



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 28

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

Proyecto de Ley 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.
(621/000097)

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 106
Núm. exp. 121/000106)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley 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.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2014.—**Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal Cifuentes.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1 **De don Jesús Enrique Iglesias Fernández (GPMX)** **y de don José Manuel Mariscal Cifuentes (GPMX)**

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX) y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

Desde la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900 hasta el día de hoy las Mutuas han vivido un largo proceso de evolución que se ha visto acelerado en los últimos veinte años.

Los Senadores que suscribimos la presente propuesta de Veto compartimos que, después de varios decenios de actuación de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y después de varias reformas legales parciales —intensas e importantes— que se han ido produciendo a iniciativa de Gobiernos de distinto signo, resulta necesario analizar en profundidad, no sólo la realidad, sino también la regulación legal de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad como entidades colaboradoras en la gestión de prestaciones económicas y sanitarias.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 29

Por ello, de un lado, compartimos la necesidad de una nueva Ley reguladora, al tiempo que discrepamos profundamente de la orientación del Proyecto de Ley presentado, tanto en relación a lo que el proyecto de Ley considera prioridades, como en relación a la oportunidad que se pierde para abordar una reforma en profundidad.

Y de otro, denunciarnos que este Proyecto de Ley se presenta sin el necesario consenso social y político, imprescindible en un tema de esta naturaleza. Falta de consenso que se pone de manifiesto en el informe del propio Consejo Económico y Social de España y que no resulta aliviado por el hecho de que el Gobierno haya mantenido reuniones y contactos con los diferentes interlocutores sociales a posteriori. Resulta más incomprensible la ausencia de participación de los agentes sociales cuándo ya se habían alcanzado consensos básicos al respecto en el marco del Acuerdo social y económico de 2 de febrero de 2011 y porque, como denuncia el CES en su Informe, la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, encomendaba al Gobierno abordar la reforma normativa de aplicación a las Mutuas «con la participación de los agentes sociales».

En todo caso, este Proyecto de Ley constituye una oportunidad perdida para afrontar una realidad contradictoria que se ha ido afianzando en los últimos años y con diferentes reformas legales de sucesivos Gobiernos. Nos referimos a la gran contradicción existente entre la naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Seguridad Social y su tratamiento legal por un lado y la contradicción entre su denominación hasta este proyecto de Ley y las funciones que con el paso de sucesivas reformas han ido asumiendo las Mutuas por mandato legal.

Es cierto que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales nacen como entidades privadas en forma de asociaciones de empresarios. Pero lo que debe destacarse es que las funciones que realizan son de naturaleza pública (la atención sanitaria y la concesión de prestaciones públicas) y los recursos que gestionan también, toda vez que le son transferidas por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Todo ello resulta más evidente a la luz de la Constitución Española, cuyo artículo 41 mandata a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, y cuyo artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud.

La razón de existir hoy de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales es la del cumplimiento de estos mandatos constitucionales en el marco del Sistema Público de Seguridad Social en su condición de entidades colaboradoras en la gestión. Y basta ver la exposición de motivos del Proyecto de Ley para darse cuenta que el Gobierno se ha olvidado de cuál es el mandato que ha recibido de la Constitución Española. Solo así puede entenderse que en el primer párrafo de la exposición de motivos se hable como objetivos del Proyecto de Ley «la modernización de estas entidades privadas», la «lucha contra el absentismo injustificado» y la «sostenibilidad de la Seguridad Social».

Este no es un proceso nuevo, ya que se inició con reformas anteriores, pero este proyecto de ley, lejos de recuperar la razón de existir de las Mutuas reincide y profundiza en esta transformación de su función constitucional, su naturaleza y sus funciones, lo cual abre un escenario en el que la prioridad es la contención del gasto, quedando en un segundo plano la protección de la salud de los trabajadores.

En los últimos años y como consecuencia de sucesivas reformas que se iniciaron con la Disposición Adicional duodécima de Ley 30/1995 que les atribuyó la gestión de las prestaciones de incapacidad temporal por contingencias comunes, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social han ido asumiendo diferentes funciones de gestión que nada tienen que ver con las razones de su nacimiento, que han ido transformando su naturaleza y que han terminado siendo el camino directo a la mercantilización del Derecho a la Salud de los Trabajadores y de sus condiciones de trabajo. Resulta muy gráfico.

La asunción de funciones relacionadas con la gestión de prestaciones económicas por incapacidad temporal derivadas de contingencias comunes, la gestión de prestaciones económicas por riesgo durante el embarazo, la gestión de las prestaciones por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, incluso la gestión de prestaciones económicas por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, han ido transformando la función, el encaje de las Mutuas dentro del Sistema de Seguridad Social y hasta su propia naturaleza.

El hilo conductor de todas estas reformas siempre ha sido la incorporación de los llamados criterios de eficiencia de la gestión, que no siempre se han objetivado, la incorporación de competencia entre Mutuas

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 30

en la captación de empresas clientes y la sumisión de los intereses económicos de las empresas mancomunadas por encima del interés a proteger la salud de los trabajadores y su derecho a recibir la cobertura adecuada ante situaciones de necesidad.

Y este Proyecto de Ley da carta de naturaleza a estos cambios e, incluso da un paso más, con el cambio de su denominación que pasa a ser el de «Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social», lo que no solo da cobertura retroactiva a las anteriores reformas, sino que abre la vía definitiva al cambio de naturaleza de las Mutuas, con el establecimiento de una cláusula abierta por la que se prevé que la Seguridad Social le pueda atribuir sin límites otras actividades y funciones.

A nuestro entender este Proyecto de Ley debiera haber abordado una reconsideración de las funciones adjudicadas en anteriores reformas, a partir de una valoración y evaluación de sus resultados en el marco del diálogo social y especialmente en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo. Y en cambio el proyecto de Ley rehúye esta evaluación y reconsideración, perdiendo así la oportunidad de aprovechar esta Reforma para resolver algunas de las distorsiones detectadas durante estos años.

Quienes presentamos este Veto lo hacemos porque estamos en contra de que las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se deslicen en funciones que no tienen nada que ver con lo que debieran ser sus únicas funciones, la de la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El sistema público de Seguridad Social tiene, por mandato constitucional, la función de proteger los estados de necesidad en que se encuentren los ciudadanos: la falta de salario como consecuencia de la imposibilidad de trabajar por motivos de salud, y la propia falta de salud en que se puede encontrar un trabajador cuando, como consecuencia de la actividad laboral, no pueda trabajar. Estas prestaciones económicas y sanitarias son públicas y deben ser garantizadas para el cumplimiento de su función constitucional; si lo han sido a través de la colaboración de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con el sistema estrictamente público de la Seguridad Social pueden continuar así, sin deslizarse hacia concepciones mercantilistas en las que el derecho a la salud se somete a supuestos valores superiores, como la eficiencia económica o la rentabilidad empresarial.

Conviene también destacar que la premisa sobre la que se han construido estas reformas anteriores, que ahora profundiza este Proyecto de Ley, a saber, la pretensión de que existe una mayor eficiencia de gestión de las Mutuas sobre las entidades gestoras de la Seguridad Social, no tienen fundamento empírico alguno. Al contrario, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, realiza una gestión pública sobradamente eficiente de las prestaciones económicas, tanto por lo que se refiere a las tareas de reconocimiento de tales derechos como a las de tareas de control.

Rechazamos que este proyecto de ley avance en el proceso de externalización de las funciones propias de la Seguridad Social en las Mutuas como entidades colaboradoras y que profundice en las características privatizadoras de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales desde la perspectiva de su funcionamiento interno, esto es, por lo que se refiere a los requisitos para su constitución, el régimen económico-financiero, los órganos de gobierno y participación, los empresarios asociados y su responsabilidad mancomunada, las competencias del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el patrimonio y régimen de contratación, etc.

Este proyecto de ley pretende configurar legalmente a las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con los beneficios y privilegios de las entidades gestoras, a los que se añaden los que les puedan corresponder como empresas privadas —aunque con la apariencia de sector público estatal de carácter administrativo—, y, finalmente, manteniendo aquellos requisitos constitutivos de su anterior carácter de Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Igualmente, discrepamos de la regulación de los órganos de gobierno y participación, que más allá de su régimen jurídico formal, parece que tiene por objeto regular las retribuciones y el régimen jurídico del personal al servicio de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; además de suprimir el régimen de incompatibilidades y prohibiciones de los miembros de las Junta Directivas hoy vigentes.

Por lo que se refiere a las retribuciones, el proyecto de ley es muy cuidadoso en garantizar la existencia de retribuciones vinculadas a la eficiencia en la gestión, que podrá decidir cada Mutua —cuanto más ahorro se consiga en prestaciones económicas, más alta será la retribución de los directivos de las Mutuas—, y, en ningún momento, se regula como parámetro la eficiencia en la mejor cobertura del estado de necesidad y en la recuperación de la salud por parte de los trabajadores.

Desde la perspectiva del carácter asociativo empresarial, el proyecto de ley pretende ampliar sus funciones y capacidades para que las Mutuas sean un instrumento útil a sus empresas asociadas, aunque sea como mecanismo de presión hacia los trabajadores en situación de incapacidad temporal para el trabajo. El riesgo del trabajador a perder la capacidad de trabajo por motivos de salud se observa como un factor distorsionador para la empresa derivado de una perversión del propio trabajador, y, no como un riesgo que pueda derivarse del propio trabajo y de la organización empresarial del trabajo.

A las anteriores circunstancias debe añadirse una regulación legal de la responsabilidad mancomunada de las empresas asociadas respecto de la gestión de las Mutuas cada vez más limitada, que tiene como consecuencia una no correspondencia entre la capacidad de gestión de los gestores de las Mutuas y su limitada responsabilidad patrimonial.

En relación a la regulación de las funciones de dirección y tutela, a pesar del efectismo de algunas críticas interesadas por parte de la Patronal de Mutuas y de las organizaciones empresariales, queremos constatar que el Proyecto de Ley no establece los mecanismos necesarios para evitar lo que a lo largo de los años ha sido un proceso de cada vez mayor patrimonialización de las Mutuas por parte de sus gestores, que ha generado situaciones como las producidas en la Mutua Universal, que en pocos meses van a ser juzgadas por los Tribunales. O las más recientes de FREMAP y que van a continuar produciéndose si no se ataca la problemática producida por un mal diseño de la gobernanza de las mutuas. Tanto los informes elaborados por la Seguridad Social como por el Tribunal de Cuentas en los últimos años han acreditado inaceptables prácticas en la gestión de las Mutuas que demandan una regulación mucho más estricta que la que se establece en el Proyecto.

En este sentido, no se establecen límites estrictos para el ejercicio de las funciones de Presidente y de los miembros de sus órganos de dirección, en los que no es ajeno a la realidad una especie de sucesión de padres a hijos, como si se tratara de cargos de carácter hereditario.

No se regula el régimen jurídico de las retribuciones para evitar que los salarios de los directivos no incluyan incentivos individualizados y perversos, sino que el proyecto de ley va en sentido contrario.

En lugar de regular más y mejor los supuestos de responsabilidad mancomunada de los empresarios asociados, como única forma de que estos ejerzan sus funciones de control de los órganos ejecutivos, se reducen los supuestos de responsabilidad mancomunada en favor de los gestores de las Mutuas.

Finalmente, y no por ello menos importante, ya que nos parece uno de los temas más relevantes, el proyecto de ley por el 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, culmina un proceso de reforma legal, iniciado hace ya muchos años, para atribuir a las Mutuas el control sanitario de los trabajadores en situación de incapacidad temporal, independientemente de que su origen sea una contingencia profesional o común. En definitiva, el proyecto de ley se limita a otorgar a las Mutuas el carácter de instrumento empresarial de control de los trabajadores en situación de incapacidad para el trabajo por motivos de salud.

Aquello que empezó siendo una posibilidad —o una excepción—, el proyecto de ley lo convierte en la regla general. La gestión por las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes se ha convertido en la norma general. El objetivo es claro, las Mutuas, a juicio del Gobierno y para ello el proyecto de ley es el instrumento para conseguirlo, deberían gestionar el 100 % de las prestaciones económicas por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.

Pero no sólo es éste el objeto del proyecto de ley de reforma del régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Se trata también de incrementar las facultades de las Mutuas en dos ámbitos distintos y complementarios: en el ámbito del reconocimiento administrativo del derecho a la prestación económica y en la propia gestión de la prestación; y en el ámbito de la capacidad de las Mutuas para controlar el estado de salud de los trabajadores, y para ello se cuestiona la competencia sanitaria de los Servicios Públicos de Salud en la medida que se atribuye a las Mutuas una facultad de fiscalización y de oposición a los criterios sanitarios de los facultativos de esos servicios públicos.

El proyecto de ley quiere introducir en la Ley General de la Seguridad Social esas nuevas facultades y competencias a favor de las Mutuas, que, en parte, ya se contienen en el reciente 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 trescientos sesenta y cinco días de su duración.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 32

Aunque la gestión por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de las prestaciones económicas por IT derivada de contingencias comunes deba realizarse de conformidad con la regulación legal de las distintas prestaciones, lo que el proyecto de ley pretende es regular, con el rango de ley y a favor de las Mutuas, la gestión de esa prestación económica. A nuestro entender se trata de incentivar a las empresas para que aporten a las Mutuas la gestión de la prestación, en perjuicio de la gestión pública desde las entidades gestoras.

Más allá de las posibilidades de mejorar la gestión de cualquier tipo de prestación pública, lo cierto es que el proyecto de ley, favorece y potencia una gestión mercantilista de la prestación económica de la IT por contingencias comunes en detrimento del bien constitucionalmente protegido que no es otro que la salud de los trabajadores. Los mecanismos puestos al servicio de la gestión de las Mutuas no pueden ser más perversos: se protocoliza, casi con carácter meramente administrativo, la actuación de los facultativos de los servicios públicos de salud, a los que, además, se somete a una presión permanente por los servicios médicos de las Mutuas. Y todo ello con el objetivo declarado de reducir la duración de los periodos de incapacidad temporal y de poner permanentemente en duda la veracidad de la situación de salud del trabajador.

El proyecto de ley pretende justificar la necesidad de la reforma legal en la necesidad de mejorar la gestión de la prestación y reducir el índice de absentismo; pero una cuestión es mejorar la gestión, en lo que este Grupo Parlamentario está de acuerdo, y otra cosa muy distinta es modificar el propio régimen jurídico de la prestación económica por incapacidad temporal, y, además, hacerlo a partir de una falacia, la excesiva ausencia de los trabajadores de sus puestos de trabajo utilizando de forma fraudulenta la situación de enfermedad.

El índice de absentismo es el mismo que se produce en el resto de países de la Unión Europea, incluso menor y no ha parado de caer desde el inicio de la crisis. Las ausencias a los puestos de trabajo se producen a causa de la falta de salud, e incluso resulta más normal acudir a trabajar a pesar de estar enfermo ante el temor de perder el puesto de trabajo, que no acudir a causa de una enfermedad. Y, además, la utilización perversa del excesivo —aunque falso— índice de absentismo tiene otras funcionalidades. Por una parte, la ocultación de que el origen de la falta de salud también está en las condiciones y en la organización del trabajo; y, por otra, también tiene un componente «comercial», «si es la Mutua la que gestiona la prestación, se reducirán los periodos de IT», es su lema comercial.

Finalmente, en la regulación legal de la gestión por las Mutuas de las prestaciones económicas y de su capacidad para controlar los procesos de salud de los trabajadores se está vulnerando el derecho fundamental de los ciudadanos a la intimidad personal, en la medida que se profundiza en la vulneración de la confidencialidad y el tratamiento de las bases de datos sobre la salud por personas no sanitarias.

Por todo ello, se presenta esta propuesta de veto al Proyecto de Ley por el 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.

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley 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.

Palacio del Senado, 13 de noviembre de 2014.—**Ester Capella i Farré.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 De doña Ester Capella i Farré (GPMX)

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto.**

El presente Proyecto de Ley supone un nuevo recorte al derecho a la salud y un paso más en la privatización de la sanidad. Especialmente grave en tanto que la prevención o la baja laboral para la

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 33

adecuada recuperación terapéutica va a recaer en unas organizaciones privadas que, a la postre, responden a unos intereses económicos. Situar la salud de los trabajadores y trabajadoras en una lógica economicista es extremadamente peligroso.

Por otro lado, el Proyecto de Ley se ha realizado sin ningún consenso con los sectores implicados y opta por un sistema burocrático que abre la puerta a conflictos éticos, médicos, judiciales y competenciales, con la consiguiente inseguridad jurídica que puede generar.

Asimismo, el Proyecto de Ley no tiene en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas y está elaborado desde la más absoluta visión centralista y homogeneizadora del Estado. La Generalitat de Catalunya tiene competencias en materia de coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollan las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Sin embargo, el presente Proyecto de Ley supone una recentralización e impide que la Generalitat pueda ejercer su competencia.

Por todo ello se presenta veto al Proyecto de Ley 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.

El Senador Urko Aiertza Azurtza, INDEP (GPMX), el Senador Iñaki Goioaga Llano, EHB (GPMX), la Senadora Amalur Mendizabal Azurmendi, INDEP (GPMX) y el Senador Alberto Unamunzaga Osoro, EA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley 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.

Palacio del Senado, 19 de noviembre de 2014.—**Urko Aiertza Azurtza, Iñaki Goioaga Llano, Amalur Mendizabal Azurmendi y Alberto Unamunzaga Osoro.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 3

De don Urko Aiertza Azurtza (GPMX), de don Iñaki Goioaga Llano (GPMX), de doña Amalur Mendizabal Azurmendi (GPMX) y de don Alberto Unamunzaga Osoro (GPMX)

El Senador Urko Aiertza Azurtza, INDEP (GPMX), el Senador Iñaki Goioaga Llano, EHB (GPMX), la Senadora Amalur Mendizabal Azurmendi, INDEP (GPMX) y el Senador Alberto Unamunzaga Osoro, EA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

El proyecto de Ley por el 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 (en adelante «Ley de Mutuas») impulsada por el Gobierno, supone un retroceso importante en sistema público de Salud, una vía abierta a la privatización de importantes servicios sanitarios y un más que previsible atentado contra la salud de los trabajadores y trabajadoras.

Las actuales Mutuas Patronales (no nos olvidemos nunca de que ese es su verdadero carácter, «patronal», y, por lo tanto, «privadas») en cuanto estructura privada paralela a la Seguridad Social y colaboradora oficial de ésta, tan solo existe hoy en toda Europa en el Estado español y Alemania, si bien aquí con otro carácter diferente. En el resto de países las Mutuas desaparecieron hace ya medio siglo quedando con carácter general estas competencias en manos de la Administración Pública.

Sin embargo, aquí, al igual que sucedió con otras instituciones franquistas, las Mutuas siguieron campando a sus anchas y eso, a entender de Amaiur y de muchos especialistas en la materia, tiene bastante que ver con el crónico puesto de cabecera que el Estado español ocupa en la Unión Europea en materia de accidentes de trabajo y ocultación de enfermedades profesionales.

A pesar de lo anterior, la evolución normativa habida en las últimas décadas, lejos de ir recortando las competencias de las Mutuas y de ir ampliando las funciones de la Administración en estas materias, ha ido en una dirección contraria. Debería haberse avanzado y profundizado por la vía señalada en la Disposición Final tercera, punto 2, de la Ley General de Sanidad de 1986, que establecía que: «El

Gobierno... dispondrá que los centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Mutuas de Accidentes, Mutualidades e Instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro puedan ser objeto de integración en el Sistema Nacional de Salud...». Sin embargo, a pesar de esta posibilidad, la andadura ha sido la contraria.

En este sentido, Amaiur considera que lejos de profundizarse en la vía marcada por el proyecto de Ley, debería eliminarse la concertación del control de las contingencias comunes con las Mutuas y establecerse que las empresas deban concertar con la Administración (en Euskal Herria, con Osakidetza —CAV— y Osasunbidea —Navarra—) la cobertura de las contingencias profesionales.

Queremos destacar que este proyecto de Ley, al que presentamos el veto, se asienta en definitiva, sobre dos grandes principios que rechazamos tajantemente.

El primero de ellos es concebir en definitiva al enfermo como un sospechoso de fraude y adicto al escaqueo laboral a quien es preciso vigilar y controlar. Con esta excusa, la gestión de la totalidad de las bajas se va derivando del sistema público al mutual-patronal. Se esconde así el hecho evidente de que las bajas no se cogen a voluntad, sino que las dan, revisan y controlan profesionales médicos de la Sanidad Pública.

El segundo pilar, relacionado con lo señalado en el párrafo anterior, tiene que ver con la puesta en sospecha de la profesionalidad del personal sanitario público, personal éste que, no lo olvidemos, ha accedido a su puesto mediante oposiciones públicas en los que tribunales imparciales han elegido a quienes mayores méritos y capacidades han demostrado. No ocurre lo mismo con el personal médico de las Mutuas, cuyos puestos de trabajo, sueldos y complementos dependen, como en cualquier empresa privada, de atender a los criterios fijados por sus patrones, los empresarios, interesados en ejercer un continuo pressing sobre las bajas a fin de reducirlas, acortarlas y aumentar así el beneficio empresarial.

En definitiva, dar competencias a las Mutuas patronales para controlar la salud de los trabajadores y trabajadoras —bajas, altas...— es tan absurdo como poner en manos de los colegios privados la potestad de controlar las calificaciones dadas por el profesorado en los centros públicos de enseñanza. Se acrecienta así la desprotección de los trabajadores y trabajadoras frente a los abusos de las Mutuas y sus intereses ligados a los de la patronal y ello redundará a su vez en detrimento de la salud laboral, tal como se viene observando tras las últimas reformas realizadas similares a la actual: mayor presión, miedo a las sanciones o al despido, aumento de riesgos psicosociales, mayor exposición a accidentes laborales, agravamiento de enfermedades...

Con la nueva ley se cambia la denominación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales de la Seguridad Social, por Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, cambio éste que ya pone de manifiesto la importante ampliación de funciones y competencias que se va a dar a las mismas.

Más en concreto, el proyecto de Ley presentado posibilita que las Mutuas patronales puedan intervenir en las bajas médicas desde el primer día, haciendo bailar a los servicios de la Inspección Médica y del INSS al ritmo de los criterios e intereses que la patronal tiene en materia de salud. Podrán llamar también desde el primer momento a los enfermos y enfermas sometiendo a los mismos a una presión para la vuelta al trabajo completamente contraproducente para la situación en la que se encuentran.

Con esta Ley se extraen competencias al sistema sanitario público y a sus inspecciones médicas avanzándose así por una vía de privatización de la sanidad pública, contraria a los criterios de equidad y universalidad sobre los cuales deben ser asentados. Se profundiza igualmente en la dualización del sistema sanitario, uno de gestión privada, para trabajadores y trabajadoras, y otro, público, cada vez más descapitalizado y cercano a las instituciones de beneficencia superadas por la historia.

Todo lo anterior supone igualmente una mayor financiación del sector privado —Mutuas— con cargo a fondos públicos derivados tanto de las cotizaciones como de pagos realizados por la Administración por pruebas diagnosticadas y tratamientos. Una mayor entrega de fondos públicos y una disminución y falta de control a su vez respecto al funcionamiento y gestión de las propias Mutuas.

Las Mutuas podrán tener acceso al historial clínico de los/as pacientes puesto que los informes y resultados de las pruebas efectuadas desde las Mutuas y Administración conformarán un único historial.

En relación con este proyecto de Ley no podemos menos que hacer mención a la Declaración institucional adoptada en el Parlamento de Navarra en el que se muestra su «más absoluto rechazo al Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley General de la Seguridad Social... y su voluntad de que sea retirado, por dotar de mayores competencias a las mutuas, en detrimento del derecho a la salud de las trabajadoras y trabajadores, y por suponer un paso más en la privatización de la salud».

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 35

Junto a ello no podemos menos que señalar el rechazo unánime que este proyecto ha generado en Euskal Herria en la práctica unanimidad de organizaciones sindicales y sociales de nuestro pueblo. Es inconcebible por ello, desde un punto de vista democrático que, a pesar de lo anterior, se pretenda una vez más, imponer a nuestro pueblo una nueva Ley que es completamente rechazada por el mismo, tanto a nivel político, como sindical y social.

En esta medida, Amaiur reclama asimismo competencias soberanas plenas en esta materia para Euskal Herria (Comunidad Autónoma Vasca y Navarra) en materia de Seguridad Social y Protección Social, a fin de poder construir un sistema público de salud universal y atención integral, donde la salud de las personas sea un derecho a garantizar y materializar por la Administración atendiendo siempre a los prioritarios intereses de las grandes mayorías sociales.

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley 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.

Palacio del Senado, 19 de noviembre de 2014.—**Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 4 **De don Jordi Guillot Miravet (GPEPC)** **y de don Joan Saura Laporta (GPEPC)**

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

Después de varios decenios de actuación de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y después de varias reformas legales parciales —intensas e importantes— que se han ido produciendo a iniciativa de Gobiernos de distinto signo, no hay duda sobre la necesidad de analizar en profundidad, no sólo la realidad, sino también la regulación legal de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad como entidades colaboradoras en la gestión de prestaciones económicas y sanitarias.

En este sentido compartimos la necesidad de una nueva Ley reguladora, al tiempo que discrepa profundamente de la orientación del Proyecto de Ley presentado, tanto en relación a lo que el proyecto de Ley considera prioridades, como en relación a la oportunidad que se pierde para abordar una reforma en profundidad.

De entrada conviene destacar que este Proyecto de Ley se presenta sin el necesario consenso social y político, imprescindible en un tema de esta naturaleza. Falta de consenso que se pone de manifiesto en el informe del propio Consejo Económico y Social de España y que no resulta aliviado por el hecho de que el Gobierno haya mantenido reuniones y contactos con los diferentes interlocutores sociales.

Este Proyecto de Ley debería afrontar una realidad contradictoria que se ha ido afianzando en los últimos años y con diferentes reformas legales de sucesivos Gobiernos. Nos referimos a la gran contradicción existente entre la naturaleza de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Seguridad Social y su tratamiento legal por un lado y la contradicción entre su denominación hasta este proyecto de Ley y las funciones que con el paso de sucesivas reformas han ido asumiendo las Mutuas por mandato legal.

Es cierto que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales nacen como entidades privadas en forma de asociaciones de empresarios. Pero lo que debe destacarse es que las funciones que realizan son de naturaleza pública y los recursos que gestionan también. Y ello especialmente a partir de la promulgación de la Constitución Española, cuyo artículo 41 mandata a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, y cuyo artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 36

La razón de existir hoy de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales es la del cumplimiento de estos mandatos constitucionales en el marco del Sistema Público de Seguridad Social en su condición de entidades colaboradoras en la gestión. Y basta ver la exposición de motivos del Proyecto de Ley para darse cuenta que el Gobierno se ha olvidado de cuál es el mandato que ha recibido de la Constitución Española. Solo así puede entenderse que en el primer párrafo de la exposición de motivos se hable como objetivos del Proyecto de Ley «la modernización de estas entidades privadas», la «lucha contra el absentismo injustificado» y la «sostenibilidad de la Seguridad Social».

Este no es un proceso nuevo, ya que se inició con reformas anteriores, pero este proyecto de ley, lejos de recuperar la razón de existir de las Mutuas reincide y profundiza en esta transformación de su función constitucional, su naturaleza y sus funciones.

En los últimos años y como consecuencia de sucesivas reformas, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social han ido asumiendo diferentes funciones de gestión que nada tienen que ver con las razones de su nacimiento, que han ido transformando su naturaleza y que han terminado siendo el camino directo a la mercantilización del Derecho a la Salud de los Trabajadores y de sus condiciones de trabajo.

La asunción de funciones relacionadas con la gestión de prestaciones económicas por incapacidad temporal derivadas de contingencias comunes, la gestión de prestaciones económicas por riesgo durante el embarazo, la gestión de las prestaciones por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, incluso la gestión de prestaciones económicas por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, han ido transformando la función, el encaje de las Mutuas dentro del Sistema de Seguridad Social y hasta su propia naturaleza.

El hilo conductor de todas estas reformas siempre ha sido la incorporación de los llamados criterios de eficiencia de la gestión, que no siempre se han objetivado, la incorporación de competencia entre Mutuas en la captación de empresas clientes y la sumisión de los intereses económicos de las empresas mancomunadas por encima del interés a proteger la salud de los trabajadores y su derecho a recibir la cobertura adecuada ante situaciones de necesidad.

Este Proyecto de Ley tenía la oportunidad de reconducir estas distorsiones acumuladas por diferentes reformas y en cambio lo que ha hecho es todo lo contrario, dar carta de naturaleza a estos cambios, con aspectos no menores como el cambio de su denominación que pasa a ser el de «Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social», lo que no solo da cobertura retroactiva a las anteriores reformas, sino que abre la vía definitiva al cambio de naturaleza de las Mutuas, con el establecimiento de una cláusula abierta por la que se prevé que la Seguridad Social le pueda atribuir sin límites otras actividades y funciones.

A nuestro entender este Proyecto de Ley debería haber abordado una reconsideración de las funciones adjudicadas en anteriores reformas, a partir de una valoración y evaluación de sus resultados en el marco del diálogo social y especialmente en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo. Y en cambio el proyecto de Ley rehúye esta evaluación y reconsideración, perdiendo así la oportunidad de aprovechar esta Reforma para resolver algunas de las distorsiones detectadas durante estos años.

Estamos en contra de que las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se deslicen en funciones que no tienen nada que ver con lo que debieran ser sus únicas funciones, la de la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El sistema público de Seguridad Social tiene, por mandato constitucional, la función de proteger los estados de necesidad en que se encuentren los ciudadanos: la falta de salario como consecuencia de la imposibilidad de trabajar por motivos de salud, y la propia falta de salud en que se puede encontrar un trabajador cuando, como consecuencia de la actividad laboral, no pueda trabajar. Estas prestaciones económicas y sanitarias son públicas y deben ser garantizadas para el cumplimiento de su función constitucional; si lo han sido a través de la colaboración de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con el sistema estrictamente público de la Seguridad Social pueden continuar así, sin deslizarse hacia concepciones mercantilistas en las que el derecho a la salud se somete a supuestos valores superiores, como la eficiencia económica o la rentabilidad empresarial.

Conviene destacar que la premisa sobre la que se han construido estas reformas anteriores, que ahora profundiza este Proyecto de Ley, a saber la mayor eficiencia de gestión de las Mutuas sobre las entidades gestoras de la Seguridad Social, no tienen fundamento empírico alguno. Al contrario, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, realiza una gestión pública sobradamente eficiente de las prestaciones económicas, tanto por lo que se refiere a las tareas de reconocimiento de tales derechos como a las de tareas de control.

El actual proyecto de ley avanza, lamentablemente, en el proceso de externalización de las funciones propias de la Seguridad Social en las Mutuas como entidades colaboradoras. Al tiempo que profundiza las características privatizadoras de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales desde la perspectiva de su funcionamiento interno, esto es, por lo que se refiere a los requisitos para su constitución, el régimen económico-financiero, los órganos de gobierno y participación, los empresarios asociados y su responsabilidad mancomunada, las competencias del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el patrimonio y régimen de contratación, etc.

El proyecto de ley pretende configurar legalmente a las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con los beneficios y privilegios de las entidades gestoras, a los que se añaden los que les puedan corresponder como empresas privadas —aunque con la apariencia de sector público estatal de carácter administrativo—, y, finalmente, manteniendo aquellos requisitos constitutivos de su anterior carácter de Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Discrepamos de la regulación de los órganos de gobierno y participación, que más allá de su régimen jurídico formal, parece que tiene por objeto regular las retribuciones y el régimen jurídico del personal al servicio de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; además de suprimir el régimen de incompatibilidades y prohibiciones de los miembros de las Junta Directivas hoy vigentes. Por lo que se refiere a las retribuciones, el proyecto de ley es muy cuidadoso en garantizar la existencia de retribuciones vinculadas a la eficiencia en la gestión, que podrá decidir cada Mutua —cuanto más ahorro se consiga en prestaciones económicas, más alta será la retribución de los directivos de las Mutuas—, y, en ningún momento, se regula como parámetro la eficiencia en la mejor cobertura del estado de necesidad y en la recuperación de la salud por parte de los trabajadores.

Desde la perspectiva del carácter asociativo empresarial, el proyecto de ley pretende ampliar sus funciones y capacidades para que las Mutuas sean un instrumento útil a sus empresas asociadas, aunque sea como mecanismo de presión hacia los trabajadores en situación de incapacidad temporal para el trabajo. El riesgo del trabajador a perder la capacidad de trabajo por motivos de salud se observa como un factor distorsionador para la empresa derivado de una perversión del propio trabajador, y, no como un riesgo que pueda derivarse del propio trabajo y de la organización empresarial del trabajo.

A las anteriores circunstancias debe añadirse una regulación legal de la responsabilidad mancomunada de las empresas asociadas respecto de la gestión de las Mutuas cada vez más limitada, que tiene como consecuencia una no correspondencia entre la capacidad de gestión de los gestores de las Mutuas y su limitada responsabilidad patrimonial.

En relación a la regulación de las funciones de dirección y tutela, a pesar del efectismo de algunas críticas interesadas por parte de la Patronal de Mutuas y de las organizaciones empresariales, queremos constatar que el Proyecto de Ley no establece los mecanismos necesarios para evitar lo que a lo largo de los años ha sido un proceso de cada vez mayor patrimonialización de las Mutuas por parte de sus gestores, que ha generado situaciones como las producidas en la Mutua Universal, que en pocos meses van a ser juzgadas por los Tribunales. O las más recientes de FREMAP y que van a continuar produciéndose si no se ataca la problemática producida por un mal diseño de la gobernanza de las mutuas.

En este sentido, no se establecen límites estrictos para el ejercicio de las funciones de Presidente y de los miembros de sus órganos de dirección, en los que no es ajeno a la realidad una especie de sucesión de padres a hijos, como si se tratara de cargos de carácter hereditario.

No se regula el régimen jurídico de las retribuciones para evitar que los salarios de los directivos no incluyan incentivos individualizados y perversos, sino que el proyecto de ley va en sentido contrario.

En lugar de regular más y mejor los supuestos de responsabilidad mancomunada de los empresarios asociados, como única forma de que estos ejerzan sus funciones de control de los órganos ejecutivos, se reducen los supuestos de responsabilidad mancomunada en favor de los gestores de las Mutuas.

Estos hechos descritos no son anecdóticos, sino que han sido detectados por sucesivos informes del Tribunal de Cuentas, desde el año 2009 que, a nuestro entender no terminan de ser abordadas por el Proyecto de Ley.

Finalmente, y no por ello menos importante, ya que nos parece uno de los temas más relevantes, el proyecto de ley por el 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, en contra de nuestra opinión, culmina un proceso de reforma legal, iniciado hace ya muchos años, para atribuir a las Mutuas el control sanitario de los trabajadores en situación de incapacidad temporal, independientemente de que su origen sea una contingencia profesional o común. En definitiva,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 38

el proyecto de ley se limita a otorgar a las Mutuas el carácter de instrumento empresarial de control de los trabajadores en situación de incapacidad para el trabajo por motivos de salud.

Aquello que empezó siendo una posibilidad —o una excepción—, el proyecto de ley lo convierte en la regla general. La gestión por las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes se ha convertido en la norma general. El objetivo es claro, las Mutuas, a juicio del Gobierno y para ello el proyecto de ley es el instrumento para conseguirlo, deberían gestionar el 100% de las prestaciones económicas por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.

Pero no sólo es éste el objeto del proyecto de ley de reforma del régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Se trata también de incrementar las facultades de las Mutuas en dos ámbitos distintos y complementarios: en el ámbito del reconocimiento administrativo del derecho a la prestación económica y en la propia gestión de la prestación; y en el ámbito de la capacidad de las Mutuas para controlar el estado de salud de los trabajadores, y para ello se cuestiona la competencia sanitaria de los Servicios Públicos de Salud en la medida que se atribuye a las Mutuas una facultad de fiscalización y de oposición a los criterios sanitarios de los facultativos de esos servicios públicos.

El proyecto de ley quiere introducir en la Ley General de la Seguridad Social esas nuevas facultades y competencias a favor de las Mutuas, que, en parte, ya se contienen en el reciente 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 trescientos sesenta y cinco días de su duración.

Aunque la gestión por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de las prestaciones económicas por IT derivada de contingencias comunes deba realizarse de conformidad con la regulación legal de las distintas prestaciones, lo que el proyecto de ley pretende es regular, con el rango de ley y a favor de las Mutuas, la gestión de esa prestación económica. A nuestro entender se trata de incentivar a las empresas para que aporten a las Mutuas la gestión de la prestación, en perjuicio de la gestión pública desde las entidades gestoras.

Más allá de las posibilidades de mejorar la gestión de cualquier tipo de prestación pública, lo cierto es que el proyecto de ley, en contra de nuestra opinión, favorece y potencia una gestión mercantilista de la prestación económica de la IT por contingencias comunes en detrimento del bien constitucionalmente protegido que no es otro que la salud de los trabajadores. Los mecanismos puestos al servicio de la gestión de las Mutuas no pueden ser más perversos: se protocoliza, casi con carácter meramente administrativo, la actuación de los facultativos de los servicios públicos de salud, a los que, además, se somete a una presión permanente por los servicios médicos de las Mutuas. Y todo ello con el objetivo declarado de reducir la duración de los periodos de incapacidad temporal y de poner permanentemente en duda la veracidad de la situación de salud del trabajador.

El proyecto de ley pretende justificar la necesidad de la reforma legal en la necesidad de mejorar la gestión de la prestación y reducir el índice de absentismo; pero una cuestión es mejorar la gestión, en lo que estamos de acuerdo, y otra cosa muy distinta es modificar el propio régimen jurídico de la prestación económica por incapacidad temporal, y, además, hacerlo a partir de una falacia, la excesiva ausencia de los trabajadores de sus puestos de trabajo utilizando de forma fraudulenta la situación de enfermedad.

El índice de absentismo es el mismo que se produce en el resto de países de la Unión Europea, incluso menor. Las ausencias a los puestos de trabajo se producen a causa de la falta de salud, e incluso resulta más normal acudir a trabajar a pesar de estar enfermo, que no acudir a causa de una enfermedad. Y, además, la utilización perversa del excesivo —aunque falso— índice de absentismo tiene otras funcionalidades. Por una parte, la ocultación de que el origen de la falta de salud también está en las condiciones y en la organización del trabajo; y, por otra, también tiene un componente «comercial», «si es la Mutua la que gestiona la prestación, se reducirán los periodos de IT», es su lema comercial.

Finalmente, en la regulación legal de la gestión por las Mutuas de las prestaciones económicas y de su capacidad para controlar los procesos de salud de los trabajadores se está vulnerando el derecho fundamental de los ciudadanos a la intimidad personal, en la medida que se profundiza en la vulneración de la confidencialidad y el tratamiento de las bases de datos sobre la salud por personas no sanitarias.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 39

Por todo ello, se presenta esta propuesta de veto al Proyecto de Ley por el 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.

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley 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.

Palacio del Senado, 19 de noviembre de 2014.—**Mónica Almiñana Riqué, Francisco Boya Alós, Rafel Bruguera Batalla, Carlos Martí Jufresa, José Montilla Aguilera, Joan Sabaté Borràs y María Jesús Sequera García.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 5

De doña Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), de don Francisco Boya Alós (GPEPC), de don Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), de don Carlos Martí Jufresa (GPEPC), de don José Montilla Aguilera (GPEPC), de don Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y de doña María Jesús Sequera García (GPEPC)

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

Con el contenido de este «Proyecto de Ley 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», el Gobierno confirma su preferencia en la protección de los derechos de las empresas que se dedican a la salud privada frente a la protección de los derechos de los trabajadores y la protección del sistema de la Seguridad Social y del Sistema público de salud.

El Gobierno justifica la pertinencia de este proyecto de ley en la necesaria «modernización del funcionamiento y la gestión de estas entidades privadas reforzando los niveles de transparencia y eficiencia» y, como cumplimiento del mandato establecido en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, que dispuso que se reformara la regulación de las Mutuas. Nosotros estaríamos de acuerdo en todos estos objetivos, y apoyaríamos su tramitación, si el proyecto realmente los cumpliera.

En primer lugar, el Gobierno nos presenta un proyecto de ley sin consenso alguno y, lamentablemente, esto es casi una constante en su actividad legislativa. En el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo se llegó a un amplio acuerdo político en torno a la necesidad y los objetivos básicos de la reforma de esta legislación y se plasmó en una Disposición adicional en la citada Ley 27/2011.

Entre otros, se acordó que la nueva regulación debería garantizar la función de las Mutuas como «entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social» y debería haber profundizado en los aspectos básicos que deben presidir su actuación, que aun siendo entidades de carácter privado no puede olvidarse que, por un lado, gestionan cotizaciones de la Seguridad Social que son recursos públicos y, por otro, que son entidades que pertenecen al Sector Público administrativo. El proyecto de ley que presenta el Gobierno obvia las principales consecuencias que se derivan de estos aspectos básicos, como son el respeto del principio de supresión de lucro en la actuación de las Mutuas, la transparencia en su gestión, o la democratización en su funcionamiento, teniendo en cuenta el mandato expreso de promover la participación de los interlocutores sociales y de las Comunidades Autónomas, en sus órganos de supervisión y control.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 40

En cambio, el Gobierno con la regulación propuesta se centra principalmente en el objetivo, recogido expresamente en el Preámbulo, de contribuir «en mayor medida a la lucha contra el absentismo laboral injustificado y a la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social». Esto supone una acusación velada de mala fe en la actitud de los trabajadores y, alegando un supuesto control en la eficacia del gasto público, otorga un mayor control a las Mutuas, recortando derechos de los trabajadores. Así, estas entidades van a poder controlar las bajas desde el primer día también en los procesos de incapacidad temporal derivados de contingencias comunes, frente al Sistema Público de Salud y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que implica una indefensión grave de los trabajadores enfermos y un mayor riesgo para su salud, por posibles incorporaciones laborales prematuras.

Es decir, el Gobierno del Partido Popular en un paso más hacia su objetivo político e interés oculto de favorecer la sanidad privada frente a la sanidad pública, como han demostrado en algunos territorios autonómicos en los que gobiernan, incorpora en esta normativa un sistema burocrático e ineficiente en el control sanitario de la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes con el único fin de abrir la puerta para privatizar nuestro Sistema Público de Salud y de Seguridad Social.

Los senadores y senadoras firmantes de esta enmienda de Veto no podemos tolerar que el Gobierno delegue en las Mutuas funciones que solo pueden corresponder al Sistema de Seguridad Social y, en relación al cuidado de la salud, al Sistema Sanitario público.

Además, el propio Consejo Económico Social ha denunciado la falta de consenso social y económico del texto propuesto en el proyecto de ley, a lo que tenemos que añadir la recurrente deslealtad institucional del Gobierno del Partido Popular al no buscar el consenso de un acuerdo amplio con las Comunidades Autónomas que son las que tienen las competencias en materia de salud.

Por todo lo expuesto, presentamos esta propuesta de veto a este Proyecto de Ley.

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley 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.

Palacio del Senado, 19 de noviembre de 2014.—La Portavoz, **María Victoria Chivite Navascués**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 6 Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

El Gobierno del Partido Popular presenta un Proyecto de Ley que modifica de forma sustancial la gestión de un ámbito tan importante para la sociedad española como es la Seguridad Social. Y lo hace a través de una nueva regulación de las llamadas «Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», sin diálogo social y sin que el Congreso de los Diputados, en el seno del Pacto de Toledo y en base a un documento marco presentado por el propio Gobierno, haya efectuado una reflexión amplia, en detalle y necesaria sobre cómo articular dentro del sistema de la Seguridad Social el régimen jurídico de esas Entidades colaboradoras de la Seguridad Social. Entidades que actúan, dentro del sistema, desde hace cerca de cien años, con la naturaleza actual desde 1967, y que, en las últimas décadas, han visto modificado su ámbito de actuación hacia prestaciones alejadas de su origen y de su carácter básico, cual es, asegurar a los trabajadores frente al riesgo profesional, es decir, el accidente de trabajo y la enfermedad profesional.

El Gobierno del Partido Popular, en vez de proceder de la forma señalada, acorde con las reformas que se vienen haciendo en el ámbito de la Seguridad Social desde el año 1995 y solamente rota con ocasión del Real Decreto-Ley 5/2013, vuelve a esta Cámara con una especie de «política de hechos consumados», presentando un Proyecto de Ley que, bajo el pretexto de cubrir las lagunas legales existentes e integrar la dispersión de la pluralidad de normas de distinto rango que conforman el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Seguridad Social, esconde una realidad clara, cual es,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 41

desde el cambio drástico en la regulación de estas Mutuas, la interferencia de las mismas en otros ámbitos de la protección social, siendo la injerencia más importante la que se relaciona con la asistencia sanitaria y la actuación del Sistema Nacional de Salud.

Este cambio cabe ya inferirse desde la nueva denominación de estas Entidades, las cuales, y a pesar de que el Proyecto de Ley se intitula de «Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», desde el nuevo nombre que encabeza la subsección 2.ª de la Sección Cuarta del Capítulo VII del Título I del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante, LGSS), que contempla su régimen jurídico, pierden esta calificación, pasando a denominarse «Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social». Modificación nominativa que, como decimos, no es baladí, pues si bien sus consecuencias en puridad pudieran no afectar a su naturaleza jurídica, sí son relevantes en cuanto ponen de manifiesto la extensión de las competencias de las Mutuas a aspectos de la cobertura no sólo ajenos al estricto ámbito profesional, sino que entran en colisión con nuestro sistema público sanitario y pudieran actuar en detrimento del derecho a la protección de la salud proclamado en el artículo 43 de la Constitución, y uno de los motivos principales por el cual pedimos la devolución del Proyecto de Ley.

Las Mutuas, asumidas por la Ley de Bases de 1963 como entidades privadas colaboradoras de la Seguridad Social, concediendo a los empresarios la posibilidad de autogestionar de forma mancomunada la cobertura de las contingencias profesionales, pero con la prohibición expresa de ánimo de lucro en su actuación y con la afirmación categórica de que las cuotas y demás ingresos puestos a su disposición son ingresos de Seguridad Social y, en consecuencia, forman parte de su patrimonio único, han experimentado un proceso de expansión competencial, alejado del riesgo profesional, que hoy día las sitúa como una de las piezas claves del sistema de protección social.

Ahora bien, las reformas legislativas operadas en las dos últimas décadas en el ámbito de las Seguridad Social para otorgar un mayor protagonismo a las Mutuas en el ámbito de la protección y hasta el Proyecto de Ley que enmendamos, a la par que abundaban en la justificación de la propia existencia de las Mutuas y optimizaban sus estructuras de aseguramiento haciendo partícipes de las mismas a un mayor número de personas trabajadoras, siempre mantuvieron, incluso en la denominación de estas Entidades, su núcleo básico de actuación, esto es, que su gestión incidía en el aseguramiento de los riesgos profesionales. Por lo que no se puede argüir que el cambio nominativo propuesto obedece a una «adecuación de la misma a su verdadero ámbito de actuación». Lo que ese cambio nominativo parece esconder es la finalidad, y de hecho la regulación del Proyecto de Ley así lo permitiría, de utilizar el «espolón» de las Mutuas para seguir abriendo brechas en la gestión pública de la Seguridad Social, por las que entrarían las entidades privadas.

Se trataría en definitiva de incorporar al área de la Seguridad Social las mismas políticas que el Gobierno del Partido Popular viene realizando en servicios como la sanidad, la educación o la dependencia. Servicios en los que las políticas que han adoptado, al igual que las puestas en marcha por los gobiernos de las Comunidades Autónomas del mismo signo político, no sólo recortan derechos, sino que también destrozan la gestión pública para justificar su privatización. Políticas a las que, como siempre, el Partido Socialista se opone frontal y radicalmente.

A mayor abundamiento, esta nueva extensión en el ámbito funcional de las Mutuas no se ha visto acompañada por la plena asunción de los riesgos profesionales, contemplando aún hoy el Proyecto de Ley la posibilidad de que el empresario asuma su responsabilidad frente al riesgo profesional a través de una Mutua o, para quienes no eligieran dicha fórmula de protección, que sean las Entidades Gestoras quienes asuman la cobertura de las prestaciones derivadas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales.

Esta situación, lejos de avanzar en la modernización en el funcionamiento de las Mutuas, objetivo declarado por el Proyecto de Ley y que pudiera hacer pensar en una plasmación rotunda e imperativa de la responsabilidad del empresario por el riesgo que se deriva de la realización de la actividad profesional, nos retrotrae a una ordenación del aseguramiento que se reduce a una mera proclamación del principio de la responsabilidad empresarial por los accidentes o enfermedades de los trabajadores a su servicio y en el ejercicio del mismo, pues no se adoptan las medidas para la obligatoriedad de la asunción de dicha responsabilidad por parte del empresario en cualquier actividad productiva, derivándosela a las Entidades Gestoras. De este modo, el empresario puede continuar seleccionando el riesgo que asegura, en clara contradicción con la justificación del origen de las Mutuas y prejuzgando uno de los aspectos que caracterizan su régimen jurídico, cual es, su falta de ánimo de lucro, pues pudiera pensarse que esta posibilidad de selección se encamina a una mayor rentabilidad en el área de la cobertura.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 42

Pues bien, desde una valoración positiva de la actuación que llevan a cabo las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, se estima necesario volver a situar a estas Entidades en lo que debe ser su «núcleo natural» de actuación, poniendo el acento en la protección de los trabajadores frente a los riesgos profesionales, atribuyendo a las Mutuas, dada la gestión eficiente que han demostrado en esta área, la totalidad de la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, como es habitual en otros ordenamientos de Seguridad Social de nuestro entorno, de modo que todos los trabajadores, cualquiera que sea la actividad que realizan y la modalidad en que se prestan los servicios, tengan una misma protección económica, sanitaria, rehabilitadora y recuperadora contra los riesgos profesionales, evitando, al tiempo, las situaciones de selección de riesgos que pueden darse en la actualidad, al existir una dualidad de entes aseguradores de las contingencias profesionales.

Pero, al tiempo que se opta por el fortalecimiento de las Mutuas y su exclusividad en la gestión de los riesgos profesionales, también ha de reflexionarse sobre la oportunidad de mantener la gestión de las Mutuas en contingencias y situaciones que nada tienen que ver con la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; gestión que ha provocado o interferencias en ámbitos que no son propios de las Mutuas, como es el caso de la gestión de la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, o que han revelado la ineficacia en la propia gestión, como es el caso de la contingencia del cese por actividad para los trabajadores autónomos o por cuenta propia. Al respecto, conviene señalar que los últimos datos facilitados por el propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en relación con la gestión de esta prestación por parte de las Mutuas, muestran el fracaso y la inutilidad de esta gestión, que justificarían y avalarían una posible decisión de situar una prestación que viene a cubrir las consecuencias económicas de la pérdida de actividad autónoma en las mismas áreas y Entidades que gestionan las prestaciones que vienen a dar cobertura a las consecuencias de la pérdida del empleo de un trabajador por cuenta ajena.

En vez de atender a estas posibles adaptaciones en la regulación de las Mutuas, y sobre las que el Congreso de los Diputados, a través de la Comisión del Pacto de Toledo, debería efectuar las oportunas reflexiones, la reforma que presenta el Gobierno del Partido Popular, a través del Proyecto de Ley cuya devolución se solicita, y como expresamente recoge el primer párrafo de su Exposición de Motivos, tiene por objeto, entre otros, contribuir «en mayor medida a la lucha contra el absentismo laboral injustificado y a la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social». Es decir, incidir en el control del gasto. Y para ello, otorga un mayor control a las Mutuas, recortando derechos de los trabajadores, de modo que estas Entidades van a poder controlar las bajas desde el primer día también en los procesos de incapacidad temporal derivados de contingencias comunes, frente al Sistema Público de Salud y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, regulación que atenta contra el carácter público del sistema de Seguridad Social y de Sanidad, que implica una indefensión grave de los trabajadores enfermos y un mayor riesgo para su salud, por posibles incorporaciones laborales prematuras.

Ya no se trata de que las Mutuas lleven a cabo un control económico de las prestaciones de incapacidad temporal, residenciando en el Sistema Nacional de Salud todas las competencias del control sanitario de la evolución de la pérdida de la capacidad laboral del trabajador, como se contenía en la reforma de 1995 —que situó en las Mutuas la gestión de la prestación económica por esa situación, pero dejando incólume las facultades y competencias del Servicio de Salud respecto de la asistencia sanitaria—, sino que, el Proyecto de Ley, ampliando las medidas que adoptaron los dos anteriores gobiernos del Partido Popular en los años 1996 y 2000, atribuye a dichas Entidades también ese control sanitario de la evolución del trabajador.

Además, en esta atribución, el Proyecto de Ley también obvia la red de atención primaria del sistema público de salud, extensa e implantada en todo el territorio y, por ello, difícilmente sustituible por la estructura territorial de las Mutuas, más exigua y burocratizada, e impone al trabajador en el control de su salud —aparte de la pérdida de calidad cuando dicho control es realizado habitualmente por el mismo personal sanitario que le dispensa toda su atención médico-farmacéutica, incluso en los supuestos que no supone una baja por enfermedad— unas obligaciones y costes económicos motivados, entre otros, por el desplazamiento hasta el centro de que disponga la Mutua, y que no son sufragados por la misma.

En síntesis, el Proyecto de Ley introduce un sistema burocrático e ineficiente en el control sanitario de la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes con el único fin de privatizar, al menos, parcialmente nuestro Sistema Público de Salud y de Seguridad Social. Y para ello no duda en hacer pender sobre el sistema sanitario desconfianza en cuanto a su eficacia en el cuidado del paciente y señalarlo como despilfarrador de los recursos públicos.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Sobre la reforma que pretende el Gobierno del Partido Popular se vislumbran claros síntomas de privatización del Sistema Público de Salud, si bien de forma indirecta, a través de la asunción por los facultativos de la Mutua de la protección de la salud de las personas trabajadoras, en detrimento del médico de atención primaria. Una protección de la salud que se basa en dos presunciones sobre las que se quiere construir esa privatización encubierta: de una parte, la duda sobre la veracidad de la enfermedad padecida por el beneficiario de la incapacidad temporal derivada de contingencia común; de otra, la desconfianza hacia el médico de atención primaria para verificar la realidad de la enfermedad o la incidencia de la misma o del accidente sobre la capacidad de trabajo de la persona interesada. Así lo pone de manifiesto el apartado 3 de la Disposición adicional undécima de la LGSS, en la redacción dada a la misma por el Artículo único, apartado Dos, del Proyecto de Ley: «Cuando las Mutuas .../... consideren que el beneficiario pudiera no estar impedido para el trabajo». Y es esta desconfianza el supuesto habilitante para «formular propuestas motivadas de alta médica a la Inspección Médica de los Servicios Públicos», los cuales están obligados a resolver en un plazo de cinco días máximo, plazo que no se amplía aun cuando se tuviera que realizar una revisión médica del beneficiario de incapacidad temporal.

Este Proyecto de Ley desconoce la función fundamental que realiza el médico de familia, el facultativo capacitado por el Sistema Sanitario para controlar y realizar el seguimiento de la persona, también trabajadora, en todas sus patologías clínicas comunes; el facultativo que dispone de una información completa de sus procesos y, por ende, es el responsable y conocedor del paciente. La eliminación del silencio administrativo positivo que recogía el Anteproyecto de Ley en los supuestos en que no se produjera la respuesta de confirmación de baja por parte de la Inspección de los Servicios Sanitarios, es meramente formal, pues, en la práctica, el plazo de cinco días establecido para la contestación es inviable desde el Sistema Nacional de Salud, y aún más inalcanzable para los Médicos Evaluadores del Instituto Nacional de la Seguridad Social, los cuales, desde una organización administrativa compleja, no pueden resolver en cuatro días, lo que finalmente derivará en una aceptación de la propuesta de la Mutua, sin revisión del paciente ni contraste, en consecuencia, del estado de salud del paciente.

De otra parte, en el Proyecto de Ley se prevé que las Mutuas puedan realizar convenios con los Servicios Públicos de Salud, o con entidades privadas, para adelantar los tratamientos, la asistencia o las pruebas clínicas o diagnósticas de los trabajadores que se encuentren en incapacidad temporal, a fin de disminuir la duración de los procesos. Estos convenios, que supondrán un coste para la Seguridad Social y que aumentará, por tanto, los gastos de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, afecta directamente a dos principios básicos en que se fundamenta nuestro Sistema de Salud, como son los de la universalidad y equidad. El Sistema de Salud pasará a estar compuesto por dos subsistemas: uno, con carácter general, del que, desde que gobierna el Partido Popular, se detraen recursos e inversiones, reduciendo peligrosamente la calidad del servicio; y otro subsistema de atención a los trabajadores que se encuentren en incapacidad temporal, gestionado por las Mutuas, donde se prioriza injustificadamente y cicateramente la atención frente a los demás colectivos, con la finalidad no de mejorar la salud de aquellos, sino con la única intención de reducir a toda costa el gasto de las prestaciones de Seguridad Social. Se pretende primar la reducción del gasto sobre la salud de los trabajadores obviando que están cotizando a la Seguridad Social.

El Proyecto de Ley desconoce que, en concepto de incapacidad temporal por contingencia común, el gasto total del sistema de la Seguridad Social se redujo en más de un 45% en el período 2006 a 2012. Una reducción que no sólo ha venido motivada por la crisis económica, sino por las medidas normativas y de gestión sobre el control y seguimiento de los procesos de incapacidad temporal que se han ido adoptando a lo largo de todo este período. Es cierto que hay que seguir mejorando la comunicación y coordinación entre las distintas entidades que participan en dichos procesos, y también con los sistemas públicos de salud de las Comunidades Autónomas. Y aumentar los controles realizados por la Seguridad Social, que, tan sólo en 2012 se redujeron en un 31,4%, según constata el último Informe del Tribunal de Cuenta de Fiscalización sobre la gestión y control de la incapacidad temporal por las entidades del sistema de la Seguridad Social. Informe que también señala que, si bien es cierto que desde el 2012 se han elevado los porcentajes no controlados por el INSS por contingencias comunes, en mayor proporción se han elevado los porcentajes no controlados por contingencias profesionales. De 2011 a 2012, en contingencias comunes ese porcentaje aumentó en más de tres puntos y medio, pasando de un 62,1% a un 65,8%, frente al incremento producido en contingencias profesionales en el mismo período que pasó de un 64,5% a un 72,8%, es decir, aumentó en más de ocho puntos.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 44

Por ello, tampoco se sostiene, ni puede justificarse, la aprobación del Proyecto de Ley en un supuesto mayor control del gasto, y desde este postulado, delegar en las Mutuas funciones que sólo pueden corresponder al sistema de Seguridad Social y, en relación al cuidado de la salud, al Sistema Sanitario. No puede compartirse ni aceptarse la ampliación de facultades de gestión de la incapacidad temporal a las Mutuas, que se extiende a la realización de facto de altas médicas en detrimento de los Inspectores Médicos, siendo una de sus funciones primordiales el control de las actividades de los médicos del Sistema Nacional de Salud.

En definitiva, el Proyecto de Ley prima un supuesto control en la eficacia del gasto en detrimento del derecho de la persona trabajadora enferma o accidentada a percibir la prestación de la Seguridad Social por incapacidad temporal, elemento instrumental para conseguir el necesario cuidado de su salud y el de su entorno laboral.

Una reforma de la regulación del sector de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en base a las orientaciones que señalaba el Pacto de Toledo y que se recogieron en la Ley 27/2011, debería haber profundizado en los aspectos básicos que deben presidir la actuación de Entidades que, aunque tengan carácter privado, no pueden obviarse, fundamentalmente dos, cuales son, de una parte, que gestionan recursos públicos, pues las cotizaciones de Seguridad Social que abonan los empresarios y los trabajadores tienen esta consideración, razón por la que figuran dentro del presupuesto del Sistema Público de Seguridad Social que se aprueba anualmente por las Cortes Generales; y de otra, la pertenencia de las Mutuas al sector público administrativo, como expresamente señala el apartado 7 del artículo 68 de la LGSS, en la redacción dada por el Proyecto de Ley cuya devolución solicitamos.

De estos dos caracteres deberían derivarse una serie de consecuencias que, por el contrario, no aparecen en la reforma que presenta el Gobierno del Partido Popular, como son, la acentuación del principio de supresión de lucro en la actuación de las Mutuas; la transparencia en la gestión llevada a cabo, más allá de controles burocráticos, articulados en «papeleos innecesarios y sin resultados efectivos» (como ha venido poniendo de manifiesto el Tribunal de Cuentas en sus informes sobre la contratación por parte de estas Entidades); la delimitación y clarificación del patrimonio entre el adscrito a las Mutuas y el privativo de las mismas; o la democratización en su funcionamiento, teniendo en cuenta en este ámbito los puntos de encuentro entre los interlocutores sociales, considerando al tiempo que las Mutuas son una asociación de empresarios.

Desde la propia implantación del sistema de la Seguridad Social, se condicionó la existencia y la actuación de las Mutuas a que la gestión de las mismas no diese ocasión, bajo ningún concepto, a operaciones de lucro mercantil. A partir de esta rotunda prohibición, que se deriva de uno de los principios básicos de la Seguridad Social, expresamente recogido el apartado 3 del artículo 4 de la LGSS, el Gobierno del Partido Popular, en la nueva ordenación de las Mutuas que contiene el Proyecto de Ley, debería haberse replanteado la existencia de la denominada «administración concertada», que, si bien pudo tener una justificación en una gestión tradicional con un excesivo número de entidades para la gestión de la cobertura de los riesgos profesionales, es dudoso que la siga teniendo en unos momentos en los que esa gestión está totalmente simplificada por el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y que, dado el número de Mutuas existentes, propicia que la elección de Entidad por parte del empresario o del trabajador autónomo adherido derive de la prestación de servicios que oferte la Mutua, dentro de la normativa de Seguridad Social, y no de una «propaganda» realizada por agentes externos a la Mutua y bien retribuida, a costa del patrimonio único de la Seguridad Social.

Una de las banderas de la «regeneración democrática» de la que tanto presume el partido en el Gobierno, aunque sin traslación en su actuación, reside en la transparencia en la gestión de las Administraciones Públicas, transparencia que debe también extenderse a la gestión de todas las entidades que gestionan recursos públicos, entre las que se encuentran las Mutuas. Por ello, hubiera sido de esperar que el Proyecto de Ley que, en ese marco, presentase el Gobierno para adecuar la regulación de las Mutuas a la realidad actual y al ordenamiento en vigor, fuese la transparencia uno de los ejes motores de esa nueva regulación.

Frente a esa lógica nos encontramos con un Proyecto de Ley que no sólo no ahonda en la transparencia, sino que da pasos hacia atrás, como sucede, por ejemplo, en las retribuciones de los directivos de las Mutuas. Para poner atajo a los desmanes que se habían provocado en el sector de las Mutuas, respecto a la determinación de las retribuciones del personal directivo de estas Entidades, al haber situado en la responsabilidad de las Juntas Directivas la determinación de los mismos, con la consecuencia de

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

retribuciones excesivamente altas y sin parangón con la responsabilidad de gestión o con los presupuestos gestionados, las sucesivas reformas llevadas a cabo por los gobiernos del Partido Socialista situaron las retribuciones de esos directivos en unas líneas semejantes a las que percibían los directivos de las Entidades Gestoras, lógica consecuencia del origen de los fondos a los que se cargaban las retribuciones de las personas que ejercían las funciones ejecutivas en ambas Entidades, con independencia de su carácter público o privado. Pues bien, en la reforma que pretende el Gobierno del Partido Popular se olvidan de los avances producidos, puesto que la asimilación de retribuciones entre los directivos de las entidades públicas y privadas únicamente se produce en las retribuciones básicas, volviendo a dejar en la propia Mutua la determinación de las denominadas «retribuciones complementarias», que serán las que tengan más peso en la retribución global. La regulación que se contiene en el apartado 4 del artículo 71 de la LGSS, en la redacción dada por el Proyecto de Ley, es una buena prueba de lo que entiende por transparencia el Partido en el Gobierno.

Ha llegado el momento de dotar de una total transparencia a la gestión de las Mutuas. Si consideramos que esta gestión se dirige a la cobertura de una de las atenciones básicas del sistema de la Seguridad Social: la atención de las consecuencias de los riesgos profesionales de los trabajadores en sus diferentes fases (curativa, reparadora y rehabilitadora). Si consideramos que para dicha atención se ponen a su disposición ingresos públicos (básicamente, cotizaciones sociales), que se adscriben a tales Entidades bienes perteneciente al patrimonio único de la Seguridad Social y que, como antes se ha indicado, las Mutuas forman parte del sector público de carácter administrativo, la consecuencia solamente puede ser una: Trasladar a la gestión de las Mutuas unos esquemas semejantes a los que vienen funcionando con éxito en las Entidades públicas gestoras de la Seguridad Social, como son la actuación previa de la Intervención de la Seguridad Social. Órgano que ya viene ejerciendo sus funciones en el ámbito de las Mutuas, si bien a posteriori, por lo que puede detectar las irregularidades, pero una vez producidas, y no anticiparse a las mismas, como sucede en la actuación de los organismos públicos de la Seguridad Social.

El reducido número de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social existentes en los momentos actuales, los medios personales de que dispone la Intervención General de la Seguridad Social, así como el uso de las tecnologías de la información y comunicación, que permiten que la labor previa de la Intervención no entorpezca la agilidad y la eficacia de la gestión, lo avalan. Además, esa actuación previa permitiría eliminar la regulación de la responsabilidad de los directivos, que hubo de establecerse en las reformas llevadas a cabo en los años 1990 y 1994, ante la ausencia de esos controles previos y como medio para evitar conductas que dañaban a la propia Entidad, a los empresarios asociados y a la propia Seguridad Social.

La transparencia en la gestión, consecuencia de la gestión pública, y la responsabilidad previa en la gestión, son cuestiones de enorme trascendencia que deberían motivar una reflexión previa, profunda y sin urgencias, que reclama el Grupo Socialista, y que no pueden dirimirse en la tramitación, sometida a unos plazos perentorios, de un Proyecto de Ley cuyo contenido no se ha debatido previamente.

El Proyecto de Ley obvia también otro de los ámbitos que viene reclamando una regulación diferente y no continuista de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, como es la de la composición de los órganos de Gobierno de estas Entidades y su adecuación a unos esquemas de mayor pluralidad y democratización. Al respecto se cuenta con dos precedentes muy significativos: de una parte, la disposición adicional decimocuarta de la Ley 27/2011, que contiene una serie principios a observar en la composición de los órganos de gobierno de las Mutuas; de otro, el Acuerdo de enero de 2012, entre las organizaciones sindicales y empresariales, en el que también los interlocutores sociales fijaron una líneas de actuación sobre la «gobernanza» de las Mutuas.

Pero la reforma del Gobierno del Partido Popular, en vez de sacar las consecuencias de esos precedentes, desatiende los mismos y mantiene una línea de continuidad respecto de los órganos de gobierno de las Mutuas, perdiendo de esta forma una oportunidad para que todos los sectores interesados en la actuación de las Mutuas, como son, de una parte, los empresarios como responsables últimos de los resultados de la gestión y, de otra, los trabajadores (lo sean por cuenta ajena o por cuenta propia), en cuanto receptores de la actuación de las Mutuas, de las prestaciones otorgadas y de las atenciones recibidas, participen en la mejora continua de esa gestión, gestión que debe orientarse a la consecución de los mayores niveles de eficacia en el logro de resultados, de equidad en el otorgamiento de asistencia y beneficios, de transparencia, de modo que todos sepan cómo y a qué se dedican los recursos que se ponen a disposición de las Mutuas, y, también, de eficiencia en el uso de esos mismos recursos. Mayor

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 46

participación e interés que también se proyecta sobre el conjunto de la Seguridad Social y que, por tanto, ha de ser una medida de actuación de quienes son los responsables de la tutela y ordenación del sistema de la Seguridad Social.

Por último, no se puede dejar pasar una reforma integral de la regulación de las Mutuas como la que nos ocupa sin abordar la articulación del patrimonio de la Seguridad Social adscrito a dichas Entidades, las relaciones con el patrimonio histórico o privativo de las mismas, así como su régimen económico-financiero.

En el año 2011, el Gobierno del Partido Socialista sometió a la consideración del Congreso de los Diputados una reforma del régimen económico-financiero de las Mutuas, cuyo objetivo era, manteniendo los debidos niveles de solvencia y liquidez de las entidades colaboradoras de la Seguridad Social, allegar más recursos al Fondo de Reserva, procedentes del resultado positivo en la gestión económico-financiera de dichas Entidades. Dicha consideración, tras su aprobación por la Cámara, tuvo encaje jurídico en la Ley 39/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011. Apenas tres años después de la aplicación inicial de esa reforma, y sin esperar a verificar en toda su globalidad sus efectos, el Gobierno del Partido Popular, en el Proyecto de Ley cuya devolución se solicita, altera radicalmente aquélla situación, sin dar una justificación objetiva sobre los motivos y el alcance de la nueva propuesta.

¿Qué razones ocultas están detrás de la reformas de ese régimen económico-financiero, con la supresión de determinados Fondos, que habían venido actuando en el sector desde hace décadas, sin problemas, y su sustitución por otros nuevos Fondos? ¿Por qué en unos momentos de necesidad de financiación de la Seguridad Social se sacan del sistema recursos que pueden dedicarse a otras atenciones? ¿A qué razón obedece que el resultado de conductas irregulares en la actuación de las Mutuas, como pueden ser el exceso de los gastos de administración o la cuantía de las sanciones, se puedan cargar al patrimonio de la Seguridad Social y no con cargo a su patrimonio privativo?

A su vez, la regulación que contiene el Proyecto de Ley respecto de patrimonio inmobiliario adolece de muchas inconcreciones y lagunas de regulación que pueden originar problemas de futuro. Y también se observa un debilitamiento de las facultades del titular dominical del patrimonio único de la Seguridad Social —la Tesorería General de la Seguridad Social— con el correlativo incremento de las facultades de las Mutuas respecto de la adquisición, disposición y enajenación de los inmuebles que afectan a lo que siempre ha sido el patrimonio único de la Seguridad Social y su afectación a un finalidad exclusiva: la atención de las prestaciones y servicios del sistema de la Seguridad Social.

En resumen, el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno del Partido Popular 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, en vez de afrontar los problemas indicados y que hoy se presentan en la gestión de estas Entidades, se dirige a acentuar el control por parte de las Mutuas en la gestión de la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, en base a una desconfianza en la actuación de los profesionales de la atención primaria, incidiendo de forma negativa en el ámbito del Sistema Nacional de Salud y profundizando en el propósito de privatización de servicios esenciales, que es una de las banderas con las que siempre ha actuado el Gobierno del Partido Popular, pero que se ha acentuado en la presente legislatura.

Los socialistas no podemos ser cómplices de esta actuación, ni compartir los objetivos de la reforma. Y por ello, formulamos la siguiente propuesta de veto para que se proceda su devolución al Congreso de los Diputados, al tiempo que reiteramos y reafirmamos nuestra voluntad de diálogo y cooperación en una reforma de la regulación de la Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, precedida de una reflexión serena y completa sobre la actuación en el siglo XXI de unas Entidades casi centenarias, previo acuerdo social.

El Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley 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.

Palacio del Senado, 19 de noviembre de 2014.—El Portavoz, **Jokin Bildarratz Sorron.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 7 Del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV)

El Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

Se propone con la presente propuesta de veto la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley 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.

JUSTIFICACIÓN

El Proyecto de Ley 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, ignora las competencias autonómicas previstas por diversos Estatutos, particularmente el de Euskadi y Catalunya, en materia de prevención de riesgos laborales (este Proyecto de Ley regula el régimen jurídico de Mutuas que gestionan la prevención del riesgo laboral) y las competencias en materia de sanidad y específicamente en la gestión de determinadas contingencias como la incapacidad temporal que impide que el Grupo Vasco (EAJ-PNV) pueda avalar su contenido. La dimensión de la competencia autonómica, en el caso de Euskadi es mayor. La Disposición Transitoria V de su Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma Vasca la gestión del régimen económico de la Seguridad Social en régimen de convenio y el Proyecto de Ley regula el régimen jurídico de entidades colaboradoras de la Seguridad Social, a las que de facto el Sistema Público de Seguridad absorbe.

Las Mutuas, desde su creación (1900), han venido desempeñando un papel fundamental para el desarrollo del sistema de Seguridad Social, siendo el mejor modelo de éxito de colaboración público-privada. A pesar de lo anterior, en los últimos años viene produciéndose una fuerte tendencia intervencionista, dirigida a tratar a las Mutuas, cada vez más, como si fueran Entidades Públicas. Esta tendencia está poniendo en riesgo las importantes aportaciones que las Mutuas hacen a la Seguridad Social, la calidad de servicio que prestan a los trabajadores y la competitividad que aportan a las Empresas, como factor clave para el crecimiento económico y la creación de empleo.

Para frenar ese proceso, y fruto de un amplio consenso político, social y económico, la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, recogía el mandato de reformar el marco normativo de las Mutuas con el fin de asegurar su carácter privado, protegiendo la libertad del empresario en la elección de la respectiva Entidad, y respetando su autonomía gestora y de gobierno, sin perjuicio del control y tutela a desarrollar por la Administración.

El propio Grupo Popular, durante la tramitación de la citada Ley 27/2011, presentó y defendió enmiendas sobre el alcance y contenido de la reforma del marco normativo de las Mutuas, coincidente con lo finalmente previsto en la citada Disposición Adicional.

Sin embargo, obviando todo lo anterior, lo cierto es que el Proyecto de Ley, aunque en su Preámbulo contiene una referencia meramente declarativa a la naturaleza privada de las Mutuas, se aparta y contradice el contenido del mandato incluido en la citada Disposición Adicional de la Ley 27/2011, de forma que no aporta medida alguna en esa dirección sino que, muy al contrario, profundiza en la publicación del Sector y en una absoluta limitación de su autonomía gestora y de gobierno.

En este sentido, el Proyecto de Ley atribuye al Ministerio de Empleo y Seguridad Social hasta un total de 36 competencias en prácticamente todos los ámbitos de dirección, organización y gestión de las Mutuas, vaciando de contenido su capacidad de organización y gobierno, con lo que no corrige el proceso de publicación que estas Entidades han sufrido en los últimos años, y lo que en realidad se proyecta tendrá como resultado incrementar al máximo el grado de intervención de la Administración sobre las Mutuas, por las siguientes razones:

— Se sitúa a las Mutuas, en una posición de subordinación respecto a la Administración de Seguridad Social, bajo las instrucciones de un Órgano de dirección y tutela, cuando lo previsto no era dirección y tutela, sino control y tutela. Términos, los de dirección y control de muy distinto significado.

— El respeto a la autonomía gestora y de gobierno de las Mutuas, que ha sido la clave de su éxito, es inexistente, ya que nada se prevé al respecto. No se asegura, ni se profundiza en absoluto, en estas

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 441

21 de noviembre de 2014

Pág. 48

características que son intrínsecas al carácter privado que se reconoce de las Mutuas, suprimiéndolo completamente en realidad, condicionando la actuación de estas entidades a las instrucciones que emanen del citado órgano de dirección y tutela, lo que lleva asociado un exceso de injerencia de la Administración Pública en las Mutuas, dándoles un tratamiento de órganos administrativos sin personalidad, en lugar de Asociaciones Privadas de Empresarios con personalidad jurídica propia.

En realidad lo que se consigue con el Proyecto de Ley es cambiar un modelo privado a uno público e incrementar hasta su grado máximo el nivel de injerencia de la Administración Pública en unas asociaciones privadas de Empresarios, que pasa a definir las, a todos los efectos, como sector público estatal de carácter administrativo, lo que, unido a lo señalado anteriormente, evidentemente está en contra del mandato dirigido a garantizar su naturaleza privada.

En definitiva, el proyecto, lejos de dar cumplimiento al mandato recibido para diseñar un modelo estable, de naturaleza privada y con autonomía gestora, convierte a estas entidades en órganos administrativos de segundo grado, totalmente subordinados al gobierno de la administración de tutela y cuya existencia deja de tener sentido alguno, puesto que si se quiere publicar el servicio que prestan debería atribuirse a una entidad pública especializada como son las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Si lo que se quiere es mantener una participación efectiva y responsable del sector empresarial en la misma, ésta sólo puede entenderse bajo un esquema de gestión autónoma, diferenciada de la atribuida a la Administración y que, en lugar de menoscabar y reducir el ámbito de los derechos de los mutualistas partícipes, incentive la participación de estos en la misma y sea atractiva y segura la asunción de responsabilidades en su gobierno.

Además, hay que tener en cuenta que el texto de la Disposición Adicional de la Ley 27/2011 recoge que la reforma de las Mutuas se hará con la participación de los agentes sociales, aunque el texto finalmente aprobado por el Consejo de Ministros ha sido elaborado sin contar con la debida participación de las organizaciones empresariales ni sindicales. Sobre esta cuestión, el propio Consejo Económico y Social, en su Dictamen aprobado el 22 de enero, lamentaba que no haya tenido lugar con anterioridad la consulta a los interlocutores sociales y que, en consecuencia, el procedimiento seguido se aparte del habitual, habiéndose remitido a esa institución un anteproyecto previamente a que se hayan agotado las vías previas de consultas con las organizaciones y de negociación en el marco del diálogo social. Esta situación, a la luz de los pronunciamientos públicos de los agentes sociales, no ha sido corregida con carácter previo a la aprobación del Proyecto de Ley en el Consejo de Ministros.

Considerando todo lo anterior, este Proyecto no cumple con el mandato para la reforma del marco normativo de las Mutuas previsto en la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 27/2011, pretendiéndose dar una orientación al modelo de Mutuas absolutamente contrario a lo preceptuado que fue consensuado.

A tal efecto se entiende que la actual realidad económica y social del país impide que el referente de gestión de las prestaciones de Seguridad Social que tiene atribuida el Sector de Mutuas haya de ser el funcionamiento puramente privado como cualquier otro seguro pero, desde luego, tampoco puede serlo el Sector Público Administrativo como reiteradamente pretende el texto Projectado, puesto que para ello ya existe la opción de las empresas de vincularse a una Entidad Gestora y conviene no olvidar que casi el 98% de las empresas españolas han optado «libremente» por la cobertura a través del régimen mutual.

En este escenario, entendemos que existe una fórmula intermedia, cual es referenciar la organización y funcionamiento de estas entidades a las sociedades mercantiles estatales, lo que permitiría respetar su naturaleza jurídico privada, con un esquema de control administrativo análogo al de estas, lo que evitaría anular su autonomía gestora y subordinar su capacidad de planificación, dirección y gestión cotidiana a las decisiones de un órgano administrativo como pretende el proyecto.

Por ello, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), solicita la devolución al Gobierno de este Proyecto de Ley, en términos de una revisión integral del mismo que asegure el cabal cumplimiento del mandato recibido y asegure un modelo de gestión estable y coherente con su naturaleza jurídico privada y la capacidad gestora inherente a este esquema de colaboración de las Mutuas.