

TRABAJO EFECTUADO POR:

JOSÉ MARÍA PALANCAR VALERO

*Subdirector General de Entidades Colaboradoras
del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*

Sumario:

- I. La prevención en el Sistema de la Seguridad Social.
- II. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
- III. El papel de las Mutuas de Accidentes de Trabajo en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
 1. Aspectos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que afectan a las Mutuas.
 2. Los Servicios de Prevención y las obligaciones de los empresarios en la ley.
 3. Comentarios sobre la participación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en la prevención de los riesgos laborales.

I. LA PREVENCIÓN EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Capítulo V del anterior Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974, se dedicaba a los Servicios Sociales, incluyendo entre los mismos los de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Medicina Preventiva, dando las normas básicas de actuación en estas materias, que serían objeto de desarrollo oportunamente. De esta configuración en la normativa específica de Seguridad Social, se deduce el planteamiento de las actuaciones de prevención como servicios sociales, complementarios de las prestaciones regladas de la Seguridad Social.

Aún en esta línea de complementariedad, el contenido normativo aludido resulta evidentemente escaso, puesto que los preceptos comprendidos en el Capítulo V citado, prácticamente se limitan a establecer y garantizar el derecho de los trabajadores a la protección de su salud y a remitir a las normas de desarrollo para su articulación más concreta.

Por otra parte, ya en aquellas fechas las normas básicas relativas a la prevención de riesgos y a la protección de la salud en el trabajo, se concretaban en las que han permanecido hasta nuestros días, aún vigentes si bien la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales significará la derogación parcial o total de algunas de ellas y de entre las que cabe destacar, como principal por su generalidad de aplicación, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobada por Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971, junto con otra serie de disposiciones de carácter más parcial, de entre las que merecen ser aludidas, a los efectos de este trabajo, el Decreto 1036/1959, de 10 de junio, de Organización de los Servicios Médicos de Empresa y la Orden Ministerial de 21 de noviembre del mismo año, por la que se aprueba su reglamento.

En este panorama normativo, el Real Decreto-Ley 36/1978, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, norma básica que, como su propia denominación indica, establece la estructura institucional del Sistema de Seguridad Social existente, suprimiendo las antiguas Mutualidades Laborales y configurando las actuales Entidades Gestoras de la Seguridad Social, adicionalmente dispone otra serie de medidas de reorganización, entre las que se destaca la extinción del Servicio Social de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dando distinta estructura a los servicios y entidades con competencias en esta materia y configurando al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo como un Organismo Autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo, todo lo cual en la práctica implica desligar dichas competencias de la Seguridad Social.

De este modo en el momento actual, en la normativa básica sobre Seguridad Social, que fundamentalmente se concreta en el nuevo Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, son escasas las referencias que se efectúan a la prevención de riesgos laborales y ello, como es lógico, siempre en relación con aspectos específicos de prestaciones o de la acción protectora del Sistema. Así, el artículo 123 del citado texto refundido se ocupa de los posibles recargos en las prestaciones económicas derivadas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, cuando exista incumplimiento por la empresa de las medidas de seguridad aplicables; el artículo 195 asimila el incumplimiento por la empresa de la orden de paralización de los trabajos que efectúe la Autoridad Laboral, en los casos en que se evidencie el incumplimiento de las normas de seguridad, a la situación de falta de la formalización de la protección de los trabajadores por accidentes de trabajo, con las consecuencias legalmente previstas al efecto; y finalmente, los artículos 196 y 197, establecen la obligatoriedad de realizar reconocimientos médicos a los trabajadores en los casos de riesgo de enfermedad profesional y las distintas responsabilidades por incumplimientos en esta materia.

No obstante, a pesar de esta clara separación competencial establecida ya en el año 1978, unas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, continuaron desde dentro del Sistema realizando actividades en este campo en relación con las empresas, cuyo contenido y amplitud ha dependido del tamaño de la Entidad que las ha desarrollado, actividades que se han llevado a cabo por las Mutuas con medios propios o concertados.

Esta actividad, continuadora de una larga tradición de las Mutuas prácticamente desde su aparición, a principios del corriente siglo, ha venido siendo admitida por los órganos de la Administración encargados del control de estas Entidades, en base a dicha tradición y a los efectos positivos que de ella se derivan para la población trabajadora española, puesto que tiene su fundamento en gran parte en la naturaleza de las mismas como asociaciones de empresarios, así como en la conveniencia de aprovechar los medios personales y materiales de que ya disponían para realizarla, estando su cobertura legal, en el marco normativo antes descrito, exclusivamente en función de la aprobación, en sus respectivos presupuestos anuales, de las cantidades destinadas a dicha actividad en las rúbricas presupuestarias existentes al efecto.

II. LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social son asociaciones de empresarios que se constituyen con autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el único objeto (en tanto se desarrollan las normas legales que amplían su ámbito funcional de actuación) de colaborar con la Seguridad Social en la protección de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional de los trabajadores empleados por los mismos, sin ánimo de lucro y bajo el principio de responsabilidad mancomunada de sus miembros.

Las Mutuas tienen su principal y casi exclusiva fuente de financiación en las cuotas de la Seguridad Social que, por las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional, satisfacen sus empresas asociadas, de modo que son Entidades administradoras de fondos públicos, siendo propiedad de la Seguridad Social el patrimonio que administran y que tenga su origen en las mencionadas cuotas. En el ejercicio de su colaboración, otorgan las prestaciones tanto económicas como sanitarias y recuperadoras, derivadas de contingencias profesionales, que afectan a sus trabajadores protegidos.

Las Mutuas han de aceptar toda propuesta de asociación a las mismas que les formule cualquier empresa y están regidas por una Junta general que comprende a todos los empresarios asociados y una Junta directiva, compuesta por el número de asociados que disponga sus estatutos, elegidos por la Junta general y a cuyo cargo queda el gobierno directo e inmediato de la Mutua. Existe participación de los trabajadores en sus órganos de gobierno, ya que un representante de los trabajadores de la Entidad forma parte como miembro de las Juntas general y directiva. Adicionalmente existe una Comisión de Prestaciones Especiales, de carácter paritario entre representantes de empresarios asociados y trabajadores protegidos, cuya competencia se reduce a otorgar las prestaciones de asistencia social que dispensa la Mutua y, como órgano de participación institucional de reciente creación, una Comisión de Control y Seguimiento de su gestión, también de carácter paritario, en la que las representaciones de empresarios y trabajadores se ostenta, respectivamente, por las organizaciones empresariales y sindicales de mayor representatividad en el ámbito de actuación de la Mutua.

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social constituyen en la práctica y en cuanto a su régimen financiero, una excepción al establecido con carácter general para el Sistema de la Seguridad Social, ya que dicho régimen es singular para cada una de ellas, de modo que al cierre de cada ejercicio económico han de emplear los excedentes que obtengan en la dotación, con carácter obligatorio, de una serie de reservas cuyas cuantías teóricas están establecidas en función de diversos parámetros relacionados con sus obligaciones pendientes a la fecha por prestaciones y con su volumen de gestión, reservas que les permiten contar con los recursos financieros suficientes para iniciar el ejercicio siguiente. En el caso de insuficiencia en un ejercicio determinado, de recursos para atender los gastos del mismo, el déficit podrá ser cargado a

las reservas existentes y, si éstas no fuesen asimismo suficientes, podría llegarse a exigir la responsabilidad mancomunada a los asociados en la forma de una derrama, con el fin de garantizar la correcta dispensa de las prestaciones a los trabajadores y el cumplimiento de sus restantes obligaciones.

Al margen de lo anterior, es interesante destacar que los excedentes que puedan quedar a las Mutuas en un ejercicio, una vez dotadas las reservas obligatorias a que se ha hecho referencia en sus importes máximos (lo que se denomina exceso de excedentes), tiene también un destino legalmente predeterminado, estando su 80 por 100 preceptivamente afecto a los fines generales de prevención y rehabilitación y quedando a disposición del destino que, dentro de los expresados fines, le asigne el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en cuenta del Banco de España donde deben ingresarlo las Mutuas, constituyendo el denominado Fondo de Prevención y Rehabilitación y pudiendo igualmente las Mutuas que lo han generado solicitar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el reintegro de fondos para financiar inversiones destinadas a los indicados fines.

En el momento actual hay 34 Mutuas operantes, tras un importante proceso de reestructuración al que se viene sometiendo el sector, propiciado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con el objeto de racionalizar su estructura y dimensión de las Entidades que lo integran, de modo que reúnan las características adecuadas para el correcto cumplimiento de las funciones que la colaboración con la Seguridad Social actualmente exige, en todas las facetas que dicha colaboración implica a tenor de las recientes modificaciones normativas en la materia (posibilidad de gestionar la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes).

En datos a nivel global del sector, la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social se define por las magnitudes siguientes:

- Según el presupuesto aprobado para el corriente ejercicio de 1995, dispensan su protección a más de 9.630.000 trabajadores pertenecientes a 1.650.000 empresas asociadas, con una recaudación estimada de cuotas de la Seguridad Social por 387.000 millones de pesetas, aproximadamente.
- En 1994 dispensaron protección al 73,93 por 100 de los trabajadores afiliados y en alta a la Seguridad Social en dicho año y obtuvieron el 85,26 por 100 del total de cuotas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales recaudadas por el Sistema en el mismo.
- También según presupuesto para 1995, contarán con 785 centros asistenciales y darán empleo a 12.812 personas, de las que 7.634 serán personal sanitario y 971 dedicado a tareas específicas de higiene y seguridad en el trabajo.
- En el mismo ejercicio, las Mutuas tienen previsto destinar a higiene y seguridad en el trabajo un gasto de 7.439 millones de pesetas, lo que representa el 1,88 por 100 del gasto por operaciones corrientes previsto, frente al 1,73 por 100 que supuso en 1994.

Estos datos evidencian, a grandes rasgos, la importancia de los medios con que cuentan las Mutuas para los fines de prevención y la incidencia potencial que se derivará de su acción coordinada en este campo, dada la importancia de su colectivo protegido y la relación directa con los empresarios, así como la dispersión de medios por todo el territorio nacional.

Como muestra y en concreto en el ejercicio 1994 las actividades de las Mutuas en este campo, también a nivel global del sector, se tradujeron en las siguientes actuaciones:

- Se investigaron las causas de 23.011 accidentes de trabajo.
- Se realizaron 85.419 estudios de siniestralidad en empresas asociadas.
- Se giraron 165.433 visitas de asesoramiento a centros de trabajo.
- Se elaboraron 72.194 encuestas sobre aspectos de seguridad.
- Se celebraron 13.338 cursos sobre seguridad y prevención, asistiendo 192.628 personas.
- En el aspecto de medicina preventiva, también en 1994 se practicaron reconocimientos médicos a 2.008.649 trabajadores.
- En otras actuaciones relacionadas, se adquirieron 246.265 botiquines para su dotación a empresas, con un coste medio de 3.157 pesetas por botiquín.

III. EL PAPEL DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO EN LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

1. Aspectos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que afectan a las Mutuas.

Tras diversos textos alternativos que se han manejado en los sucesivos borradores de esta ley, respecto del papel que debían desempeñar las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, la definitiva norma publicada como Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, presenta en su contenido diversos aspectos que afectan, de modo directo o tan sólo indirecto, a la gestión que desarrollan estas Entidades y que se concretan en los siguientes:

- El artículo 32 de la ley establece que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán desarrollar para las empresas a ellas asociadas las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención, con sujeción a lo previsto en el apartado 31.5 anterior, esto es, una vez obtenida la acreditación para actuar como tales de la Autoridad Laboral y previa la aprobación de la Administración Sanitaria, en cuanto a los aspectos de carácter sanitario.

El mismo artículo 32 dispone que los empresarios y trabajadores tendrán derecho a participar en el control y seguimiento de la gestión desarrollada por las Mutuas en estas funciones, a través de sus Comisiones de Control y Seguimiento, órgano paritario de participación institucional a que se ha hecho referencia con anterioridad.

- Asimismo, la disposición adicional decimotercera de la ley dispone que los recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación también antes aludido, procedentes del exceso de excedentes de gestión de las Mutuas, podrán ser destinados en la cuantía que reglamentariamente se determine, a las actividades que desarrollen dichas Entidades como Servicios de Prevención, según lo descrito en el punto anterior.
- Por otra parte, la disposición transitoria segunda establece que, en tanto se apruebe el reglamento regulador de los Servicios de Prevención, se entenderá que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social cumplen el requisito de acreditación previsto en el artículo 31.5 de la ley.
- Finalmente y aunque sólo de un modo indirecto afecte a las Mutuas, hay que hacer por su importancia una referencia al contenido de la disposición adicional quinta de la ley, donde se prevé la creación de una Fundación adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo prevista en el artículo 13 de la propia ley, cuya finalidad será la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, Fundación que será dotada con un patrimonio con cargo al expresado Fondo de Prevención y Rehabilitación, concretamente en una cuantía máxima del 20 por 100 del Fondo, determinado en la fecha de entrada en vigor de la ley.

2. Los Servicios de Prevención y las obligaciones de los empresarios en la ley.

Según ha sido puesto de manifiesto en el apartado anterior, el cometido principal que se prevé para las Mutuas en la ley, es el de desarrollar para sus empresas asociadas las funciones de Servicios de Prevención con el alcance que corresponda, en función del concepto y de los cometidos que para dichos servicios se establecen en los artículos 30 y 31 de la propia ley, siendo estas funciones las que deberán atender las Mutuas. Dichas funciones, a tenor del contenido de los preceptos señalados, podrían resumirse en los aspectos concretos siguientes:

- Dependiendo de diversos factores como el tamaño de la empresa, los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la peligrosidad de las actividades desarrolladas, las empresas deben contar con un Servicio de Prevención encargado de la asistencia técnico-preventiva a las mismas y que se organizará con la participación de los trabajadores.
- Servicio de Prevención, puede definirse como el conjunto de medios materiales y humanos organizado por el empresario, directamente o con participación de terceros, para la realización de las actividades preventivas necesarias en la empresa. Su misión es la de asistir y asesorar al empresario, trabajadores y órganos de representación, en estas materias.
- Los Servicios de Prevención deben contar con las condiciones, conocimientos y medios suficientes que les permitan:
 - Diseñar y aplicar planes preventivos.
 - Evaluar factores de riesgo.
 - Determinar prioridades para la adopción de medidas.
 - Prestar asistencia para la información y formación de los trabajadores.
 - Asegurar la prestación de los primeros auxilios y la ejecución de planes de emergencia.
 - Vigilar la salud de los trabajadores respecto de los riesgos existentes.
- El Servicio de Prevención tendrá carácter interdisciplinar y será el adecuado en función del tamaño de la empresa, del tipo de riesgos existentes en la misma y de su distribución en la empresa o centro de trabajo.
- Para poder actuar como Servicio de Prevención, se necesitará de la acreditación para ello que conferirá la Autoridad Laboral, previa verificación de que reúne las condiciones precisas y previa aprobación de la Autoridad Sanitaria en aquellos aspectos que la afecten. En el caso de que el Servicio de Prevención no se concierte con una Entidad especializada ajena a la empresa, se deberá someter el sistema de prevención a una auditoría o evaluación externa.

Los aspectos señalados como propios y legalmente atribuidos a los Servicios de Prevención, aun a falta del oportuno desarrollo reglamentario al respecto, son los que en principio deberían atender las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en su actuación como tales Servicios de Prevención para sus empresas asociadas.

No obstante y en relación también con todo lo anterior, no puede olvidarse que la ley define asimismo claramente al empresario como responsable de la prevención en su empresa, estableciendo en su Capítulo III las obligaciones que le atañen en relación con materias diversas, como los principios de la acción preventiva, evaluación de riesgos, equipos de trabajo y medios de protección, formación de los trabajadores, medidas de emergencia, vigilancia de la salud e incluso coordinación de actividades, cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas. Dichas obligaciones de los empresarios pueden concretarse, también de modo muy resumido, en las siguientes:

- Prevención de riesgos, garantizando la seguridad y la salud, lo que implica adoptar las medidas necesarias de protección y de prevención.
- Ejecución del deber de prevención, mediante el cumplimiento de las distintas obligaciones normativas que se le imponen en la materia.
- Ordenación de la acción preventiva, lo que implica poner en práctica el conjunto de medidas necesarias y disponer la organización de la prevención como una parte de la organización del trabajo.
- Obligación de control periódico de las condiciones de trabajo. En caso de que se evidencie la inadecuación de las medidas preventivas existentes, debe procederse a su modificación.
- Obligación de comunicar a la Autoridad Laboral los daños que sufran los trabajadores.
- Disponer de las medidas adecuadas para los casos de emergencia y la debida formación de los trabajadores que deban ponerlas en práctica. Establecer las relaciones adecuadas con los servicios externos de primeros auxilios, traslados, etc.
- Disponer que cada lugar de trabajo sea adecuado a su utilización y su mantenimiento periódico. Utilización de equipos de protección individual sólo cuando no sea posible la protección colectiva, pero en todo caso dichos medios individuales han de ser siempre los más adecuados. Asimismo los equipos de trabajo deben ser siempre los adecuados a la actividad y convenientemente adaptados a las posibles circunstancias especiales.
- Mantener la debida coordinación cuando dos o más empresas tienen su actividad en el mismo lugar de trabajo, así como en los casos de contratas, subcontratas, etc. El responsable es el empresario principal, debiendo vigilar el cumplimiento de las normas cuando el trabajo se realiza mediante contrata o por trabajadores autónomos.

3. Comentarios sobre la participación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en la prevención de los riesgos laborales.

A tenor de todo lo expuesto en los dos puntos anteriores de este epígrafe III, parece que la actividad de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como consecuencia de las funciones que se les asignan en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, podrá quedar enmarcada por la conjugación de los aspectos siguientes:

- *Aprovechamiento de su naturaleza y condiciones:* parece evidente que el papel asignado a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en la prevención de riesgos laborales por la ley, parte de la conveniencia e incluso necesidad, de aprovechar la naturaleza de estas Entidades como asociaciones de empresarios, así como su importantísima cobertura de la población trabajadora española y los medios personales y materiales de que disponen para el desarrollo de una actividad que, como fue expuesto en su momento, han venido realizando desde hace largo tiempo; todo ello con el fin de que constituyan un vehículo de los más apropiados para difundir la prevención y ayudar a cumplir la normativa en materia de riesgos laborales entre todo tipo de empresas, pero quizá con un mayor énfasis en las medianas y pequeñas.
- *Necesidad de un desarrollo normativo:* teniendo en cuenta la posibilidad de asumir las funciones de los Servicios de Prevención de sus empresas asociadas que se prevé para las mismas en la norma comentada, el verdadero alcance de la participación de las Mutuas dependerá, como es lógico, del desarrollo reglamentario de la ley en lo que afecta a modalidades de organización, funcionamiento y control de dichos servicios, conforme a lo previsto en el artículo 6.º de la propia ley, por lo cual es un aspecto sobre el que, por el momento, sólo pueden realizarse comentarios desde un punto de vista teórico.

No obstante, en esta articulación normativa de las funciones que hayan de cumplir las Mutuas, se considera que deberán tenerse en cuenta necesariamente determinadas circunstancias que condicionan de algún modo la ejecución práctica de dichas funciones, las cuales se comentan seguidamente.

- *Regulación de las obligaciones de las empresas:* si bien el texto de la ley finalmente aprobado ha optado por guardar silencio al respecto, dejando la materia para la posterior regulación reglamentaria, borradores anteriores de la norma introducían una regulación de los Servicios de Prevención de las empresas previendo la posibilidad de que determinadas empresas, en función de su tamaño o peligrosidad de la actividad desarrollada, contasen de modo obligatorio con Servicios de Prevención de titularidad empresarial, no pudiendo acudir a medios externos sino para la realización de actividades no regulares y que

requieran de medios especializados. Esta posible articulación, que guarda un notable paralelismo con la actualmente vigente, impide pronunciarse en el momento presente sobre el segmento de empresas respecto del que, finalmente, podrán las Mutuas asumir las funciones de los Servicios de Prevención de un modo pleno y no manteniendo el actual carácter accesorio en cuanto a la realización de actuaciones puntuales y especializadas.

- *Necesidad de la acreditación de medios*: por el contrario, un aspecto que queda perfectamente recogido en la norma es la necesidad de que la actuación de las Mutuas como Servicios de Prevención cuente con la previa acreditación de los medios de que dispongan las mismas, en los términos previstos en el artículo 31.5. Por tanto, la posibilidad real de actuación de estas Entidades como Servicios de Prevención de sus asociados vendrá en función de que las mismas logren obtener la oportuna acreditación como tales que, a su vez, estará posiblemente en función de las características y tipo de actividades desarrolladas por las empresas a las que haya de prestarse el servicio.

En este sentido, se considera que lo establecido al efecto en la disposición transitoria segunda de la ley no podría entenderse como la concesión de una acreditación generalizada a los medios de las Mutuas a efectos de lo previsto en el párrafo anterior, ni como una autorización para realizar con carácter inmediato dichas funciones, sino más bien como un mecanismo en virtud del cual se dota de la necesaria cobertura legal a la actividad de tipo general que, como ha sido reiteradamente comentado, han venido realizando las Mutuas en el campo de la prevención, a partir de la entrada en vigor de la ley y en el nuevo marco normativo que dicha entrada en vigor representa.

- *Preponderancia de los medios propios*: parece lógico que, sin perjuicio de que los medios personales y materiales que se destinan a prevención por parte de las Mutuas, hayan de sufrir una cierta transformación y, probablemente y en todo caso, ser adecuadamente potenciados, al objeto de atender la demanda de servicios en este campo que se derivará de las nuevas funciones a asumir como consecuencia del papel que se les asigna en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, deba existir siempre una adecuada correlación entre la demanda de servicios de las empresas y la capacidad de la Mutua para prestarlos con sus medios propios, como elemento determinante a la hora de evaluar las posibilidades de constituirse en Servicio de Prevención en las citadas empresas, toda vez que en caso contrario y ante la falta de capacidad propia, la necesidad de acudir a medios ajenos de forma habitual y no con carácter complementario, puede convertir en la práctica a las Mutuas en meros intermediarios entre sus empresas asociadas y las empresas o entidades, públicas o privadas, que en realidad presten el servicio, situación esta que no parece ser acorde con el esquema de funcionamiento y responsabilidades previsto en la propia ley.
- *Generalización de los servicios*: por otra parte y en relación con lo expuesto en el párrafo anterior, parece lógico también que la transformación y potenciación de los medios propios de las Mutuas no deberían tener como objetivo principal una excesiva especializa-

ción al objeto de cubrir las necesidades concretas de ciertas empresas de características particulares, aunque sean de importante dimensión, sino que deberían realizarse en función y con la meta primordial de obtener la capacidad de prestar los servicios a una mayoría de las empresas asociadas, garantizando de este modo, adicionalmente, la igualdad de derechos que tienen las mismas en su condición de mutualistas; ello sin perjuicio de atender la demanda de servicios especializados en casos concretos y por los medios más adecuados, si la capacidad de la Mutua lo permite.

- *Financiación de las actividades:* en cuanto al aspecto de la financiación de estas actividades de las Mutuas y ante la falta de indicaciones en el texto de la ley al respecto, resulta necesario efectuar algunas consideraciones.

En primer lugar, recordar que estas Entidades tienen su principal y casi exclusiva fuente de recursos en las cuotas de la Seguridad Social que aportan sus asociados, las cuales tienen su destino en la financiación de las prestaciones reglamentarias a los accidentados de trabajo y enfermos profesionales, en la dotación de las reservas obligatorias y en la distribución legalmente prevista para el exceso de excedentes una vez dotadas las reservas.

Por otra parte, hay que recordar también que, al margen de que las Mutuas hayan continuado financiando, con cargo a las cuotas de Seguridad Social que obtienen, determinadas actividades en materia de prevención, dicha actividad se encuentra, con carácter general, al margen de la gestión y financiación del Sistema de la Seguridad Social desde el año 1978, a raíz de la publicación del Real Decreto-Ley 36/1978.

Teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos anteriores y sin perjuicio de la actividad tradicional de las Mutuas en este campo, se considera que habrá de arbitrarse un mecanismo de financiación para el nuevo cometido de estas Entidades, que permita aportar los recursos suficientes para que puedan atender adecuadamente las demandas de las empresas y con los medios suficientes para ello, sin que se generen cargas financieras adicionales para las mismas como Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, que puedan suponer una fuente de desequilibrios a medio plazo. En el establecimiento del mecanismo de financiación aludido, se considera también que habrá de combinarse adecuadamente el carácter de las Mutuas como Entidades sin ánimo de lucro, con el papel del empresario como responsable de la prevención en su empresa que se le continúa atribuyendo en la propia ley, evitando adicionalmente que la actuación de las Mutuas a este respecto pueda convertirse en elemento de discriminación entre sus asociados.

- *El Fondo de Prevención y Rehabilitación:* también en relación con el aspecto de la financiación, es obligada una referencia al contenido de la disposición adicional decimotercera de la ley, antes comentada, donde se prevé que los recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación, procedentes del exceso de excedentes de gestión de las Mutuas, podrán ser destinados en la cuantía que reglamentariamente se determine, a las actividades que desarrollen dichas Entidades como Servicios de Prevención.

Esta prescripción legal, que podría entenderse en cierto modo como innecesaria, por cuanto ya el artículo 73 de la Ley General de la Seguridad Social establece que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social afectarán necesariamente el 80 por 100 del exceso de sus excedentes de gestión, a los fines generales de *prevención* y rehabilitación, no resulta especialmente clarificadora por lo que se refiere a los mecanismos que hayan de utilizarse con carácter general para la financiación de esta actividad de las Mutuas ya que, por una parte, se remite igualmente al desarrollo reglamentario a efectos de determinar la cuantía concreta de estos fondos que podrá destinarse a tal fin y por otra, si bien los recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación pueden constituir un complemento que permita a las Mutuas dotarse de los medios necesarios para llevar a cabo su labor, no puede olvidarse que desde hace ya algunos ejercicios dicho Fondo se nutre de los excedentes que generan un reducido número de Mutuas y que, por tal motivo y en todo caso, dichos recursos tendrían una duración limitada en el tiempo, por lo cual su utilización parece que no exime en modo alguno de establecer mecanismos de financiación alternativos.

Como conclusión de todo lo expuesto, parece evidente que será necesario aguardar al desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, concretamente a la elaboración del Reglamento de los Servicios de Prevención, para precisar las funciones concretas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en este campo, así como aspectos fundamentales de las mismas, como la concreción de su contenido, alcance, financiación y articulación en relación con las obligaciones del empresario.

Con todo y teniendo en cuenta la naturaleza, características y trayectoria de las Mutuas en esta área, parece que puede augurarse una importante labor a realizar por las mismas y una amplia repercusión y, posiblemente, aceptación de la alternativa que representarán en la gestión de la prevención de riesgos laborales, aspecto este de la organización de las empresas que, con independencia del imperativo legal y de la necesidad de adecuación al entorno europeo, se entiende que su objeto, finalidad y rentabilidad social y económica, justifican sobradamente los esfuerzos que por las Administraciones Públicas, trabajadores y empresarios, se realicen para su adecuada articulación.