimonio histórico, ya que si bien su titularidad es exclusiva de las Mutuas (93.1. párrafo segundo, Ley General de la Seguridad Social), su explotación no puede dar lugar a operaciones mercantiles, las cuales, como sabemos, se caracterizan por tratarse de operaciones encaminadas a la obtención de beneficios, de lucro, el cual está prohibido expresamente para las Mutuas Colaboradoras por el artículo 80 de la Ley General de la Seguridad Social.

A tenor de las normas que contienen los artículos citados sobre la gestión y control del patrimonio, queda patente la limitada capacidad de obrar de estos entes esencialmente privados y tutelados férreamente por la Administración, lo que no hace sino desvirtualizar su naturaleza privada, y encauzarlos irremediabilmente hacia su publicación.

79. Artículo 92.1 Ley General de la Seguridad Social. También hay referencias en el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. Artículos 3 y 4, relativos al patrimonio de las Mutuas y a la utilización de los bienes inmuebles de su patrimonio histórico; y 50 y siguientes de ese mismo texto. Se prevé la reforma sistemática de ese reglamento al trasladarse las previsiones de dichos artículos en los artículos 14 y 15 del Proyecto de Reforma del Reglamento de Colaboración de las Mutuas.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Proyecto De Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre Colaboración en la Gestión de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. (última visita 20/06/2017)

http://www.empleo.gob.es/es/participacion/ficheros/historico/informacion-publica/2018/Orden_01_20180119_TextoProyecto_seg_social.pdf

BLOQUE II. LA INCAPACIDAD TEMPORAL POR CONTINGENCIAS COMUNES: ELEMENTOS ESENCIALES

La Incapacidad Temporal es la contingencia protegida por la Seguridad Social que corresponde al trabajador que por una alteración de su salud se ve impedido de realizar su trabajo y precisa de asistencia sanitaria. Se trata de una de las prestaciones más usuales del ámbito de la Seguridad Social, de hecho, el año pasado (hubo 15.799.992 beneficiarios de esta prestación⁸⁰. Pese a su relevancia práctica, la normativa resulta vaga en sus términos más esenciales

A continuación procederemos a dar las pautas más generales de la prestación, tratando de unirla a la jurisprudencia, no escasa en esta materia.

80. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Documento Estadístico (en línea): ‘‘SISTEMA - Contingencias comunes - Prevalencia por cada mil trabajadores de los procesos en vigor al final del período, número de dichos procesos y número de trabajadores protegidos’’.(última visita 20/06/2017)

http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Otras_Prestaciones_de_la_Seguridad_Social/Incapacidad_Temporal/IncapacidadTemporal%202017/index.htm

1. La Incapacidad Temporal

La Incapacidad Temporal es una de las contingencias que ha de ser protegida obligatoriamente según la Organización Internacional del Trabajo⁸¹, y es además, objeto de regulación mínima por parte del Código Europeo de Seguridad Social, del Consejo de Europa, tanto en su versión de 1964⁸², (convenio ratificado por España en 1993⁸³).

En el ámbito de la Unión Europea existen reglamentos de coordinación de Sistemas de Seguridad Social⁸⁴, lo que según OJEDA AVILÉS es "*una regulación que en principio contiene sobre todo normas de conflicto entre legislaciones y es por tanto un mecanismo adjetivo de atribución de responsabilidades*"⁸⁵ en lo que respecta al pago de las prestaciones de Seguridad Social de trabajadores migrantes (ciudadanos europeos y de terceros Estados) dentro de la Unión Europea.

A nivel estatal, el Estatuto de los Trabajadores⁸⁶, en su artículo 45, apartado 1, letra C), hace referencia a esta contingencia como causa de suspensión del contrato de trabajo; lo que nos lleva a pensar que la referencia se trata de una remisión directa al

81. Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la norma mínima de la seguridad social, convenio nº 102 de 1952 (Entrada en vigor abril de 1955). Parte III, sobre Prestaciones Monetarias por Enfermedad, artículos 13 a 18

82. Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa. Convenio nº 48 del Consejo de Europa, de 16 de abril de 1964. Parte III, sobre Prestación Monetaria por Enfermedad, artículos 13 a 18

83. Instrumento de ratificación del Código Europeo de la Seguridad Social- hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964. B.O.E. de 17 marzo 1995

84. Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. Diario Oficial de la Unión Europea de 5 de julio de 1971

Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de abril de 2004

Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16-septiembre-2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seg. Social. Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de octubre de 2009

Reglamento (UE) nº 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) nº883/2004 y el Reglamento (CE) nº 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos. Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de diciembre de 2010

85. OJEDA AVILÉS, A., "La convergencia europea en materia de Seguridad Social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas". *REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN*. Nº 84. 2009. p. 15

86. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. B.O.E. de 13 de noviembre de 2015. Estatuto de los Trabajadores en adelante

texto de la Ley General de la Seguridad Social, tal y como deduce también LÓPEZ GANDÍA⁸⁷.

Siguiendo el hilo de la remisión, nos dirigimos a la Ley General de la Seguridad Social⁸⁸, donde el Legislador dedica a su regulación un capítulo entero: el Capítulo V, de la Incapacidad Temporal, sito en el Título II, relativo al Régimen General de la Seguridad Social⁸⁹.

1.1. Definición de contingencias comunes y sus elementos esenciales

El artículo 158 de la Ley General de la Seguridad Social realizó una definición en negativo de las contingencias comunes, remitiéndonos a los artículos 156 y 157, relativos a las contingencias profesionales⁹⁰. De forma que la definición se ha elaborado jurisprudencialmente, resultando la siguiente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña la más completa: *“...trasladando el concepto de accidente de trabajo al ámbito del accidente no laboral, éste vendría constituido por una lesión corporal sufrida por una persona de forma totalmente desligada del trabajo por cuenta ajena; (...) a fines de aseguramiento social, la nota que separa el accidente de la enfermedad consiste en que aquél tiene un carácter súbito, mientras que ésta tiene un desarrollo lento”*⁹¹.

87. LÓPEZ GANDÍA, J., “Incapacidad temporal, maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo y durante la lactancia”, en BLASCO LAHOZ, J.F., y LÓPEZ GANDÍA, J., “Curso de Seguridad Social”. Tirant lo Blanch. 2017. p. 417

88. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. B.O.E. de 31 de octubre de 2015

89. Artículo 169. 1 de la Ley General de la Seguridad Social. *“Tendrán la consideración de situaciones determinantes de incapacidad temporal: a) Las debidas a enfermedad común o profesional y a accidente, sea o no de trabajo, mientras el trabajador reciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esté impedido para el trabajo, con una duración máxima de trescientos sesenta y cinco días, prorrogables por otros ciento ochenta días cuando se presuma que durante ellos puede el trabajador ser dado de alta médica por curación.”*

90. Artículo 158 de la Ley General de la Seguridad Social: *1. Se considerará accidente no laboral el que, conforme a lo establecido en el artículo 156, no tenga el carácter de accidente de trabajo. 2. Se considerará que constituyen enfermedad común las alteraciones de la salud que no tengan la condición de accidentes de trabajo ni de enfermedades profesionales, conforme a lo dispuesto, respectivamente, en los apartados 2.e), f) y g) del artículo 156 y en el artículo 157.*

91. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Social, de 4 de febrero de 2002. N° de recurso 1698/2001, ponente ADOLFO MATÍAS COLINO REY. Fundamento Jurídico Segundo, párrafo segundo

Las notas caracterizadoras según se desprende del artículo 169 de la Ley General de la Seguridad Social son las siguientes: un proceso patológico que provoca una alteración en la salud, una imposibilidad temporal para el desempeño del trabajo, y la necesidad de asistencia sanitaria⁹².

La imposibilidad para llevar a cabo su trabajo habitual se engloba dentro de la asistencia sanitaria que requiere, ya que se ha de determinar en un primer momento el origen de la contingencia (común o profesional) y su duración estimada. De igual modo, el control del desarrollo de la patología del trabajador se paliará con los tratamientos que procedan, controlándose su evolución. Tanto en el momento inicial, como en el control y tratamiento siguientes participarán las Mutuas, por lo que nos remitimos al Bloque III para evitar reiteraciones.

La temporalidad de la patología es la que determina que se trate de una Incapacidad Temporal, y no así de una Incapacidad Permanente. Por ello, la imposibilidad de desempeñar su trabajo ha de referirse a un lapso temporal enmarcado en los 365 días establecidos en el artículo 169.1.a); con la posibilidad de establecerse una prórroga por 180 días más si se prevé su curación en ese nuevo periodo.

1.2. Requisitos subjetivos y materiales

Los requisitos subjetivos son aquellos requisitos que ha de cumplir el trabajador para ser beneficiario de esta prestación. La Ley General de la Seguridad Social determina que para ser beneficiarios hay que hallarse en uno de los supuestos del artículo 169: haber sufrido un accidente no laboral o padecer una enfermedad común; y que el sujeto esté afiliado a la Seguridad Social y dado de alta, o encontrarse en una de las denominadas "situaciones de alta asimilada" (las del artículo 166 de la LGSS⁹³). Aunque se tratan como situaciones de alta especial, no se tienen en cuenta a efectos de

92. Según la clasificación que realiza GONZÁLEZ DE LA ALEJA, R., "La incapacidad temporal en el Régimen General de la Seguridad Social". Editorial Bomarzo. 2005. p. 15 y ss

93. Artículo 166.4 de la Ley General de la Seguridad Social: "4. Los trabajadores comprendidos en el campo de aplicación de este Régimen General se considerarán, de pleno derecho, en situación de alta a efectos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y desempleo, aunque su empresario hubiera incumplido sus obligaciones. Igual norma se aplicará a los exclusivos efectos de la asistencia sanitaria por enfermedad común, maternidad y accidente no laboral".

Incapacidad Temporal la huelga ni el cierre patronal, salvo que se hubiera iniciado la Incapacidad Temporal con anterioridad a la huelga o cierre patronal⁹⁴, tal y como han remarcado la doctrina⁹⁵ y la jurisprudencia⁹⁶.

En cuanto a los requisitos materiales, lo son el reunir esos requisitos subjetivos y además haber cotizado 180 días dentro de los cinco años inmediatamente anteriores al hecho causante para enfermedad común; pero para accidente no laboral, no se requiere un periodo previo de cotización⁹⁷.

Según el apartado 4.a) (párrafo 3º) del artículo 82 de la Ley General de la Seguridad Social, es la Mutua la que comprobará el cumplimiento de estos requisitos por el beneficiario, determinando el importe del subsidio, y adoptando el acuerdo de declaración inicial del derecho a la prestación.

1.3. Sujetos obligados al pago

El abono de la prestación económica (de cuantía variable según avanza la baja⁹⁸) *"en los supuestos de enfermedad común o de accidente no laboral, el abono del subsidio entre los días 4 a 15 de baja en el trabajo, ambos inclusive, se atribuye al empresario. A partir del día 16 de baja, la responsabilidad del abono incumbe al INSS, ISM o a la Mutua, en su caso, aun cuando la materialidad del pago se continúe"*

94. Ello se debe principalmente al hecho de que el trabajador pierde el derecho al salario y a que tanto para él como para el empresario cesa la obligación de cotizar. Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977, de relaciones de trabajo. B.O.E. 9 de marzo de 1977. Artículo 6, apartados 2 y 3

95. MERCADER UGUINA, J.R. *et al*, "PRÁCTICUM SOCIAL 2018". Aranzadi. 2018. p.1196

96. Entre otros, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 1 de julio de 2008. Nº de recurso 1275/2008, ponente GARBIÑE BIURRUN MANCISIDOR. Fundamento Jurídico Tercero: "… no cabrá considerar en situación de huelga a quien ya estuviera en IT sin conocer su actuación posterior en relación a su adhesión o no a la huelga. Por el contrario, si la persona trabajadora ha mostrado su adhesión a la misma, y posteriormente pasara a situación de IT, se entenderá que, salvo expresa manifestación de voluntad de separarse de la huelga, no puede sino considerarse que cabrá el descuento de los salarios correspondientes a esos días de coincidencia de las dos situaciones."

97. Como dispone el artículo 172 de la Ley General de la Seguridad Social

98. La cuantía de la prestación se calcula aplicando un porcentaje a la base reguladora, que en este caso corresponde al 60% para los días 4º al 20º de incapacidad temporal, dado que los tres primeros días no se percibe prestación, y de un 75% a partir del 21º día.

Real Decreto 53/1980, de 11 de enero, por el que se modifica el artículo segundo del Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social, respecto a la prestación de incapacidad laboral transitoria. B.O.E. de 16 de enero de 1980. Artículo único

*llevando a cabo en concepto de pago delegado por el mismo empresario*⁹⁹.

El pago, "lo efectúa la empresa con la misma periodicidad que los salarios, en virtud de la colaboración obligatoria de las empresas en la gestión del Régimen General de la Seguridad Social, descontando del importe del subsidio la retención por IRPF y las cuotas a la Seguridad Social"¹⁰⁰. La colaboración obligatoria, recogida en el artículo 102 de la Ley General de la Seguridad Social¹⁰¹, determina que el empresario abonará la prestación pero por cuenta de la entidad que tenga encomendada la gestión. Las Mutuas Colaboradoras realizarían el pago una vez transcurridos los 365 días de prestación sólo durante los días que tarde el Instituto Nacional de la Seguridad Social en notificar al beneficiario su decisión de darle el alta¹⁰².

Debemos referirnos brevemente a la responsabilidad subsidiaria de las Mutuas en los supuestos del artículo 167.2 de la Ley de la Seguridad Social¹⁰³. Según jurisprudencia consolidada, la Mutua Colaboradora habrá de pagar el subsidio al trabajador en caso de que no lo haga la empresa (167 Ley General de la Seguridad Social), si bien luego podrá subrogarse en su posición y exigir al empresario el pago del subsidio o el adelanto de éste que haya realizado en su lugar, tal y como prescribe el artículo 167 en su apartado 3¹⁰⁴.

99. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: Página web de la Seguridad Social, texto en línea:(última visita 20/06/2017)

http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Incapacidadtemporal/RegimenGeneral/Reconocimientodelde28370/index.htm

100. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: Página web de la Seguridad Social, texto en línea: (última visita 20/06/2017)

http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Incapacidadtemporal/RegimenGeneral/Reconocimientodelde28370/index.htm

101. Artículo 102.1.c) de la Ley General de la Seguridad Social.

102. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: Página web de la Seguridad Social, documento en línea: (última visita 20/06/2017)

<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/47197.pdf>

103. Artículo 167.2 de la Ley General de la Seguridad Social: responsabilidad en orden a las prestaciones.

104. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 15 de junio de 1998. N° de recurso 3519/1997, ponente MARIANO SAMPEDRO CORRAL. Fundamento Jurídico Segundo, párrafo 4º

BLOQUE III.
EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA
INCAPACIDAD TEMPORAL POR CONTINGENCIAS COMUNES POR LAS
MUTUAS

Dada la innegable presencia y relevancia de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social en la gestión de la Incapacidad Temporal en general, y en la Incapacidad Temporal por contingencias comunes en particular, es preciso reparar en las distintas facultades y potestades que tienen atribuidas para su gestión económica, así como los "remedios" jurídicos que presenta el Ordenamiento para supuestos controvertidos.

En este tercer bloque del trabajo se pretende analizar en qué consiste el papel que tienen las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad en la gestión económica de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes, cómo se inicia materialmente esa relación entre la Seguridad Social y las Mutuas, y en qué consiste la misma.

Como hemos visto, la tarea a desarrollar por las Mutuas en el seno de la Seguridad Social es de colaboración y no gestión, tal y como marca la Ley, y ello puede apreciarse especialmente en lo que se refiere a la gestión de la prestación económica de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes, donde carecen de las potestades necesarias para llevar a cabo una gestión completa como la que podrían llegar a realizar las Entidades Gestoras del Sistema de Seguridad Social. Dicho esto en apariencia, como hipótesis a confrontar en el análisis que sigue a continuación.

1. La colaboración en la gestión por las Mutuas
en la Incapacidad Temporal por contingencias comunes:

Antecedentes normativos

La gestión por las Mutuas de la prestación económica de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes se permitió por primera vez en 1993, y sólo para los trabajadores por cuenta propia que hubieran optado por la cobertura por las Mutuas de estas contingencias del Régimen General de la Seguridad Social¹⁰⁵.

Poco después, en 1994, en la Ley de Acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado para 1995, se modificó la disposición undécima de la Ley General de la Seguridad Social, en la que se había recogido esa primera reforma, para añadir a los trabajadores del Régimen Especial Agrario y a los trabajadores por cuenta ajena¹⁰⁶. A los meses se aprobó el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, del que hemos tenido ocasión de hablar en apartados anteriores.

Al tiempo, se aprobaron dos Reales Decretos de desarrollo y una Orden Ministerial: el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril,¹⁰⁷ y el Real Decreto 576/1997, de 18 de abril¹⁰⁸; y la Orden Ministerial de 18 de septiembre de 1998¹⁰⁹. Todos ellos fueron reformados poco después por la Orden Ministerial de 18 de septiembre de 1998¹¹⁰ y el

105. Disposición Adicional Undécima de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y la protección por desempleo. B.O.E. de 31 de diciembre de 1993. Disposición actualmente derogada, y que modificó la Disposición Adicional Undécima de la Ley General de la Seguridad Social

106. Ley 42/1994, de 30 de diciembre de, de medidas fiscales, administrativas, y del orden social. B.O.E. de 31 de diciembre de 1994. Artículo 35, que modifica la Disposición Adicional Undécima de la Ley General de la Seguridad Social

107. Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal. B.O.E. de 1 de junio de 1997. Norma derogada por la disposición derogatoria única del Real Decreto 625/2014, de 18 de julio

108. Real Decreto 576/1997, de 18 de abril, por el que se modifica el Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. B.O.E. de 24 de abril de 1997

109. Orden de 19 de junio de 1997 por la que se desarrolla el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, que modifica determinados aspectos de la gestión y del control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal. B.O.E. de 24 de junio de 1997

110. Orden de 18 de septiembre de 1998 por la que se modifica la de 19 junio de 1997, que desarrolla el

Real Decreto 1117/1998, de 5 de junio¹¹¹.

Las reformas más destacadas de la Disposición Adicional Undécima son las previas a la aprobación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que finalmente reubicó la regulación sobre la cobertura de esta contingencia en el articulado. Esas reformas anteriores se produjeron en los años 1995¹¹², 1996¹¹³, 2003¹¹⁴, y en el 2014¹¹⁵, con mayor o menor impacto, pero siempre a la sombra del Real Decreto de 2015. En 2014 a su vez se publicó el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio¹¹⁶, que regula los aspectos de la gestión de la Incapacidad Temporal en sus 365 primeros días, derogando y sustituyendo al Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, que citábamos anteriormente.

Nos remitiremos sucesivamente a estos dos textos normativos para la exposición de la gestión de la prestación: al Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, y a la Ley General de la Seguridad Social. Aunque con motivo del análisis de sus potestades, en particular, la "sancionadora", nos remitiremos a otras normas jurídicas de Derecho público.

Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, que modifica determinados aspectos de la gestión y del control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal. B.O.E. de 25 de septiembre de 1998

111. Real Decreto 1117/1998, de 5 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 575/1997, en desarrollo del apartado 1, párrafo segundo, del artículo 131 bis) de la Ley General de la Seguridad Social. B.O.E. de 18 de junio de 1998. Esta norma se entiende implícitamente derogada por Real Decreto 625/2014, de 18 de julio

112. Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. B.O.E. de 9 de noviembre de 1995. Disposición Adicional Duodécima

113. Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. B.O.E. de 31 de diciembre de 1996. Que modificaba el apartado 3 de la Disposición Adicional Undécima de la Ley General de la Seguridad Social

114. Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. B.O.E. de 11 de diciembre de 2003. Modificaba mediante su artículo 7.2. el párrafo 2º del apartado 2 de la Disposición Adicional Undécima de la Ley General de la Seguridad Social

115. Ley 35/2014, de 26 de diciembre, que modificó sustanciosamente la Disposición Adicional Undécima de la Ley General de la Seguridad Social, al añadir apartados y párrafos nuevos a la disposición, de forma que pasaba a contener 7 apartados en lugar de los 3 que venían componiéndolo

116. Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración. B.O.E. de 21 de julio de 2014

2. La formalización de la asociación a la Mutua

Antes del inicio de cualquier actividad empresarial, al momento de solicitar a la Tesorería General de la Seguridad Social (Treasorería General de aquí en adelante) la inscripción en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda, el empresario habrá de hacer constar la Entidad Gestora (Instituto Nacional de la Seguridad Social o Instituto Nacional de la Marina) o colaboradora por la que opta (o si opta por el autoaseguramiento) para proteger las contingencias profesionales y comunes de los trabajadores que trabajen para él. Si se decanta por "asegurar" dichas contingencias a través de una Mutua¹¹⁷, la Tesorería General se lo comunicará a ésta junto con los datos de afiliación de la empresa.

Dependiendo de si se trata de una empresa de nueva creación o de una empresa que ya estaba asociada a una mutua y desea cambiarla la asociación será o no inmediata y se tendrá que realizar un documento previo o se formalizará la asociación en un solo documento. Si se pretende asociar a una mutua una empresa de nueva creación, la asociación será inmediata y se formalizará mediante el Documento de Asociación; en cambio, si se trata de una empresa asociada a una Mutua que desea asociarse con otra, la asociación requerirá de un primer documento de proposición de asociación, tras el cual se formalizará el Documento de Asociación.

El Documento de Asociación es aquel en el cual "*se formalizan los derechos y obligaciones de los asociados y de la Mutua, recogerá todos los datos de identificación y de localización del asociado, código o códigos de cuenta de cotización asignados, las actividades (principal, auxiliares y secundarias) desarrolladas, las ocupaciones y excepciones de los trabajos que se efectúen en la misma y del lugar en que hayan de llevarse a cabo, así como la fecha y hora en que comienzan sus efectos*"¹¹⁸. En cambio,

117. La asociación no es más que el modo para proteger a los trabajadores, no al empresario, de forma que éste no está en realidad asegurando su responsabilidad; y tampoco implica que estemos ante un contrato de seguro, pese a que la técnica económico-financiera del legislador sea aseguratoria, tal y como opina SEMPERE NAVARRO.

SEMPERE NAVARRO, A., "La incesante metamorfosis de las mutuas patronales: ideas para el Estudio". *Tribuna Social*, Núm. 100. 1999. p. 20

118. HERRERA GONZALO, A., "Formalización del aseguramiento entre la Mutua y sus empresarios asociados", en MERCADER UGUINA, J.R. "Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Editorial La Ley, 2007. p. 282

cuando se requiera de un Documento de proposición de asociación, los datos que habrá de contener serán los de identificación y localización de la empresa; la descripción de los trabajos a proteger, para poder fijar la cotización a aplicar; y la fecha a partir de la cual será efectiva la asociación, que despliega sus efectos desde el momento del inicio de la actividad, salvo que hubiera presentado la documentación tras el inicio de la actividad, en cuyo caso desplegará efectos desde el momento de la presentación¹¹⁹.

Se suscribe un único documento de asociación por empresa, salvo que cuente con más de un centro de trabajo en distintas provincias, de lo contrario, todos esos centros de trabajo sitos en una misma provincia se adscriben a un mismo documento¹²⁰. Cuando un empresario ha optado por una Mutua para cubrir las contingencias profesionales, tiene la opción de cubrir la prestación económica de Incapacidad Temporal por contingencias comunes al momento de formalizar el Convenio de Asociación¹²¹, que estarán protegidas mientras esté en vigor el convenio; y en fin, tiene la posibilidad de concertar con ella los servicios de prevención de riesgos laborales. En cualquier caso, la cobertura de la prestación económica por contingencias comunes se ha de formalizar a través de un anexo al Documento de Asociación, o un anexo al documento de proposición de asociación¹²².

El periodo de vigencia de los convenios de asociación es de un año, prorrogable por periodos idénticos de forma tácita salvo que el empresario lo denuncie, esto es, cuando exprese su deseo de cambiar de Mutua, en cuyo caso deberá avisar a la Mutua con al menos un mes de antelación respecto del vencimiento¹²³. La vigencia del convenio no es negociable, de modo que sólo cabe la prórroga anual, sin que las partes puedan negociar otra duración para el convenio, como ha venido sentando la jurisprudencia¹²⁴. Las Mutuas no pueden impugnar el convenio, aunque el empresario

119. Artículo 14.4 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. B.O.E. de 1 de marzo de 1996

120. Artículo 61.1 del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre

121. Aunque en el artículo 87.2 del Proyecto de Reforma del Reglamento de Colaboración de las Mutuas se prevé que se pueda realizar la opción también al momento de la renovación del Convenio de Asociación

122. Artículo 70 del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre

123. Artículo 62.2. del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre

124. "...el convenio de asociación no puede tener un plazo de vigencia superior a un año, lo que no impide se entienda tácitamente prorrogado por periodos anuales, salvo denuncia en contrario del

haya dejado de pagar las cuotas de Seguridad Social¹²⁵.

Comentábamos en apartados anteriores que los representantes de los trabajadores debían emitir un informe preceptivo pero no vinculante al momento de formalizar la asociación con una nueva Mutua, en el de concertar la cobertura de las contingencias comunes y en el de concertar los servicios de prevención de riesgos laborales, pero dicho informe no se prevé en el Proyecto de Reforma del Reglamento de Colaboración de las Mutuas, ya que en el artículo relativo al ejercicio de la opción a favor de la Mutua para contingencias comunes (artículo 87 del Proyecto de Reforma) no se cita siquiera la opción, como sí hace el artículo 69.3 del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

Cabe preguntarse si esta propuesta de reforma no actúa en detrimento del Derecho de Representación de los Trabajadores, consagrado en el artículo 129.2 de la Constitución como el Derecho a la participación en la empresa por los trabajadores, por tratarse de la supresión de una prerrogativa del de los representantes de los trabajadores en las empresas (Comité de Empresa o delegados de personal) y en el artículo 4.1.g) del Estatuto de los Trabajadores. El artículo 69.3 del Real Decreto 1993/1995, de 7 de noviembre, suponía una mejora del artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, relativo al derecho de información, consulta y competencias de los representantes de los trabajadores, dado que el informe previo al cambio de Mutua o de asunción de la gestión de la prestación económica por Incapacidad Temporal por contingencias comunes¹²⁶ por estas entidades sólo se preveía en la norma citada, y no así en el Estatuto

empresario, que habrá de hacerse con un mes de antelación al menos a la fecha del vencimiento...".

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 2 de noviembre de 1989. Ponente RAFAEL MARTINEZ EMPERADOR. Fundamento Jurídico Segundo, párrafo 2

125. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 8 de marzo de 1994. Nº de recurso 2556/1992, ponente ENRIQUE ALVAREZ CRUZ. Fundamento Jurídico Cuarto:

"Por lo que se refiere a la concreta cuestión de la denuncia del documento de asociación llevada a cabo en el presente caso por la Mutua demandante, cuestión asimismo planteada y resuelta en dos de las sentencias aportadas para confrontación -contra lo que se afirma en el escrito de impugnación del trabajador-, se declara también en la sentencia de 8 de julio de 1991 que las Mutuas Patronales, como colaboradoras en la gestión del Régimen General, y a tenor de lo establecido en el artículo 204.4 de la Ley General de la Seguridad Social, han de aceptar toda proposición de asociación y no pueden resolver los convenios suscritos por falta de pago de las cuotas por sus asociados, careciendo en consecuencia de operatividad la denuncia del documento de asociación".

126. Dado que la consulta a los trabajadores para la contratación de servicios de prevención de riesgos laborales puede suplirse mediante las competencias reconocidas a los delegados de prevención o los comités de seguridad y salud. Regulados en los artículos 35 y 38, respectivamente, de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. B.O.E. de 10 de noviembre de 1995

de los Trabajadores¹²⁷.

Es por ello que entendemos que existe una regresión no justificada en el Proyecto de Reforma del Reglamento de Colaboración de las Mutuas, que precisamente destaca en su exposición de motivos que ha pretendido dar a los representantes de los trabajadores mayor representatividad en los órganos de control y gobierno de las Mutuas, obviando este otro aspecto de su participación que estimamos de gran relevancia dado que la decisión de cómo proteger sus derechos sociales escaparía de las manos de sus beneficiarios, que no son otros que los trabajadores¹²⁸.

Pese a que no estaba recogida expresamente esta expresión del Derecho de información y consulta en el Estatuto de los Trabajadores, sí que cabe interpretar que lo estaba de forma indirecta a través del apartado 8 del artículo 64, antes citado, en clave de cláusula general. Dicho artículo en el apartado citado establece que "*Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en otros artículos de esta ley o en otras normas legales o reglamentarias*". Por lo que dicha mejora no iba en contra de la ley vigente, de hecho, la mejoraba. Es por ello que estimamos que nada parece justificar la propuesta de reforma, dado que la legislación en vigor se ajusta a los parámetros exigidos por la Unión Europea en materia de representación y a los parámetros estatales que hemos estudiado en el presente apartado¹²⁹.

127. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. B.O.E. de 24 de octubre de 2015

128. El propio artículo 64.1 del Estatuto de los Trabajadores reconoce que el "*Comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores...*"

129. De hecho, la redacción actual del artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores es fruto de la transposición de la Directiva 2002/14/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 23 de marzo de 2002; transposición hecha por la Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, B.O.E. de 17 de noviembre de 2007

3. La prestación económica

La previsión de la prestación económica que pueden proporcionar las Mutuas al trabajador en baja por Incapacidad Temporal por contingencias comunes se contiene en el artículo 80 de la Ley General de la Seguridad Social, concretamente, en su apartado 2.b).

La primera cuestión que nos ocupa es la del nacimiento del Derecho, en concreto, el ente encargado de determinar ante qué clase de contingencia nos encontramos, si la Mutua o el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Según el Real Decreto 625/2014, de ¹³⁰ y jurisprudencia consolidada, corresponde a la Mutua en un momento inicial, pero se confieren potestades mayores al Instituto Nacional de Seguridad Social, en especial poderes de supervisión de la decisión de la Mutua de calificación de la contingencia, así como la posibilidad de recurrir esa decisión.

Revocando en parte la reforma del Reglamento de colaboración de las Mutuas del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, de 2004¹³¹, se amplió de nuevo el poder del Instituto Nacional de la Seguridad Social frente al de las Mutuas en la determinación de la contingencia, siendo el órgano supervisor, para enfatizar la superioridad jerárquica de éste en el Sistema de Seguridad Social, reforzando así la idea de colaboración y no gestión de las Mutuas en la Incapacidad Temporal¹³².

Como vemos, sólo se trata de una remisión, que no precisa en qué consiste o

130. Real Decreto 625/2014, de 18 de julio. Artículo 3. Normas relativas a la determinación de la contingencia causante de la incapacidad temporal: "*I. El servicio público de salud, el Instituto Social de la Marina, las mutuas o las empresas colaboradoras, que hayan emitido el parte de baja, podrán instar, motivadamente, ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social la revisión de la consideración inicial de la contingencia, mediante el procedimiento regulado en el artículo 6 del Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en relación con la prestación de incapacidad temporal*".

131. Real Decreto 428/2004, de 12 de marzo, por el que se modifica el Reglamento general sobre colaboración en la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. B.O.E. de 30 de marzo de 2004

132. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 18 de diciembre de 2006. Nº de recurso 3793/2006, ponente MARIA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA. Fundamento Jurídico Tercero, apartados 3 y 4

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 21 de marzo de 2018. Nº de recurso 1732/2016, ponente MARÍA MILAGROS CALVO IBARLUCEA. Fundamento Jurídico Segundo

cómo debe abonarse. El artículo 82.4.a) *in fine*, dice que "*recibido el parte de baja, la mutua comprobará el cumplimiento por el beneficiario de los requisitos de afiliación, alta, periodo de carencia, y restantes exigidos en el régimen de la Seguridad Social correspondiente y determinará el importe del subsidio, adoptando el acuerdo de declaración inicial del derecho a la prestación*".

Encontramos regulación en el Capítulo II del Título II del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, pero, nuevamente, resulta somera, ya que sólo especifica el régimen técnico de la gestión: el ejercicio de la opción (artículo 69), la formalización (artículo 70), régimen de la prestación (artículo 71), los registros (artículo 72), y contabilidad, resultados y reservas (artículo 73).

El artículo 71, relativo al régimen de la prestación, contiene las normas sobre la recaudación de cuotas por la Tesorería General de la Seguridad Social y el traspaso de las mismas a las Mutuas, así como una noción general del papel de las Mutuas en el pago de la prestación en su apartado 1: "*Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social deberán asumir la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, en favor de los trabajadores empleados por sus empresarios asociados que hayan ejercitado esta opción con igual alcance que las entidades gestoras de la Seguridad Social, con sujeción a las normas reguladoras de dicha prestación en el régimen de la Seguridad Social en que estén encuadrados y con las particularidades recogidas en el presente Reglamento*".

Se pueden extraer varias conclusiones y varios mandatos legales que han sido desarrollados por la jurisprudencia¹³³. El primer mandato es el del pago de la prestación con inmediatez tras la formalización de la asociación, de forma que la Mutua con la que se suscriba el acuerdo de asociación deberá abonar la prestación por contingencias comunes a partir de entonces, así como la de los trabajadores que ya estuvieran en situación de Incapacidad Temporal¹³⁴. Esto es, cuando se produzca un cambio de Mutua

133. En especial, para este apartado: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 13 de noviembre de 2012. Nº de recurso 4367/2011, ponente LUIS FERNANDO DE CASTRO FERNÁNDEZ. Fundamento Jurídico Tercero

134. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 27 de febrero de 2001. Nº de recurso 1225/2001, ponente JOAQUIN SAMPER JUAN. Fundamento Jurídico Cuarto

persistiendo el nuevo contrato, será la nueva Mutua la responsable del pago de aquellas Incapacidades Temporales vigentes al momento del cambio de mutua y de las nuevas que nazcan a raíz de esa nueva asociación¹³⁵.

La jurisprudencia también ha determinado que *"la entidad que asumía el pago de la prestación por incapacidad temporal debe seguir abonando el subsidio, pese a haberse extinguido la relación laboral después de haber comenzado la situación protegida (...) si el trabajador en incapacidad temporal extingue la relación laboral con la empresa y continúa recibiendo el subsidio correspondiente a esta contingencia, la ley no exige al beneficiario que curse una nueva solicitud de pago de la prestación, porque no se trata de un nuevo reconocimiento del derecho, sino de una continuación del mismo, esto es, la situación que permanece sin cambios es la originada en el momento del hecho causante(...)"*¹³⁶.

De esta forma, la Mutua responde aún cuando se ha extinguido la relación laboral del trabajador con la empresa asociada a la Mutua, ello por tratarse de la contingencia que ésta venía a proteger y ser la Mutua que recibió las cuotas de Seguridad Social de ese trabajador.

Existen supuestos más dudosos, como el de un trabajador que pasa a disfrutar días de vacaciones no disfrutadas cuando se ha extinguido el contrato de trabajo y cursa baja laboral entonces. Esta cuestión la ha resuelto la jurisprudencia adjudicando la responsabilidad del pago de la prestación a la Mutua que asegura dicha contingencia de la empresa para la que trabajaba el empleado de baja¹³⁷, dado que es la Mutua a la que revirtió su cotización.

Si se extingue la relación y a continuación se determina improcedente el despido, la entidad responsable del pago del subsidio es la Entidad Gestora, en este caso

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 31 de mayo de 2001. Nº de recurso 4092/2000, ponente BARTOLOME RIOS SALMERON. Fundamento Jurídico Quinto

135. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 2 de octubre de 2007. Nº de recurso 1310/2006, ponente ANTONIO MARTÍN VALVERDE. Fundamento Jurídico Tercero

136. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 26 de junio de 2007. Nº de recurso 2403/2006, ponente JOSE LUIS GILOLMO LOPEZ. Fundamento Jurídico Segundo, Apartado 3

137. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 29 de marzo de 2007. Nº de recurso 4047/2005, ponente MANUEL IGLESIAS CABERO. Fundamento Jurídico Cuarto

la Mutua, y no la empresa, puesto que aunque se le da de baja al trabajador con motivo de la extinción de la relación laboral, la declaración de nulidad o improcedencia del despido puede acarrear efectos retroactivos en la decisión empresarial que provoquen efectos sobre los salarios de tramitación dejados de percibir y las cotizaciones que hubieran de ingresarse en la Seguridad Social¹³⁸.

Otro de los mandatos es el de que las Entidades Gestoras serán las responsables en caso de insolvencia de la Mutua, salvaguardando el derecho a la prestación de los trabajadores, y garantizando el Sistema público de Seguridad Social, como explicábamos con motivo del análisis del artículo 41 de la Constitución. Así se ha mantenido por varias sentencias, entre otras, la sentencia de 26 de enero de 2004¹³⁹ y la de 2 de julio de 2007¹⁴⁰.

138. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 24 de junio de 1996. Nº de recurso 2793/1995, ponente VICTOR ELADIO FUENTES LOPEZ. Fundamento Jurídico Cuarto

139. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 26 de enero de 2004. Nº de recurso 4535/2002, ponente MARIANO SAMPEDRO CORRAL. Fundamento Jurídico Segundo, apartado 4

140. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 2 de julio de 2007. Nº de recurso 686/2006, ponente JOSE MANUEL LOPEZ GARCIA DE LA SERRANA. Fundamento Jurídico Segundo

4. Asistencia sanitaria

Por lo general, y por defecto, la asistencia sanitaria (recordemos, requisito indispensable para la Incapacidad Temporal) se proporciona a través de los Servicios Públicos de Salud, de hecho, esta prestación no se puede asumir totalmente por las Mutuas, tal y como determina el artículo 82.4.d) último párrafo *in fine*, de la Ley General de la Seguridad Social¹⁴¹.

El Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, determina en su artículo 3.2 que *"el facultativo de la empresa colaboradora o de la mutua que asista al trabajador podrá inicialmente, previo reconocimiento médico preceptivo y realización, en su caso, de las pruebas que correspondan, considerar que la patología causante es de carácter común y remitir al trabajador al servicio público de salud para su tratamiento, sin perjuicio de dispensarle la asistencia precisa en los casos de urgencia o de riesgo vital"*.

El artículo 82.4.d) último párrafo de la Ley General de la Seguridad Social, subapartado que comentábamos al inicio del epígrafe, habilita a las Mutuas Colaboradoras a realizar pruebas diagnósticas, así como para realizar tratamientos rehabilitadores y terapéuticos, incluidas intervenciones quirúrgicas. Ello va encaminado a reducir los tiempos de espera para la realización de pruebas diagnósticas, que normalmente tienen tiempos de espera realmente largos en la sanidad pública.

Se trata de casos residuales por la prohibición expresa de que las Mutuas asuman completamente la asistencia para esta contingencia y la regla básica es que se valgan de los medios sanitarios de que dispongan¹⁴² para la atención sanitaria de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la cual sí que gestionan y llevan a cabo al completo. Para ello suelen contar con sus propias instalaciones, pero no es extraño encontrar con que parte de los servicios se encuentren en centros mancomunados con

141. Artículo 82.4.d) último párrafo de la Ley General de la Seguridad Social: *"En ningún caso las pruebas y tratamientos supondrán la asunción de la prestación de asistencia sanitaria derivada de contingencias comunes ni dará lugar a la dotación de recursos destinados a esta última"*

142. Artículo 12 del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre: *"1. Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social podrán establecer instalaciones y servicios sanitarios y recuperadores para la prestación de la asistencia debida y la plena recuperación de los trabajadores incluidos en el ámbito de protección de las mutuas."*

otras Mutuas, centros médicos privados o concertados con profesionales privados¹⁴³.

Hasta el año 2017 cabía la posibilidad de externalizar tales servicios a través de una concesión, pero en la Memoria de impacto normativo del Proyecto de Reforma del Reglamento de Colaboración de las Mutuas se defiende que *"como han señalado los Tribunales de recursos contractuales de Aragón y de Castilla y León un servicio público sanitario no puede encajar en las modalidades de tipo concesional y de transferencia de riesgo porque podría desvirtuarse el contenido de una prestación esencial y obligatoria contenida en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud"*¹⁴⁴.

Por ello, según dicho texto, con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el modo de externalizar dichos servicios es a través de los contratos de servicios, recogidos en el artículo 17 de la citada norma.

El contrato resultante se deberá ajustar a los procedimientos, previsiones y mandatos previstos en la misma, dado que el contrato de servicios se encuentra entre aquellos contratos denominados "administrativos" por el artículo 25 de la Ley¹⁴⁵.

143. Así lo prevé el propio preámbulo (párrafo cuarto) del Real Decreto 1630/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. B.O.E. de 22 de noviembre de 2011

144. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: Memoria del análisis del impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. 2018. p. 10 (última visita 20/06/2017)

http://www.empleo.gob.es/es/participacion/ficheros/historico/informacion-publica/2018/Orden_01_20180119_MAIN_seg_social.pdf

145. Artículo 25 de la Ley de Contratos del Sector Público, de 8 de noviembre: "2. *Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado*".

5. Actos de control y seguimiento: la potestad "controladora y sancionadora" de las Mutuas

El control de la Incapacidad Temporal se lleva a cabo por los médicos adscritos al Servicio Público de Salud los adscritos a las Mutuas cuando éstas tienen atribuida la gestión de la prestación económica por contingencias comunes, y los médicos adscritos al Instituto Nacional de la Seguridad Social. Entre ellos no son poco frecuentes los desajustes, descoordinaciones e incluso contradicciones médicas y fácticas. Por su parte, las Mutuas siempre han intentado ganar para sí las potestades que tienen los médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social y los médicos adscritos al Servicio Público de Salud, lográndolo en algunas ocasiones, y ello con la finalidad de gestionar de una forma más eficiente y eficaz la prestación cuya gestión asumen prácticamente en la totalidad¹⁴⁶.

5.1. Los actos de control y seguimiento

Según el artículo 82.4. d) "*son actos de control y seguimiento de la prestación económica, aquellos dirigidos a comprobar la concurrencia de los hechos que originan la situación de necesidad y de los requisitos que condicionan el nacimiento o mantenimiento del derecho, así como los exámenes y reconocimientos médicos. Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social podrán realizar los mencionados actos a partir del día de la baja médica ...*". Como bien indica el artículo, se autoriza a las Mutuas a llevar a cabo el control y seguimiento de la prestación, y el artículo 8 del Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, habilita a su vez a realizar estos controles a los médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a los médicos de los Servicios Públicos de Salud, y a los del Instituto Social de la Marina, además de a aquéllas.

Los actos de control que se lleven a cabo por cualquiera de ellos "*deberán basarse tanto en los datos que fundamenten los partes médicos de baja y de confirmación de la baja, como en los derivados de los reconocimientos médicos e*

146. Criticando las pretensiones de las Mutuas: LÓPEZ INSÚA, B.M., "Control del fraude y del absentismo en las empresas durante los procesos de baja por incapacidad temporal: el nuevo papel de las mutuas en la reforma legislativa en curso". *Revista Española de Derecho del Trabajo*. Nº 165. 2014. p. 18

informes realizados en el proceso. A tal efecto, aquellos podrán acceder a los informes médicos, pruebas y diagnósticos relativos a las situaciones de incapacidad temporal, a fin de ejercitar sus respectivas funciones"(Artículo 8.1 párrafo 2º Real Decreto 625/2014, de 18 de julio).

El inicial protagonismo atribuido al médico de familia (de atención primaria) se ha ido diluyendo a favor de los médicos de estos otros entes gestores y colaboradores, lo que supone un perjuicio indirecto de los trabajadores como tales y como pacientes. Pese a ello, es cierto que es el único encargado de la emisión del parte de baja (aunque la Mutua haya determinado la causa de la Incapacidad Temporal como de origen no profesional, es éste el encargado de emitirlo¹⁴⁷), los partes de control y los complementarios¹⁴⁸, y los sucesivos partes de confirmación de la baja con la frecuencia que establezca la Ley (que varía dependiendo de la duración prevista para la curación¹⁴⁹).

El acceso a los datos del paciente-trabajador en situación de Incapacidad Temporal se regula, tal y como dispone el artículo 8.3 del Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por la Ley Orgánica de Protección de Datos 15/1999¹⁵⁰. En resumidas cuentas: *"no se podría acceder a la documentación clínica de todos los trabajadores sino sólo aquellos que están en situación de incapacidad temporal, ni a toda la documentación sino a aquellas relacionada con las lesiones o dolencias relacionadas con el correspondiente procedimiento"*¹⁵¹.

5.2. Pérdida o suspensión del subsidio

La pérdida o suspensión del derecho al subsidio se desarrolla en el artículo 9 del

147. Artículo 3.1 de la Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración. B.O.E. de 20 de junio de 2015. Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio, en adelante

148. Artículo 4 Real Decreto 625/2014, de 18 de julio

149. Artículo 4 de la Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio

150. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. B.O.E. de 14 de diciembre de 1999

151. LÓPEZ-TAMÉS IGLESIAS, R., "Gestión y control de la Incapacidad Temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días". Editorial Bomarzo. 2016. p. 97

Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, y se establecen como causas de suspensión: la actuación fraudulenta del beneficiario de la prestación para obtener o conservar la prestación; la realización por parte del aquél de trabajos por cuenta propia o ajena mientras está de baja; y el rechazo o abandono del tratamiento médico¹⁵². Nos referiremos brevemente a los problemas que se han tratado doctrinal y jurisprudencialmente en torno a estos supuestos.

La Ley habla indistintamente de denegación, anulación y suspensión sin distinguirlas, pero hay que diferenciar los supuestos de suspensión y anulación como aquellos que se producen una vez el derecho ha sido reconocido previamente, desapareciendo los requisitos una vez se ha reconocido el derecho; y los supuestos de denegación, que es cuando no se ha admitido por no reunir los requisitos necesarios¹⁵³.

Sin entrar en mayores precisiones, la actuación fraudulenta para iniciar o mantener el subsidio requiere de una conducta intencionada por parte del beneficiario de la prestación, y teniendo en cuenta que la doctrina entiende que los actos fraudulentos se refieren a supuestos en los que concurren la falta de alta, la asimilación al alta, la cotización o afiliación, la simulación de un accidente o enfermedad, y/o la suplantación de identidad, puede que en algunos de ellos exista una colaboración empresarial encaminada a obtener la prestación, a la que no se tendría derecho¹⁵⁴.

En lo que respecta a la realización de trabajos por cuenta ajena o propia la esfera que abarca el problema es más extensa, puesto que se suele proceder al despido del trabajador por trasgresión de la buena fe contractual (despido disciplinario contenido en

152. Se trata de las causas recogidas en el artículo 132 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, (B.O.E. de 29 de junio de 1994) que hoy día se recogen en el artículo 175 de la Ley General de la Seguridad Social vigente

153. MUÑOZ MOLINA señala en este sentido que "*procederá la denegación cuando el solicitante hubiese actuado fraudulentamente para obtener la prestación, o cuando rechace, a priori, sin iniciar el mismo el tratamiento indicado por el facultativo competente; mientras que la anulación de la prestación tendrá lugar cuando el beneficiario hubiera actuado fraudulentamente para conservar la prestación que ya venía disfrutando o, una vez iniciado el tratamiento prescrito, lo abandona sin causa razonable, y finalmente, originará la suspensión la realización de trabajos por cuenta propia o ajena, si se cesa en la realización d ellos mismos y se siguen reuniendo los requisitos para la prestación, pues en otro caso, procederá la anulación.*"

MUÑOZ MOLINA, J., "La incapacidad temporal como contingencia protegida por la Seguridad Social". Editorial Aranzadi Thomson-Reuters. 2005. p.217

154. LÓPEZ INSÚA, B.M., "El control de la incapacidad temporal tras la reforma legislativa de las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social". Editorial Comares. 2015. p. 49

el artículo 54.2.d) del Estatuto de los Trabajadores¹⁵⁵). Existe un debate doctrinal entre los que entienden que un trabajador de baja por Incapacidad Temporal no puede trabajar mientras perciba el subsidio, y quienes defienden que su capacidad se ve mermada sólo para algunas actividades, pero no para todo trabajo. Nosotros nos postulamos junto a esta última postura, pues el mercado laboral es sumamente amplio y no todas las dolencias impiden todas las actividades¹⁵⁶.

Si el empresario tiene dudas sobre si el trabajador está desarrollando actividades paralelas por cuenta ajena o propia mientras percibe el subsidio, debe ponerlo en conocimiento de la Inspección Médica de los Servicios Sanitarios para que ellos comprueben la situación. Hay que recordar que el mero hecho de estar dado de alta en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos sin desarrollar ningún trabajo efectivo no es causa de suspensión¹⁵⁷.

En cualquier caso, de estimarse como incompatibles las dos actividades con la percepción del subsidio (pensemos en un trabajador que realiza trabajos mecánicos con el brazo derecho en dos puestos distintos en distintas empresas, y tiene roto ese brazo), se deberán de reintegrar las prestaciones percibidas a la entidad gestora o colaboradora¹⁵⁸.

En cuanto al rechazo o abandono del tratamiento médico nos surgen dos dudas. La primera, qué ocurriría si se recomendasen o fueran necesarios tratamientos quirúrgicos que incluyeran transfusiones de sangre y la religión del paciente no lo permitiera (Testigos de Jehová), ¿primaría la Libertad religiosa del paciente o sus derechos como beneficiario de la Seguridad Social? ¿estarían obligados los servicios sanitarios a buscar una alternativa antes de suspender el derecho a la prestación económica del paciente-beneficiario? La segunda es, como veremos, si el acudir

155. Para más información: GOERLICH PESET, J.M., y NORES TORRES, L.E., "El fraude a la Incapacidad Temporal como causa de despido". *Revista de Información Laboral*. Nº 11. 2017

156. Postura opuesta: RODRIGUEZ IZQUIERDO, R., "La competencia de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la SS en materia de suspensión del Derecho a la prestación por Incapacidad Temporal por prestar servicios por cuenta ajena o propia". *Revista Doctrinal Aranzadi Social*. Nº 11, 2004. 2004

157. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 7 de abril de 2004. Nº de recurso 1508/2003, ponente GONZALO MOLINER TAMBORERO. Fundamento Jurídico 2, apartado 3

158. Artículo 55 de la Ley General de la Seguridad Social

habitualmente a rehabilitación (que no deja de ser un tratamiento) en el día que señala la Mutua para realizar un control no es excusa para faltar a la cita con la Mutua, no podría el médico de los servicios públicos entender que se ha abandonado el tratamiento¹⁵⁹.

5.3. Extinción del subsidio

Las causas de extinción del subsidio se recogen en el apartado 1 del artículo 174 de la ley General de la Seguridad Social: "*1. El derecho al subsidio se extinguirá por el transcurso del plazo máximo de quinientos cuarenta y cinco días naturales desde la baja médica; por alta médica por curación o mejoría que permita al trabajador realizar su trabajo habitual; por ser dado de alta el trabajador con o sin declaración de incapacidad permanente; por el reconocimiento de la pensión de jubilación; por la incomparecencia injustificada a cualquiera de las convocatorias para los exámenes y reconocimientos establecidos por los médicos adscritos al Instituto Nacional de la Seguridad Social o a la mutua colaboradora con la Seguridad Social; o por fallecimiento*".

Por motivos de extensión, y por la relevancia que creemos que tiene la cuestión, nos referiremos a la causa de extinción por incomparecencia a los exámenes y reconocimientos establecidos por los médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas Colaboradoras.

No acudir a la cita programada con la Mutua (que es el ente que nos interesa) supone la suspensión cautelar del subsidio (motivo por el cual se incluye en las causas de suspensión del artículo 175 de la Ley General de la Seguridad Social) siempre que sea injustificada. La justificación debe realizarse en los términos del artículo 9.5 párrafo 1º del Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, esto es, en los próximos 10 días siguientes a la fecha para la que fue citado, pudiendo dictar entonces la mutua un nuevo acuerdo que retome el pago de la prestación desde el día en que fue suspendida (si se admite la justificación).

159. CAVAS MARTÍNEZ, F., y SEMPERE NAVARRO, A., "Guía de jurisprudencia social unificada (1991-2015)". Editorial Aranzadi Thomson-Reuters. 2016. p.519

Es causa justificable según el artículo 9.5 párrafo 2º del Real Decreto 625/2014, de 18 de julio: *"Se entenderá que la incomparecencia fue justificada cuando el trabajador aporte informe emitido por el médico del servicio público de salud que le dispense la asistencia sanitaria, en el que se señale que la personación era desaconsejable conforme a la situación clínica del paciente; cuando la cita se hubiera realizado con un plazo previo inferior a cuatro días hábiles, o bien cuando el beneficiario acredite la imposibilidad de su asistencia por otra causa suficiente"*. El problema surge en los supuestos en que el trabajador alega que no fue notificado a tiempo o que entiende la Mutua que no ha procedido con la diligencia estimada¹⁶⁰.

Sobre esos supuestos encontramos uno llamativo destacado por CAVAS MARTÍNEZ y SEMPERE NAVARRO: *"la extinción del subsidio acordada por la Mutua es correcta al no haber justificado el trabajador el motivo de su inasistencia a la revisión médica programada, no pudiendo excusarse en la falta de notificación- cuando consta que se intentó ésta mediante telegrama, y que el interesado desatendió el aviso que se le había dejado por los funcionarios de correos- ni en el hecho de haber pedido cita para rehabilitación el mismo día, ni que las sesiones de rehabilitación siempre hubieran sido programadas para igual día de la semana en que fue citado"*. Creemos que en los supuestos que señalan los autores al final de la cita transcrita constituyen una gran indefensión para el trabajador beneficiario de la prestación económica que nos ocupa, por cuanto que se le hace decidir entre su recuperación física, que en fondo interesa también a la Mutua y el derecho a percibir una prestación económica que palle la falta de ingresos que acarrea su enfermedad.

5.4. La potestad sancionadora de las Mutuas

Trayendo de nuevo al frente la cuestión sobre la naturaleza jurídica de las Mutuas, hablamos de las Corporaciones de base asociativa privada de carácter público,

160. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 29 de septiembre de 2009. Nº de recurso 879/2009, ponente MARIANO SAMPEDRO CORRAL. Fundamento Jurídico Segundo

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 6 de marzo de 2012. Nº de recurso 1727/2011, ponente ROSA MARIA VIROLES PIÑOL. Fundamento Jurídico Tercero

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 13 de noviembre de 2013. Nº de recurso 2780/2012, ponente JOSE MANUEL LOPEZ GARCIA DE LA SERRANA. Fundamento Jurídico Segundo

y retomamos la discusión sobre si gestionan o no verdaderamente la incapacidad temporal por contingencias comunes hasta el punto de ejercer potestades de carácter sancionador.

Es cierto que la Ley de Sanciones en el Orden Social¹⁶¹ no confiere expresamente a las Mutuas potestad sancionadora, al igual que tampoco lo hace la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹⁶², donde se regulan los entes que poseen potestad sancionadora. De hecho, la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, en su artículo 48, y en su reglamento de desarrollo, el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo¹⁶³ (artículo 37), sólo otorga potestades sancionadoras a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

El Tribunal Supremo explica que no tienen atribuida la potestad sancionadora porque las Mutuas sólo están gestionando la prestación cuando la extinguen, anulan, o suspenden¹⁶⁴. En cambio, se argumenta por parte de la doctrina que los supuestos del artículo 175 de la Ley General de la Seguridad Social (denegación, anulación o suspensión del subsidio) "*no puede conllevar la suspensión y, mucho menos, la extinción de la prestación, pues de hacerlo se estarían ante sanciones <<encubiertas>> en manos de las mutuas*"¹⁶⁵. De modo que, si extinguen, suspenden, o anulan las prestaciones se estarían tomando medidas de carácter sancionador y más teniendo en cuenta que algunas de las conductas contenidas no sólo en el artículo 175, sino que también en el 174 de la Ley General de la Seguridad Social, están tipificadas en los artículos 24 y 25 de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, lo que nos llevaría a pensar que no son medidas de simple gestión.

161. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. B.O.E. 8 de agosto de 2000. Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, en adelante

162. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. B.O.E. de 2 de octubre de 2015

163. Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. B.O.E. de 3 de junio de 1998

164. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 5 de octubre de 2006. Nº de recurso 2966/2005, ponente LUIS FERNANDO DE CASTRO FERNÁNDEZ. Fundamentos Jurídicos Quinto, Sexto y Séptimo

165. FERREIRO REGUEIRO, C., "Sobre la potestad sancionadora de las mutuas en la gestión del subsidio por incapacidad temporal". *Revista Doctrinal Aranzadi Social*. Nº3/2007. 2007. p.2

El análisis de la naturaleza jurídica de las Mutuas colaboradoras cobra ahora sentido: si se trata de entes que gestionan hasta sus últimas consecuencias, como es la extinción del Derecho, asumimos que son entes gestores y no meros colaboradores; y si son entes gestores, ¿por qué no tienen asumida la potestad sancionadora de forma expresa?

Es más, si entendiéramos que se trata de Corporaciones de base asociativa privada de carácter Público, nada impediría que tuvieran asignada esta potestad para ejercer con mayor eficiencia esas funciones públicas que tienen asignadas, como es la gestión de la prestación económica por contingencias comunes.

Entendemos que se trata de explicaciones insuficientes para justificar que las Mutuas estén ejerciendo una potestad que no tienen atribuida y la cual requiere atribución expresa por la Ley: si sólo las Entidades Gestoras tienen potestad sancionadora, lo apropiado sería que estos supuestos constitutivos de sanción se comunicasen a la Entidad Gestora, o a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o al órgano competente para sancionarlos.

La situación vigente implica que no se sigan expedientes sancionadores por parte de las Mutuas, tratándose de "acuerdos" adoptados por ellas, que no respetan las garantías y procedimientos establecidos en la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, y, por consiguiente, tampoco las contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre¹⁶⁶, que es la que contiene el procedimiento administrativo sancionador.

5.5. El polémico Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio

Los tribunales han sido tajantes en cuanto a la potestad de las Mutuas para emitir partes de alta médicas: no pueden emitirlas. Así lo han manifestado en numerosas ocasiones y en distintas instancias¹⁶⁷. Pero, ¿verdaderamente impide la Ley que emitan

166. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. B.O.E. de 2 de octubre de 2015

167. Entre otras: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Social, de 12 de noviembre de 2003. N° de recurso de suplicación 577/2002, ponente JORDI AGUSTÍ JULIÀ. Fundamento Jurídico Quinto

partes médicos de alta?

En la Ley General de la Seguridad Social encontramos que pueden emitir propuestas motivadas de alta, como hemos visto en el apartado anterior; posibilidad comprendida en el apartado 4.b) del artículo 82 del texto legal.

Por su parte, el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, parece ser claro al respecto, ya que al enunciar el contenido de sus artículos 6 y 7 delimita las facultades de las Mutuas, y del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina¹⁶⁸.

Pero al indagar en la cuestión, aflora el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios¹⁶⁹. Este Real Decreto-Ley viene suscitando un debate doctrinal y jurisprudencial desde su promulgación, ya que su artículo 44 confiere a los médicos adscritos a las Mutuas las mismas potestades que a los médicos adscritos al Instituto Nacional de la Seguridad Social¹⁷⁰ en lo que se refiere a la gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, por lo que se incluye entre las facultades que se les reconocen la emisión de partes médicos de alta en los procesos de Incapacidad Temporal por contingencias comunes.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, sala de lo Social, de 23 de diciembre de 2004. Nº de recurso de suplicación 337/2004, ponente LUIS LOMA-OSORIO FAURIE. Fundamento Jurídico Segundo

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Social, de 24 de abril de 2007. Nº de recurso de suplicación 357/2007, ponente MANUEL DÍAZ DE RÁBAGO VILLAR. Fundamento Jurídico Segundo, apartados B) y C)

168. Real Decreto 625/2014, de 18 de julio: *Artículo 6. Propuestas de alta médica formuladas por las mutuas en los procesos derivados de contingencias comunes.*

Artículo 7. Tramitación de los partes médicos y expedición de altas médicas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social o, en su caso, el Instituto Social de la Marina.

169. Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. B.O.E. de 24 de junio de 2000. Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio en adelante

170. Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, artículo 44: *A los exclusivos efectos de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 131 bis del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, sobre expedición de altas médicas en los procesos de incapacidad temporal por los Médicos adscritos al Instituto Nacional de la Seguridad Social, se entenderá referido a los Médicos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales respecto del personal al servicio de los asociados a éstas en los términos que reglamentariamente se establezcan.*

Como hemos visto, la jurisprudencia niega la posibilidad de que en dichos procesos los médicos adscritos a las Mutuas emitan partes de alta, mas no ignoran la existencia de este Real Decreto-Ley. De hecho, hacen referencia al mismo en la sentencia que hemos comentado anteriormente con motivo de la colaboración o gestión de las Mutuas: la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2006¹⁷¹.

En el Fundamento Jurídico Tercero, apartado 4 dice, textualmente: "*Pero sobre esta materia de altas médicas, el art. 44 del RD-Ley 6/2000 (23/ junio) dispuso posteriormente que << a los exclusivos efectos de las prestaciones económicas>>, lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 131 bis LGSS, <<sobre expedición de altas médicas>> en los procesos de IT por los Médicos adscritos al INSS, <<se entenderá referido a los Médicos de las Mutuas [...] en los términos que reglamentariamente se establezcan>>. Aunque ha de destacarse que a la fecha no se ha producido el indicado desarrollo reglamentario*". Como vemos, el Tribunal se dedica a parafrasear el mandato legal y a añadir que no se ha producido el desarrollo reglamentario que la norma exige.

En 2008, contestando a una consulta realizada por un grupo de Mutuas Colaboradoras, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social decía de este Real Decreto-Ley que "*para que las Mutuas puedan asumir la facultad de expedir alta médica a los exclusivos efectos de la prestación económica de I.T. es preciso que una norma reglamentaria así lo determine, sin que hasta la fecha se haya dictado norma alguna que otorgue dicha competencia a las Mutuas*"¹⁷². Es decir, este órgano dependiente del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, entendía que no existía siquiera mandato legal habilitante para las Mutuas por cuanto que no existía el requerido desarrollo reglamentario. Nos postulamos en contra de esta opinión, ya que sí que entendemos que se ha producido el mandato legal, pero coincidimos con el Tribunal Supremo y con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en que no se ha producido el desarrollo reglamentario.

Pero, ¿es la falta de desarrollo reglamentario suficiente para estimar que no

171. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 9 de octubre de 2006. Nº de recurso 2905/2005, ponente JESUS SOUTO PRIETO. Fundamento Jurídico Segundo y Tercero

172. SINDICATO UGT, PREVENCIÓN DE RIESGOS Y SALUD LABORAL. SECCIÓN CASTILLA Y LEÓN. Documento en línea. p.2

<http://www.saludlaboral.ugtcyl.es/archivos/documentos/incapacidad-temporal-y-mutuas.pdf>

existe una habilitación legal para emitir partes de alta en la gestión de contingencias comunes a favor de los médicos adscritos a las Mutuas? Creemos que el mandato legal, aun sin desarrollo reglamentario, es suficiente para que los médicos adscritos a las Mutuas pudieran emitir partes de alta en los procesos de Incapacidad Temporal por contingencias comunes (en los procesos por contingencias profesionales pueden emitirlos).

Según LOZANO LARES¹⁷³, y ALBA RAMÍREZ, es suficiente y estiman que la disposición está vigente, si bien ALBA RAMÍREZ admite que existe debate doctrinal sobre la cuestión¹⁷⁴.

El motivo de que no se haya producido el desarrollo reglamentario, en palabras de GONZÁLEZ DE LA ALEJA, ya en 2005, era por "*una firme resistencia sindical*"¹⁷⁵, justificada a nuestro entender, y que ha llevado al Ejecutivo a no desarrollar reglamentariamente la cuestión, ejerciendo la potestad reglamentaria en clave negativa (poder no desarrollar reglamentariamente); pero ello resulta insuficiente para entender porqué no se ha procedido a derogar la norma en lugar de mantener una vigencia que podría acarrear otra serie de consecuencias y debates jurídicos.

A) ¿Estamos ante una antinomia?

La primera cuestión sería resolver si la vigencia del artículo 44 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, es contrario a la Ley General de la Seguridad Social, y puesto que ambas normas tienen rango legal, si existe una antinomia resoluble por otro criterio distinto al de jerarquía.

La Ley General de la Seguridad Social no niega en ningún momento que las Mutuas Colaboradoras puedan emitir partes de alta en los procesos de Incapacidad

173. LOZANO LARES, L., "Comentario al artículo 131 Bis de la Ley General de la Seguridad Social", en ALARCÓN CARACUEL, M.R., *et al*, "Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social". Editorial Aranzadi. 2003. p. 889

174. ALBA RAMÍREZ, A., "La incapacidad temporal para el trabajo: análisis económico de su incidencia y su duración". 2009. Documento en línea, p.9:

<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/119778.pdf>

175. GONZÁLEZ DE LA ALEJA, R., "La Incapacidad Temporal en el Régimen General de la Seguridad Social". Bomarzo. 2005. p. 55-56

Temporal por contingencias comunes, pero tampoco les atribuye tal potestad en ningún artículo. De hecho, en el artículo 82.4.b) habla únicamente de propuestas motivadas de alta en referencia a las Mutuas en estos procesos que comentamos.

De estimar que existe una contradicción entre el texto de la Ley General de la Seguridad Social y el Real Decreto-Ley que venimos comentando, la solución sería más o menos sencilla: en virtud del criterio de jerarquía normativa, ambas normas mantendrían su contradicción sin resolver, puesto que ambas gozan de rango legal; pero al acudir al criterio de especialidad, empleado también para resolver antinomias, veríamos que la Ley General de la Seguridad Social resulta más adecuada para regular una materia estrechamente ligada, precisamente, a la Seguridad Social, más apropiada que una norma mercantil como es el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, que nace para fomentar la competencia en un determinado sector del Mercado; finalmente, recurriríamos al criterio cronológico, que si bien es residual, también inclinaría la balanza hacia la Ley General de la Seguridad Social, puesto que ésta es fruto de un Texto Refundido de 2015, y por tanto, bastante posterior¹⁷⁶.

Particularmente, estimamos que más que una incongruencia voluntaria (atendiendo a la presión sindical de la que hablaba GONZÁLEZ DE LA ALEJA) en el Ordenamiento Jurídico, se ha producido una dejadez por parte del Legislador y en especial, el Ejecutivo, que, ignorando el mandato de reglamentación, ha procedido a regular reglamentariamente la cuestión de las altas por las Mutuas (no una, sino en dos ocasiones, como explicaremos) haciendo caso omiso de este Real Decreto-Ley y no dando cabida tampoco el Legislador a su propio mandato al formular el Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social actualmente vigente.

Es obvio que ambos textos legales colisionan aunque no lo hagan directamente porque uno prohíba lo que el otro permite. Creemos que la incongruencia proviene de la omisión a nivel reglamentario, y ello nos sitúa en el plano del incumplimiento.

176. Criterios extraídos de PRIETO SANCHÍS, L., "Apuntes de Teoría del Derecho". Editorial Trotta. Sexta edición. 2011. p. 131 y ss

B) La omisión reglamentaria

Podríamos plantear un recurso de incumplimiento por omisión, que, a nuestro entender, prosperaría teniendo en cuenta que la jurisprudencia ha sentado que *"...únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley o la Directiva que el Reglamento trata de desarrollar y ejecutar o transponer"*¹⁷⁷.

Podría llevarse por dos cauces: o bien el Real Decreto 625/2014 de 18 de julio, y antes que él, el real Decreto 575/1997, de 18 de abril, ha incumplido el mandato legal contenido en el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio; o bien no se ha producido realmente un desarrollo reglamentario.

A simple vista, y siguiendo la argumentación del Tribunal Supremo que comentábamos al inicio del apartado, podemos decir que no se ha producido tal desarrollo reglamentario, por lo que podría sostenerse que el recurso prosperaría por no haberse cumplido el mandato legal.

Pero, ¿acaso no se han promulgado normas reglamentarias que regulan las potestades de control y seguimiento de los procesos de incapacidad temporal? La primera de ellas, que ya hemos comentado anteriormente, es el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración. Éste venía a sustituir al Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, que requería ser reformulado debido a las incesantes reformas en la materia, y que no había incluido en su articulado la previsión del artículo 44 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, como tampoco lo hace el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio.

177. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 29 de junio de 2016. Nº de recurso 925/2014, ponente JOSE MARÍA DEL RIEGO VALLEDOR. Fundamento Jurídico Tercero

Debido a que es este Real Decreto el que regula la materia que habría de desarrollarse reglamentariamente para cumplir el mandato del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, y ser el reglamento vigente, creemos que es el que finalmente incumple ese mandato legal y el cual podría impugnarse por incumplimiento por omisión. Si se prevé la facultad de expedir altas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (artículo 7) y también la de las Mutuas de formular propuestas de alta (artículo 6), la materia está desarrollada reglamentariamente, pero con la omisión legal que comentamos.

CONCLUSIONES

Como hemos podido observar a lo largo de este trabajo, la importancia de las Mutuas se debe a su capacidad de adaptación al Sistema de Seguridad Social, que ha sido reformado y reformulado en numerosas ocasiones, logrando hacerse un hueco en él que hoy día resulta indiscutible.

El principal valedor de las Mutuas ha sido tradicionalmente, y aun hoy día, el Legislador, que ha ido confiando en su capacidad de gestión para abrirles nuevas puertas dentro del Sistema de Seguridad Social: no sólo participan en la gestión de las contingencias profesionales, sino que también colaboran en la prestación de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes, la prestación por embarazo de riesgo o riesgo en la lactancia; así como en ámbitos que exceden de la Incapacidad Temporal, como la gestión de los riesgos profesionales (ámbito de prevención de riesgos), o las prestaciones a los trabajadores autónomos, que hoy día deben concertarlas obligatoriamente con estas entidades.

Esa amplitud de tareas se ha traducido, especialmente en el ámbito de la Incapacidad Temporal por contingencias comunes, en un mayor elenco de facultades reconocidas a favor de la Mutua, para dotar de mayor eficiencia a los procesos en los que participe de la gestión. Tal atribución de poder ha despertado recelos entre los representantes de los trabajadores, así como entre la doctrina iuslaboralista.

No es de asombrar tal rechazo puesto que la atribución de facultades y potestades no ha tenido siempre un encaje legal justificable, puesto que muchas de sus reformas (de las cuales sólo hemos estudiado las más relevantes) se han producido mediante cauces poco apropiados, como son las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, o Leyes de acompañamiento a los mismos, y otras en ramas jurídicas del Derecho que no se encuadran dentro del Derecho de la Seguridad Social (pensemos en el Real Decreto 6/2000, de 23 de junio, que es esencialmente mercantil).

Tanto la adecuación al Sistema por parte de las Mutuas como el perfeccionamiento que ha procedido a realizar el Legislador, y cuando ha procedido, el

Ejecutivo, lleva a plantearse si las Mutuas Colaboradoras son en realidad eso, Mutuas Colaboradoras, entes auxiliares del Sistema de Seguridad Social.

Teniendo en cuenta las potestades atribuidas, y sin entrar a juzgar la legalidad de la atribución de algunas de ellas, y teniendo en cuenta la presencia que tienen las Mutuas en la gestión de la Incapacidad por contingencias comunes, podríamos entender que su partición en el Sistema se corresponde más con la de un Ente Gestor que con la de un Ente Colaborador, que es el status jurídico que se le otorga por la Ley General de la Seguridad Social.

Partiendo de esta premisa, y tomando en consideración que se trata de entes de naturaleza privada, creemos que asistimos a una progresiva privatización del Sistema de Seguridad Social que no encaja con el mandato de sostenimiento de un Sistema Público de Seguridad Social que marca el artículo 41 de la Constitución, por mucho que se haya argumentado que la finalidad de esta disposición es determinar la responsabilidad última de las Administraciones Públicas en cuanto a la garantía del sistema, y ello con el fin de garantizar una especie de sistema de respaldo por si no resultara la gestión privada.

De igual forma, si se considera que son Entes Gestores, aunque sea de facto y no jurídicamente, como creemos que son, sigue pendiente una atribución de potestades gestoras completa, que precisamente garantizaría la eficacia de su gestión. Creemos que resultaría más beneficioso para el Sistema y para los beneficiarios de éste, que son los sujetos realmente relevantes, terminar de atribuir tales potestades y completar la publicación de las Mutuas que se está llevando a cabo.

No resulta coherente a nuestro entender que cada otorgamiento de potestades se traduzca en un mayor control y tutela de las Mutuas sin que se corresponda a su vez con la adecuación de tales potestades a los estándares de garantía y protección del administrado (que además son de cumplimiento y exigencia obligatorios) seguidos por los demás entes públicos.

Podría terminarse su publicación mediante su inclusión en la Administración

más allá del (indeterminado) estatus jurídico de ‘‘sector público administrativo’’, que no les otorga las facultades que ejercen y que se les reconoce en otras disposiciones legales fuera del Derecho Administrativo, en especial la potestad sancionadora (la cual, recordemos, no les otorga la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que es la que debería hacerlo); y otras relativas a la de gestión de la prestación, como el alta médica en los procesos de Incapacidad por contingencias comunes.

Las facultades para extender partes de alta en procesos de Incapacidad Temporal por contingencias comunes están reconocidas legalmente, y la demora en su desarrollo reglamentario están generando que los médicos de los Servicios Públicos de Salud se vean saturados no sólo por la cantidad de pacientes que deben atender diariamente, de los cuales muchos acuden únicamente para los partes de confirmación de la baja, sino que también cargándoles de un volumen inasumible de trámites burocráticos que las Mutuas podrían gestionar de manera más eficaz y eficiente.

Del mismo modo, el hecho de que se haya procedido al ejercicio de potestades claramente sancionadoras aunque no se reconozcan expresamente por la Ley genera una situación de indefensión a los beneficiarios de las prestaciones, ya que se ven privados de las previsiones vigentes en materia de Derecho Administrativo Sancionador, y en cambio se ven perjudicados por sanciones que no son consideradas como tal, siquiera por la jurisprudencia.

En virtud de todo ello, estimamos que lo correcto sería calificarlas como Corporaciones de base asociativa privada de carácter Público, con la finalidad de poder reconocer su naturaleza de entidad gestora; justificar y perfeccionar la fuerte intervención administrativa que se produce sobre ellas; otorgar y ejercer correctamente las potestades tradicionales y elementales como cualquier Ente Público; todo ello para garantizar los Derechos de los beneficiarios a las prestaciones, en especial en la de Incapacidad Temporal por contingencias comunes, donde hemos podido observar mayores déficits y ‘‘áreas grises’’.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) ALBA RAMÍREZ, A., "La incapacidad temporal para el trabajo: análisis económico de su incidencia y su duración". 2009. Documento en línea, <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/119778.pdf>
- 2) CAVAS MARTÍNEZ, F., y SEMPERE NAVARRO, A., "Guía de jurisprudencia social unificada (1991-2015)". Editorial Aranzadi Thomson-Reuters. 2016
- 3) CORTE HEREDERO, N., "Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales a la luz de la jurisprudencia". *Tribuna Social*. Núm. 100/1999. 1999
- 4) DEL VALLE DE JOZ, J.I., "Actuaciones Administrativas en el Proceso en Materia de Prestaciones de Seguridad Social". Editorial Thomson Reuters Aranzadi. 2017
- 5) FERREIRO REGUEIRO, C., "Sobre la potestad sancionadora de las mutuas en la gestión del subsidio por incapacidad temporal". *Revista Doctrinal Aranzadi Social*. Nº3/2007. 2007
- 6) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T-R., "Curso de Derecho Administrativo", Volumen I. Editorial Civitas- Thomson Reuters. Decimotava edición. 2017
- 7) GOERLICH PESET, J.M., y NORES TORRES, L.E., "El fraude a la Incapacidad Temporal como causa de despido". *Revista de Información Laboral*. Nº 11. 2017
- 8) GONZÁLEZ DE LA ALEJA, R., "La incapacidad temporal en el Régimen General de la Seguridad Social". Editorial Bomarzo. 2005
- 9) GONZÁLEZ RABANAL, M.C., "La crisis de la seguridad Social en el marco de la Constitución". *Revista de Política Social*. Núm. 148. 1985
- 10) HERRERA GONZALO, A., "Formalización del aseguramiento entre la Mutua y sus empresarios asociados", en MERCADER UGUINA, J.R. "Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Editorial La Ley, 2007
- 11) LÓPEZ GANDÍA, J., "Incapacidad temporal, maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo y durante la lactancia", en BLASCO LAHOZ, J.F., y LÓPEZ GANDÍA, J., "Curso de Seguridad Social". Tirant lo Blanch. 2017
- 12) LÓPEZ GANDÍA, J., "Las Mutuas y la gestión de la Seguridad Social". Editorial Bomarzo. 2006
- 13) LÓPEZ GANDÍA, J. "La reforma de las mutuas y la sostenibilidad de la Seguridad Social". *Lex Social*. Volumen 5, número 2 de 2015. 2015
- 14) LÓPEZ INSÚA, B.M., "Control del fraude y del absentismo en las empresas durante los procesos de baja por incapacidad temporal: el nuevo papel de las mutuas en la reforma legislativa en curso". *Revista Española de Derecho del Trabajo*. Nº 165. 2014
- 15) LÓPEZ INSÚA, B.M., "El control de la incapacidad temporal tras la reforma legislativa de las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social". Editorial Comares. 2015
- 16) LÓPEZ-TAMÉS IGLESIAS, R., "Gestión y control de la Incapacidad Temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días". Editorial Bomarzo. 2016
- 17) LOZANO LARES, L., "Comentario al artículo 67 de la Ley General de la Seguridad Social", en ALARCÓN CARACUEL, M.R., *et al*, "Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social". Editorial Aranzadi. 2003
- 18) LOZANO LARES, F., "El régimen jurídico de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (I)". *Revista de Información Laboral*. Núm. 12. 2016
- 19) MARTÍN SERRANO, A., y COLMENAR LUIS, J., "Las Mutuas patronales. La gestión privada de la Seguridad Social". Editorial Trivium S.A. 1989
- 20) MARTÍN VALVERDE, A. *et al*, "Tratado Práctico de Seguridad Social", Volumen I. Editorial Aranzadi. 2013
- 21) MERCADER UGUINA, J.R. *et al*, "PRÁCTICUM SOCIAL 2018". Aranzadi. 2018
- 22) MINISTERIO DEL TRABAJO, "Libro Blanco de la Seguridad Social". 1977
- 23) MOLINA NAVARRETE, C., "La reforma en materia de Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: modificaciones incesantes, racionalización aplazada. *Temas laborales*. Nº 112, 2011
- 24) MUÑOZ MOLINA, J., "La incapacidad temporal como contingencia protegida por la Seguridad Social". Editorial Aranzadi Thomson-Reuters. 2005
- 25) OJEDA AVILÉS, A., "La convergencia europea en materia de Seguridad Social: los problemas de un Código internacional de prestaciones mínimas". *REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN*. Nº 84. 2009
- 26) POMEZ SÁNCHEZ, L., "Naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo", en MERCADER UGUINA, J.R., "Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales".

Editorial La Ley, 2007

27) PRIETO SANCHÍS, L., "Apuntes de Teoría del Derecho". Editorial Trotta. Sexta edición. 2011

28) RODRIGUEZ IZQUIERDO, R., "La competencia de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la SS en materia de suspensión del Derecho a la prestación por Incapacidad Temporal por prestar servicios por cuenta ajena o propia". *Revista Doctrinal Aranzadi Social*. Nº 11, 2004

29) SEMPERE NAVARRO, A., "Colaboración en la gestión de la Seguridad Social: las Mutuas", en MONEREO PÉREZ, J.L., *et al*, "La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación". Editorial Comares, 1ª Edición. 2008

30) SEMPERE NAVARRO, A., "La incesante metamorfosis de las mutuas patronales: ideas para el Estudio". *Tribuna Social*, Núm. 100. 1999

31) SEMPERE NAVARRO, A.V., "Visión global y aspectos significantes de la Reforma 2011", en SEMPERE NAVARRO, A.V.; FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.; *et al*, "Reforma y Modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto". Editorial Aranzadi Thomson Reuters. 2012

32) SEMPERE NAVARRO, A.V.; MERCADER UGUINA, J.R.; TOLOSA TRIBIÑO, C.; y MARTÍN JIMÉNEZ, R., "Comentarios a la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social". Editorial Thomson Aranzadi. 2003

33) SEMPERE NAVARRO, A.V.; CORDERO SAAVEDRA, L.; GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B.; y MARTÍN JIMÉNEZ, R., "Derecho Sancionador Público del Trabajo". Editorial Colex. 2001

34) VIDA SORIA, J.; MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C.; y QUESADA SEGURA, R., "Manual de Seguridad Social". Editorial Tecnos. Edición sexta. 2010

35) VILLAR CAÑADA, I.M., "Público y privado en la Gestión de la Seguridad Social en España". Editorial Comares. 2007

JURISPRUDENCIA

A) TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 27 de junio de 1985. Cuestión de Inconstitucionalidad 364/1983. Pleno presidido por MANUEL GARCÍA-PELAYO Y ALONSO

2) Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1994, de 10 de febrero de 1994. Cuestiones de inconstitucionalidad 342/1993 y 1.534, 1.581, 1.582, 2.138, 2.591, 2.641, 2.642, 2.643, 2.644, 3.123, 3.171, 3.172, 3.554 Y 3.599 (acumuladas). Pleno presidido por LUIS LÓPEZ GUERRA

3) Sentencia del Tribunal Constitucional 213/2005, de 21 de julio de 2005. Cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998. Pleno presidido por MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

4) Sentencia del Tribunal Constitucional 225/2006, de 17 de julio. Recurso de amparo 149-2002. Sala Primera presidida por MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

B) TRIBUNAL SUPREMO

1) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 22 de abril de 1988. Núm. de recurso 1.247/87, ponente RAMON TRILLO TORRES

2) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 2 de noviembre de 1989. Ponente RAFAEL MARTINEZ EMPERADOR

3) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 8 de marzo de 1994. Nº de recurso 2556/1992, ponente ENRIQUE ALVAREZ CRUZ

4) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, del 24 de octubre de 1994. Nº de recurso 3676/1993, ponente ENRIQUE ALVAREZ CRUZ

5) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 24 de junio de 1996. Nº de recurso 2793/1995, ponente VICTOR ELADIO FUENTES LOPEZ

6) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 14 de octubre de 1996. Núm. de recurso 6200/1990, ponente RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO

- 7) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 15 de junio de 1998. Nº de recurso 3519/1997, ponente MARIANO SAMPEDRO CORRAL
- 8) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 22 de noviembre de 1999. Nº de recurso 3996/1998, ponente LUIS RAMON MARTINEZ GARRIDO
- 9) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 27 de febrero de 2001. Nº de recurso 1225/2001, ponente JOAQUIN SAMPER JUAN
- 10) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 31 de mayo de 2001. Nº de recurso 4092/2000, ponente BARTOLOME RIOS SALMERON
- 11) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 20 de junio de 2002. Nº de recurso 2812/2001, ponente ANTONIO MARTIN VALVERDE
- 12) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 26 de enero de 2004. Nº de recurso 4535/2002, ponente MARIANO SAMPEDRO CORRAL
- 13) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de marzo de 2004. Núm. de recurso 4585/2001, Ponente ANTONIO MARTI GARCIA
- 14) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 7 de abril de 2004. Nº de recurso 1508/2003, ponente GONZALO MOLINER TAMBORERO
- 15) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 9 de octubre de 2006. Nº de recurso 2905/2005, ponente JESUS SOUTO PRIETO
- 16) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 18 de diciembre de 2006. Nº de recurso 3793/2006, ponente MARIA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA
- 17) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 18 de diciembre de 2006. Nº de recurso 3793/2006, ponente MARIA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA
- 18) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 2 de julio de 2007. Nº de recurso 686/2006, ponente JOSE MANUEL LOPEZ GARCIA DE LA SERRANA
- 19) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 12 de julio de 2007. Nº de recurso 5448/2005, ponente MARIANO SAMPEDRO CORRAL
- 20) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 29 de septiembre de 2009. Nº de recurso 879/2009, ponente MARIANO SAMPEDRO CORRAL
- 21) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 13 de noviembre de 2012. Nº de recurso 4367/2011, ponente LUIS FERNANDO DE CASTRO FERNÁNDEZ
- 22) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 6 de marzo de 2012. Nº de recurso 1727/2011, ponente ROSA MARIA VIROLES PIÑOL
- 23) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 13 de noviembre de 2013. Nº de recurso 2780/2012, ponente JOSE MANUEL LOPEZ GARCIA DE LA SERRANA
- 24) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 29 de junio de 2016. Nº de recurso 925/2014, ponente JOSE MARÍA DEL RIEGO VALLEDOR
- 25) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 21 de marzo de 2018. Nº de recurso 1732/2016, ponente MARÍA MILAGROS CALVO IBARLUCEA

C) TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

- 1) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Social, de 4 de febrero de 2002. Nº de recurso 1698/2001, ponente ADOLFO MATÍAS COLINO REY
- 2) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Social, de 12 de noviembre de 2003. Nº de recurso de suplicación 577/2002, ponente JORDI AGUSTÍ JULIÀ
- 3) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, sala de lo Social, de 23 de diciembre de 2004. Nº de recurso de suplicación 337/2004, ponente LUIS LOMA-OSORIO FAURIE
- 4) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Social, de 24 de abril de 2007. Nº de recurso de suplicación 357/2007, ponente MANUEL DÍAZ DE RÁBAGO VILLAR
- 5) Entre otros, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 1 de julio de 2008. Nº de recurso 1275/2008, ponente GARBIÑE BIURRUN MANCISIDOR

NORMATIVA

1) NORMATIVA INTERNACIONAL

- 1) Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la norma mínima de la

seguridad social, convenio nº 102 de 1952 (Entrada en vigor abril de 1955).

2) Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa. Convenio nº 48 del Consejo de Europa, de 16 de abril de 1964. Parte III, sobre Prestación Monetaria por Enfermedad

3) Revisión del Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa. Convenio nº 139 del Consejo de Europa, de 6 de noviembre de 1990. Parte III, sobre Prestación Monetaria por Enfermedad

4) Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. Diario Oficial de la Unión Europea de 5 de julio de 1971

5) Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de abril de 2004

6) Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16-septiembre-2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seg. Social. Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de octubre de 2009

7) Reglamento (UE) nº 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) nº883/2004 y el Reglamento (CE) nº 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos. Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de diciembre de 2010

2) NORMATIVA ESTATAL:

1) Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid de 25 de julio de 1889

2) Ley de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900. Gaceta de Madrid de 31 de enero de 1900

3) Reglamento para la aplicación de la Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes de trabajo, de 28 de julio de 1900. Gaceta de Madrid de 30 de julio de 1900

4) Ley de 27 de febrero de 1908. Gaceta de Madrid de 29 de febrero de 1908

5) Ley reformada relativa a los Accidentes de Trabajo de 10 de enero de 1922. Gaceta de Madrid de 11 de enero de 1922

6) Reglamento para la aplicación a la agricultura de la ley de Accidentes del trabajo, de 25 de agosto de 1931. Gaceta de Madrid de 30 de agosto de 1931

7) Ley de Bases de Accidentes de Trabajo de 4 de julio de 1932. Gaceta de Madrid de 7 de julio de 1932

8) Decreto de 8 de octubre de 1932, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Accidentes de Trabajo en la industria. Gaceta de Madrid de 10 de octubre de 1932

9) Decreto de 4 de junio de 1940 por el que se dictan normas en relación con el seguro de accidentes del trabajo en el mar. B.O.E. de 20 de junio de 1940

10) Decreto de 10 de enero de 1947 por el que se crea el Seguro de enfermedades profesionales. B.O.E. de 21 de enero de 1947

11) Ley de 22 de diciembre de 1955 por la que se unifica el Seguro de Accidentes en la agricultura con el de la industria. B.O.E. de 25 de diciembre de 1955

12) Decreto de 22 de junio de 1956, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley y el Reglamento de accidentes de trabajo. B.O.E. de 15 de julio de 1956

13) Ley de Bases de la Seguridad Social 193/1963, de 28 de diciembre. B.O.E. de 30 de diciembre DE 1963

14) Decreto 1210/1966, de 12 de mayo, por el que se establecen normas para la liquidación del Ramo del Seguro de Accidentes de Trabajo por las Compañías de Seguros. B.O.E. de 17 de mayo de 1966

15) Decreto 2959/1966, de 24 de noviembre, por el que se aprueba con carácter provisional el Reglamento sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. B.O.E. de 29 de noviembre de 1966

16) Orden de 13 de octubre de 1967 por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación por incapacidad laboral transitoria en el Régimen general de la Seguridad Social. B.O.E. 4 de noviembre de 1967

17) Real Decreto 1646/1972, de 23 de junio, para la aplicación de la Ley 24/1972, de 21 de junio, en materia de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social. B.O.E. de 28 de junio de 1972

- 18) Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. B.O.E. de 20 de julio de 1974
- 19) Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977, de relaciones de trabajo. B.O.E. 9 de marzo de 1977
- 20) Constitución Española de 1978. B.O.E. de diciembre de 1978
- 21) Real Decreto 53/1980, de 11 de enero, por el que se modifica el artículo segundo del Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social, respecto a la prestación de incapacidad laboral transitoria. B.O.E. de 16 de enero de 1980
- 22) Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. B.O.E. de 30 de junio de 1990
- 23) Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y la protección por desempleo. B.O.E. de 31 de diciembre de 1993
- 24) Ley 42/1994, de 30 de diciembre de, de medidas fiscales, administrativas, y del orden social. B.O.E. de 31 de diciembre de 1994
- 25) Instrumento de ratificación del Código Europeo de la Seguridad Social- hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964. B.O.E. de 17 marzo 1995
- 26) Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. B.O.E. de 9 de noviembre de 1995
- 27) Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales. B.O.E. de 10 de noviembre de 1995
- 28) Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. B.O.E. de 12 de diciembre de 1995
- 29) Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. B.O.E. de 1 de marzo de 1996
- 30) Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. B.O.E. de 31 de diciembre de 1996
- 31) Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal. B.O.E. de 1 de junio de 1997
- 32) Real Decreto 576/1997, de 18 de abril, por el que se modifica el Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. B.O.E. de 24 de abril de 1997
- 33) Orden de 19 de junio de 1997 por la que se desarrolla el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, que modifica determinados aspectos de la gestión y del control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal. B.O.E. de 24 de junio de 1997
- 34) Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. B.O.E. de 3 de junio de 1998
- 35) Real Decreto 1117/1998, de 5 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 575/1997, en desarrollo del apartado 1, párrafo segundo, del artículo 131 bis) de la Ley General de la Seguridad Social. B.O.E. de 18 de junio de 1998. Esta norma se entiende implícitamente derogada por Real Decreto 625/2014, de 18 de julio
- 36) Orden de 18 de septiembre de 1998 por la que se modifica la de 19 junio de 1997, que desarrolla el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, que modifica determinados aspectos de la gestión y del control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal. B.O.E. de 25 de septiembre de 1998
- 37) Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. B.O.E. de 14 de diciembre de 1999
- 38) Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. B.O.E. de 24 de junio de 2000
- 39) Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. B.O.E. 8 de agosto de 2000
- 40) Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. B.O.E. de 27 de noviembre de 2003
- 41) Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. B.O.E. de 27 de noviembre de 2003

- 42) Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. B.O.E. de 11 de diciembre de 2003
- 43) Real Decreto 428/2004, de 12 de marzo, por el que se modifica el Reglamento general sobre colaboración en la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. B.O.E. de 30 de marzo de 2004
- 44) Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, B.O.E. de 17 de noviembre de 2007
- 45) Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración. B.O.E. de 21 de julio de 2014
- 46) Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. B.O.E. de 29 de diciembre de 2014
- 47) Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. B.O.E. de 30 de diciembre de 2014
- 48) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. B.O.E. de 2 de octubre de 2015
- 49) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. B.O.E. de 2 de octubre de 2015
- 50) Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración. B.O.E. de 20 de junio de 2015
- 51) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. B.O.E. de 24 de octubre de 2015
- 52) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. B.O.E. de 13 de noviembre de 2015
- 53) Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. B.O.E. de 31 de octubre de 2015
- 54) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. B.O.E. de 9 de noviembre de 2017

OTROS DOCUMENTOS

1) MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Documento Estadístico (en línea): "SISTEMA - Contingencias comunes - Prevalencia por cada mil trabajadores de los procesos en vigor al final del período, número de dichos procesos y número de trabajadores protegidos" http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Otras_Prestaciones_de_la_Seguridad_Social/Incapacidad_Temporal/IncapacidadTemporal%202017/index.htm

2) MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Documento Estadístico (en línea): MUTUAS COLABORADORAS - Contingencias comunes - Prevalencia por cada mil trabajadores de los procesos en vigor al final del período, número de dichos procesos y número de trabajadores protegidos. http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Otras_Prestaciones_de_la_Seguridad_Social/Incapacidad_Temporal/IncapacidadTemporal%202017/223433

3) MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: Página web de la Seguridad Social, texto en línea: http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Incapacidadtemporal/RegimenGeneral/Reconocimientodelde28370/index.htm

4) MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: Página web de la Seguridad Social, texto en línea:

http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Incapacidadtemporal/RegimenGeneral/Reconocimientodelde28370/index.htm

5) MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: Página web de la Seguridad Social, documento en línea: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/47197.pdf>

6) MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: Memoria del análisis del impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. 2018

http://www.empleo.gob.es/es/participacion/ficheros/historico/informacion-publica/2018/Orden_01_20180119_MAIN_seg_social.pdf

7) SINDICATO UGT, PREVENCIÓN DE RIESGOS Y SALUD LABORAL. SECCIÓN CASTILLA Y LEÓN. Documento en línea.

<http://www.saludlaboral.ugtcyl.es/archivos/documentos/incapacidad-temporal-y-mutuas.pdf>

8) MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Proyecto De Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre Colaboración en la Gestión de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. Documento en línea

http://www.empleo.gob.es/es/participacion/ficheros/historico/informacion-publica/2018/Orden_01_20180119_TextoProyecto_seg_social.pdf

Última visita todos: 20/06/2017