TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 829

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 26 de marzo de 2009, el *Informe de Fiscalización sobre los procedimientos de contratación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

INDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS 12

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES 15

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO 15

I.2. INTRODUCCIÓN 15

I.2.1. Naturaleza jurídica 15

I.2.2. La contratación de las Mutuas: aspectos generales 15

I.2.3. Relevancia cuantitativa de la contratación de las Mutuas 17

I.3. MARCO JURÍDICO 19

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 22

II.1. OBJETIVOS Y ALCANCE 22

II.2. TRÁMITE DE ALEGACIONES 24

II.3. LIMITACIONES 26

II.4. CONCLUSIONES 28

II.4.1. Conclusiones generales referentes al cumplimiento por las Mutuas del marco normativo aplicable 28

II.4.2. Conclusiones que afectan a la tutela administrativa ejercida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 33

II.4.3. Conclusión que afecta a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 35

II.4.4. Conclusiones que afectan a la Intervención General de la Seguridad Social 36

II.4.5. Conclusiones que afectan a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social 39

II.4.5.1. SOBRE LA CONTRATACIÓN, EN GENERAL 39

II.4.5.2. SOBRE LAS PERSONAS Y ENTIDADES VINCULADAS A LAS MUTUAS 47

II.4.5.3. SOBRE LOS CONTRATOS FORMALIZADOS PARA LA COBERTURA DE LA ASISTENCIA SANITARIA Y DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES 63

II.4.5.4. SOBRE LA CONTRATACIÓN LABORAL 68

II.4.5.5. SOBRE LA ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA 71

II.4.5.6. SOBRE LA PUBLICIDAD Y PROMOCIÓN COMPETITIVA 78

II.4.5.7. SOBRE LA ASOCIACIÓN DE MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO 82

II.4.5.8. SOBRE LAS FUNDACIONES PRIVADAS 82

II.4.5.9. SOBRE LA INSUFICIENTE SEGREGACIÓN DE LAS SOCIEDADES DE PREVENCIÓN 84

II.4.5.10. SOBRE OTROS GASTOS INDEBIDOS O NO JUSTIFICADOS 85

II.4.5.11. SOBRE LA EXISTENCIA DE POSIBLES PAGOS INDEBIDOS 86

II.5. RECOMENDACIONES 87

II.5.1. Recomendaciones dirigidas al Gobierno 87

II.5.2. Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo e Inmigración 90

SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO 97

III.1. INCLUSIÓN DE LAS MUTUAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 97

III.1.1. Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 97

III.1.1.1. SITUACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA OPERADA POR LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2007 97

III.1.1.2. REFORMA DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 100

III.1.2. Ley de Contratos del Sector Público 101

III.1.3. Informes anteriores del Tribunal de Cuentas 105

III.2. TUTELA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES 107

III.2.1. Ámbito objetivo de las autorizaciones administrativas 108

III.2.1.1. CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y DE SERVICIOS 109

III.2.1.2. CONTRATOS DE *RENTING* 113

III.2.2. Inspección de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social 114

III.2.3. Control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social 115

III.3. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS MUTUAS 118

III.3.1. El régimen general de incompatibilidades del personal al servicio de las Mutuas 118

III.3.2. Especial referencia al régimen de incompatibilidades del personal facultativo de las Mutuas 123

III.3.3. Especial referencia al régimen de incompatibilidades de los Directores Gerentes de las Mutuas 130

III.3.4. Conclusión general sobre el incumplimiento del régimen de incompatibilidades 134

III.4. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA CONTRATACIÓN DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL 135

III.4.1. Incidencias de carácter general 141

III.4.2. Existencia de personas y entidades vinculadas a las Mutuas 152

III.4.2.1. VOLUMEN DE FACTURACIÓN CON PERSONAS Y ENTIDADES VINCULADAS A LAS MUTUAS 154

III.4.2.2. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 151.- “ASEPEYO” 155

III.4.2.3. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" 156
III.4.2.3.1. Grupo de entidades especialmente vinculado al personal de la Mutua 157
III.4.2.3.2. Otras entidades vinculadas a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" 164
III.4.2.4. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR" 165
III.4.2.5. ENTIDAD VINCULADA A LA MUTUA NÚMERO 11.- "MAZ" 167
III.4.2.6. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 183.- "MUTUA BALEAR" 168
III.4.2.7. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" 168
III.4.2.8. ENTIDAD VINCULADA A LA MUTUA NÚMERO 267.- "UNIMAT" 170
III.4.3. Incidencias detectadas en la contratación corriente de las MATEPSS 170
III.4.3.1. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" 170
III.4.3.1.1. Contratos de obras celebrados por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" 170
III.4.3.1.2. Contratos de suministros celebrados por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" 180
III.4.3.1.3. Contratos de consultoría y asistencia, y de servicios celebrados por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" 183
III.4.3.1.4. Contratos patrimoniales celebrados por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" 199
III.4.3.2. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR" 201
III.4.3.2.1. Contratos de obras celebrados por la Mutua "IBERMUTUAMUR" 201
III.4.3.2.2. Contratos de suministros celebrados por la Mutua "IBERMUTUAMUR" 209
III.4.3.2.3. Contratos de consultoría y asistencia y de servicios celebrados por la Mutua "IBERMUTUAMUR" 216
III.4.3.2.4. Contratos patrimoniales celebrados por la Mutua "IBERMUTUAMUR" 229
III.4.3.3. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" 233
III.4.3.3.1. Contratos de obras celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" 233
III.4.3.3.2. Contratos de suministros celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" 234
III.4.3.3.3. Contratos de consultoría y asistencia, y de servicios celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" 237
III.4.3.3.4. Contratos patrimoniales celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" 241
III.4.3.4. INCIDENCIAS DETECTADAS EN CONTRATOS DE LAS MUTUAS INCLUIDAS EN LA MUESTRA COMPLEMENTARIA 242
III.4.3.4.1. Incidencias que afectan a la Mutua número 151.- "ASEPEYO" 242
III.4.3.4.2. Incidencias que afectan a la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR" 255

III.5. ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONTRATOS FORMALIZADOS PARA LA COBERTURA DE LA ASISTENCIA SANITARIA Y DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA POR INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES 262

III.5.1. Introducción 262

III.5.2. Prestación de asistencia sanitaria con medios ajenos 263

III.5.2.1. RELEVANCIA CUANTITATIVA DEL GASTO SANITARIO 263

III.5.2.2. SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE LOS CONCIERTOS DE ASISTENCIA SANITARIA CON PERSONAS JURÍDICAS 268

III.5.2.3. DEBILIDADES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO UTILIZADOS PARA LA CONCERTACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA 271

III.5.3. Actividades de control y seguimiento de la Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes 278

III.5.3.1. RELEVANCIA CUANTITATIVA DEL GASTO DE ACTIVIDADES DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE ITCC PRESTADAS CON MEDIOS AJENOS 278

III.5.3.2. DEBILIDADES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO UTILIZADOS PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES 280

III.5.4. Incidencias comunes a la prestación por las Mutuas de la asistencia sanitaria y del control y seguimiento de la ITCC con medios ajenos 284

III.5.4.1. DEBILIDADES EN LOS PROCESOS DE CONTROL DE LA FACTURACIÓN RECIBIDA 284

III.5.4.1.1. Incidencias detectadas en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" 284

III.5.4.1.2. Incidencias detectadas en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" 285

III.5.4.1.3. Incidencias detectadas en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" 287

III.5.4.2. DISPARIDAD ENTRE LAS TARIFAS APLICADAS POR LOS DISTINTOS PROVEEDORES DE SERVICIOS 291

III.5.4.3. CONCERTACIÓN Y CONTRATACIÓN CON EMPRESAS ASOCIADAS A LAS MUTUAS DE LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA O DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES 293

III.5.4.4. CONTRATACIÓN CON PERSONAS FÍSICAS O ENTIDADES RELACIONADAS, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, A LAS MUTUAS 294

III.5.4.4.1. Incidencias detectadas en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" 295

III.5.4.4.2. Incidencias detectadas en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" 307

III.5.4.4.3. Incidencias detectadas en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" 309

III.5.4.4.4. Incidencias detectadas en las Mutuas incluidas en la muestra complementaria 312

III.5.5. Otras cuestiones analizadas en el ámbito de la asistencia sanitaria y el control de ITCC 313

III.5.5.1. ASISTENCIA SANITARIA EN EL EXTRANJERO 313
III.5.5.2. COBERTURA A COLECTIVOS AJENOS SIN AUTORIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES Y CON TARIFAS DIFERENCIADAS 317
III.5.5.3. EXISTENCIA DE RECURSOS OCIOSOS EN EL SECTOR 318
III.5.5.4. RECONOCIMIENTOS MÉDICOS....320
III.5.5.5. PRÁCTICAS UTILIZADAS PARA EVITAR LA ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DEFICITARIAS EN LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES 320
III.5.5.6. RECURSO A LA CONTRATACIÓN DE DETECTIVES PRIVADOS EN LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES 321
III.6. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONTRATACIÓN DE TERCEROS COMO COMPLEMENTO A LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LAS MUTUAS 321
III.6.1. Relevancia cuantitativa de los gastos destinados a la administración complementaria de la directa de las Mutuas 321
III.6.2. Marco normativo y situación actual 323
III.6.2.1. ANTECEDENTES....323
III.6.2.2. IMPORTE MÁXIMO DE LA RETRIBUCIÓN 324
III.6.2.3. REQUISITOS PARA LA RETRIBUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA 326
III.6.2.4. INEXISTENCIA DE DOCUMENTOS CONTRACTUALES Y DE ACREDITACIÓN DE LOS TRABAJOS DESARROLLADOS....329
III.6.3. Análisis global de los datos recibidos de la Tesorería General de la Seguridad Social 331
III.6.4. Análisis individual de los datos recibidos de las Mutuas 335
III.6.4.1. COLABORADORES RELACIONADOS CON PERSONAS PERTENECIENTES A LA PLANTILLA O A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA MUTUA 335
III.6.4.2. COLABORADORES RETRIBUIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN CONCERTADA DE EMPRESAS DE SU PROPIO GRUPO DE SOCIEDADES 337
III.6.4.3. CUANTIFICACIÓN DE LOS POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS A FAVOR DE LOS COLABORADORES DE LAS MUTUAS....338
III.6.4.3.1. Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" 338
III.6.4.3.2. Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR"....347
III.6.4.3.3. Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" 349
III.6.4.3.4. Posibles pagos indebidos realizados por las Mutuas incluidas en la muestra complementaria....354
III.6.5. Resultados de la circularización a empresas asociadas....356

III.6.6. Análisis de las reformas realizadas a través de Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre....359

III.7. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONTRATACIÓN LABORAL....363

III.7.1. Incrementos retributivos....364

III.7.2. Retribuciones del personal sujeto a contratos de alta dirección....365

III.7.2.1. COMPARATIVA ENTRE LAS RETRIBUCIONES PERCIBIDAS POR LOS DIRECTIVOS DE LAS MUTUAS Y LAS PERCIBIDAS POR LOS ALTOS CARGOS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO....366

III.7.2.2. AUTORIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE LOS CONTRATOS DE ALTA DIRECCIÓN....369

III.7.2.3. RETRIBUCIONES SUPERIORES A LAS COMUNICADAS AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES....372

III.7.2.4. CLÁUSULAS CONTRACTUALES CONTRARIAS AL ORDENAMIENTO JURÍDICO....373

III.7.3. Contratos para la externalización de los compromisos por Planes de Pensiones y Seguros a favor del personal....376

III.7.3.1. PLANES DE PENSIONES....376

III.7.3.2. CONTRATOS DE SEGUROS DE VIDA A FAVOR DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS MUTUAS....381

III.7.4. Contratos con terceros para la ejecución de las actividades de formación del personal de las Mutuas....383

III.7.4.1. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”....383

III.7.4.2. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 274.- “IBERMUTUAMUR”....385

III.7.4.3. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”....392

III.7.5. Extinción de los contratos de trabajo....393

III.7.6. Indemnizaciones por razón del servicio....399

III.7.7. Dietas por asistencia a Órganos Colegiados de las Mutuas....400

III.8. OTROS GASTOS CONTRACTUALES RELACIONADOS CON LA CAPTACIÓN DE EMPRESAS....405

III.8.1. Análisis de las ofertas de asociación realizadas para la captación de empresas....406

III.8.1.1. OFRECIMIENTO DE MEJORAS DE LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL SIN LA SUFICIENTE COBERTURA NORMATIVA....407

III.8.1.2. OFERTA DE PRESTACIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES NO INCLUIDAS EN EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL....408

III.8.1.3. OFERTA GRATUITA DE SERVICIOS AJENOS A LA SEGURIDAD SOCIAL....411

III.8.1.4. CONCESIÓN DE BENEFICIOS ECONÓMICOS A EMPRESARIOS ASOCIADOS....413

III.8.2. Propuesta de mejoras complementarias de la acción protectora del Sistema 418

III.8.3. Publicidad y propaganda competitivas de las actividades que realizan las Mutuas 419

III.8.3.1. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN DE IMAGEN 420

III.8.3.2. PUBLICACIONES INSTITUCIONALES 421

III.8.3.3. ACTIVIDADES PROMOCIONALES REALIZADAS A TRAVÉS DE COLEGIOS DE GRADUADOS SOCIALES 422

III.8.4. Gastos contractuales derivados de la promoción y captación de empresas imputados improcedentemente al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social 423

III.8.4.1. POSIBLES PAGOS INDEBIDOS DETECTADOS EN LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" 424

III.8.4.1.1. Derivados de actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas..... 424

III.8.4.1.2. Derivados de actividades preventivas imputables a la Sociedad de Prevención..... 426

III.8.4.2. POSIBLES PAGOS INDEBIDOS DETECTADOS EN LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR" 428

III.8.4.2.1. Derivados de actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas..... 428

III.8.4.2.2. Derivados de actividades preventivas imputables a la Sociedad de Prevención..... 429

III.8.4.3. POSIBLES PAGOS INDEBIDOS DETECTADOS EN LA MUTUA NÚMERO 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" 430

III.8.4.3.1. Derivados de actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas..... 430

III.8.4.3.2. Derivados de actividades preventivas imputables a la Sociedad de Prevención..... 430

III.8.4.4. POSIBLES PAGOS INDEBIDOS DETECTADOS EN LAS MUTUAS DE LA MUESTRA COMPLEMENTARIA 433

III.8.4.4.1. Derivados de actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas..... 433

III.8.4.4.2. Derivados de actividades preventivas imputables a la Sociedad de Prevención..... 433

III.8.5. Cuotas de asociación abonadas por las Mutuas 434

III.8.5.1. CUOTAS DE ASOCIACIÓN ABONADAS A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES 434

III.8.5.2. CUOTAS DE ASOCIACION ABONADAS A ORGANIZACIONES EMPRESARIALES 435

III.8.5.3. ASOCIACIONES DE MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO 436

III.8.5.3.1. Cuotas satisfechas a Asociaciones de Mutuas de ámbito territorial 436

III.8.5.3.2. Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) 439

ANEXOS 441

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACMAT: Asociación Catalana de Mutuas de Accidentes de Trabajo

AIE: Asociación de Interés Económico

AMAT: Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo

AT: Accidentes de Trabajo

ATS: Auxiliar Técnico Sanitario

AVAMAT: Asociación Valenciana de Mutuas de Accidentes de Trabajo

CC: Contingencias Comunes

CCAA: Comunidades Autónomas

CCPP: Contingencias Profesionales

CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales

DGOSS: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social

EPI: Equipos de Protección Individual

GISS. Gerencia Informática de la Seguridad Social

IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles

IB-SALUT: Servei de Salut de les Illes Balears

IGSS: Intervención General de la Seguridad Social

INGESA: Instituto Nacional de Gestión Sanitaria

INSALUD: Instituto Nacional de la Salud

IPC: Índice de Precios al Consumo

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

ITCC: Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos

LCSP: Ley de Contratos del Sector Público

LGT: Ley General Tributaria

MATEPSS: Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

MTAS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

NIF: Número de Identificación Fiscal

OISS: Organización Iberoamericana de Seguridad Social

PAU: Plan de Actuación Urbanística

S.C.P.: Sociedad Civil Particular

SS: Seguridad Social

TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TRLCAP: Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

TRLGSS: Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

UCI: Unidad de Cuidados Intensivos

UVI: Unidad de Vigilancia Intensiva

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por Acuerdo del Pleno de fecha 27 de febrero de 2007, por el que se aprobó el "*Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2007*", remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una "*Fiscalización sobre los procedimientos de contratación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social".*

I.2. INTRODUCCIÓN

I.2.1. Naturaleza jurídica

De acuerdo con lo previsto en el artículo 68.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social son asociaciones constituidas por empresarios que asumen, al efecto, una responsabilidad mancomunada, con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin ánimo de lucro y sujetas a las normas que reglamentariamente se establezcan.

La naturaleza jurídica privada asociativa de las Mutuas es, sin embargo, compatible con la naturaleza jurídica pública de las prestaciones que gestionan, prestaciones económicas y asistenciales que quedan dentro de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social y, por tanto, forman parte del régimen público de Seguridad Social previsto en el artículo 41 de la Constitución Española.

La naturaleza jurídica pública de las prestaciones está, asimismo, determinada por su financiación con cargo a fondos públicos (cuotas de Seguridad Social) integrados en el Presupuesto de la Seguridad Social y, por tanto, en los Presupuestos Generales del Estado. Así, las Mutuas forman parte del Sector Público estatal a los efectos de la Ley General Presupuestaria (artículo 2.1.d) y están sujetas a su disciplina reguladora y de control, así como a los principios de funcionamiento de la gestión económico financiera en ella establecidos (artículo 69).

Esta doble consideración, naturaleza jurídica privada de las Mutuas como personas jurídicas, naturaleza jurídica pública de las prestaciones y de los recursos que las financian, es la que otorga ciertos caracteres de singularidad a su gestión económico financiera, singularidad que afecta, de forma especialmente relevante, a su régimen de contratación.

I.2.2. La contratación de las Mutuas: aspectos generales

La gestión económico financiera de las Mutuas da lugar a la existencia de contratos de diversa naturaleza jurídica. Se podrían destacar, como más numerosos y relevantes cuantitativamente, los contratos de obras, los contratos de gestión de servicios públicos, en particular, los relativos a la asistencia sanitaria y recuperadora con entidades privadas, los contratos de suministro, los contratos de consultoría y asistencia, los contratos de servicios, los contratos de compraventa y arrendamiento sobre bienes inmuebles, los contratos de seguro o los conciertos celebrados con

otras Mutuas y con Administraciones Públicas Sanitarias para hacer efectivas las prestaciones sanitarias y recuperadoras que tienen encomendadas.

En este sentido, resulta necesario efectuar un análisis de las relaciones comerciales, soportadas en contratos o sin cobertura contractual, mantenidas por las Mutuas con empresas o entidades a ellas vinculadas.

Asimismo, resulta significativa la contratación por las Mutuas, como complemento de su administración directa, de los servicios de terceros para gestiones de índole administrativa distintas de las de mediación o captación de empresas. Por último, resulta destacable cuantitativamente todo el régimen de contratación laboral del personal que presta sus servicios en el sector de Mutuas, y la especial relevancia cualitativa que alcanzan los contratos de alta dirección o los relativos a la formación o a los seguros a favor del personal. Y en relación con el régimen de personal al servicio de las Mutuas, resulta necesario analizar aspectos tales como la selección, su régimen retributivo o el régimen de incompatibilidades que les afecta.

Las Mutuas han estado excluidas, tradicionalmente, del ámbito subjetivo de aplicación de las sucesivas leyes que han regulado la contratación de los entes que conforman el Sector Público, dado que la regulación de los contratos públicos en el ordenamiento jurídico español ha girado tradicionalmente en torno al concepto de contrato administrativo celebrado por las Administraciones Públicas, con una definición estricta de su ámbito subjetivo de aplicación y una regulación adaptada a las características específicas de aquéllas.

Así, la naturaleza asociativa de las Mutuas ha determinado que éstas no se hayan regido por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas durante el periodo fiscalizado, y que, en general, hayan estado sujetas, en materia de contratación, al Derecho privado.

Sin embargo, en la medida en que las Mutuas están obligadas a ajustar su actuación a determinadas normas de Derecho público y que su contratación constituye un instrumento de ejecución presupuestaria y de gasto público, la actuación de las Mutuas en materia de contratación, durante el período fiscalizado, ha estado también sujeta a:

- Los requisitos, procedimientos y autorizaciones establecidos por la normativa administrativa que les es de aplicación, fundamentalmente el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, y el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre Patrimonio de la Seguridad Social.

- Los principios aplicables a la gestión económico financiera que, para todos los sujetos integrantes del Sector Público estatal, la Ley General Presupuestaria establece en su artículo 69.1, en los términos siguientes: "*los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa*".

- Los principios de eficiencia y economía que la Constitución española proclama en relación con la ejecución del gasto público (artículo 31.2 de la Constitución).

No fue sino hasta la ampliación del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a las entidades de derecho privado que, por reunir ciertos caracteres, se pudieran asimilar al concepto de "*poder adjudicador*" utilizado por la normativa comunitaria, ampliación operada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 –con entrada en vigor el 1 de enero

de 2007-, cuando las Mutuas quedaron sujetas por vez primera a las prescripciones de dicha Ley en lo que respecta a aquellos contratos, exclusivamente, que superasen ciertos umbrales cuantitativos -5.278[1] miles de euros en contratos de obras y 211 miles de euros en contratos de suministros, de consultoría y asistencia y de servicios-. También en este sentido, de necesidad de ampliación del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a todos los entes susceptibles de ser considerados como "*poder adjudicador*", según la normativa comunitaria, se había manifestado este Tribunal de Cuentas a través de diversos Informes de Fiscalización (véase, por ejemplo, el *"Informe de Fiscalización sobre la contratación celebrada por las fundaciones del Sector Público Estatal constituidas por el Instituto de Salud Carlos III, ejercicios 1999, 2000, 2001 y 2002*", aprobado por el Pleno en su sesión de 26 de mayo de 2004).

Finalmente, ha sido a partir de la plena entrada en vigor –el 30 de abril de 2008-, de la Ley de Contratos del Sector Público, cuando las Mutuas han quedado plenamente integradas en su ámbito de aplicación subjetivo, en el nivel intermedio destinado a los calificados "*poderes adjudicadores*", sometiéndose plenamente a la parte general de la Ley y a la mayor parte de los preceptos relativos a la preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada –esto es, los contratos celebrados por las Mutuas que superen los umbrales cuantitativos señalados en el párrafo anterior-; aplicándose unas normas con un menor nivel de exigencia en cuanto a sus restantes contratos, pero garantizando en todo caso el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad de trato y no discriminación.

I.2.3. Relevancia cuantitativa de la contratación de las Mutuas

Para facilitar una comprensión de la dimensión económica, cualitativa y cuantitativa, de la contratación llevada a cabo por el sector de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social[2], a continuación se detallan, agrupados por tipos de contratos, el número de contratos y su importe total que figuran recogidos en la Memoria de las Cuentas Anuales[3] de las Mutuas de los ejercicios 2004, 2005 y 2006.

---

[1] La Orden EHA/3875/2007, de 27 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa a partir de 1 de enero de 2008, fija los umbrales cuantitativos de los contratos sujetos a regulación armonizada en 5.150 miles de euros para los contratos de obras y en 206 miles de euros para los contratos de suministros, de consultoría y asistencia y de servicios.

[2] En el presente Informe, los datos cuantitativos referidos al sector de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social no incluyen los relativos a los Centros Mancomunados constituidos al amparo de lo previsto en el artículo 12.2 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

[3] De acuerdo con lo previsto en la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Intervención General de la Administración del Estado, vigente durante el período fiscalizado, se incluirán en el apartado 5.- "Contratación" de la Memoria sólo los tipos de contratos que se recogen en el cuadro adjunto y sólo aquellos que superen los 150.253,026 euros. En este sentido, hay que hacer notar la diferencia existente con lo previsto, para la cumplimentación de este apartado de la Memoria, en la adaptación del Plan a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de 16 de octubre de 1997, de la Intervención General de la Administración del Estado. En esta última, se exige información sobre todos los tipos de contratos previstos en la, vigente durante el marco temporal de la presente Fiscalización, Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como de los que tengan carácter patrimonial y otros, con detalle de las formas de adjudicación y con indicación expresa de los adjudicatarios que hayan superado el 5% del importe total de contratación efectuada en el año y de los contratistas a los que se les haya adjudicado por contratación "directa" –ha de entenderse procedimiento negociado con o sin publicidad–, algún contrato durante el ejercicio y causa que justifique la utilización de tal sistema excepcional de adjudicación.

Mediante Resolución de 20 de enero de 2009 (B.O.E. número 29 de 3 de febrero), de la Intervención General de la Administración del Estado, se ha modificado la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Mutuas de

CUADRO Nº 1

VOLUMEN DE CONTRATACIÓN DE LAS MUTUAS SEGÚN SUS CUENTAS ANUALES

(En euros)

TIPO DE CONTRATO	2006		2005		2004	
	CONTRATOS	IMPORTE	CONTRATOS	IMPORTE	CONTRATOS	IMPORTE
Obras e instalaciones	45	35.533.674	34	22.270.759	41	31.530.649
Servicios	56	20.161.654	44	20.985.847	38	10.990.339
Suministros	14	4.233.275	18	5.906.707	20	9.955.837
Adquisición, arrendamiento y traspasos de bienes inmuebles	45	52.564.484	37	37.782.953	29	24.576.086
Seguros y reaseguros	32	46.673.193	30	56.667.168	34	57.532.475
TOTAL	**192**	**159.166.280**	**163**	**143.613.434**	**162**	**134.585.386**

El crecimiento relativo que presenta la contratación de las Mutuas incluida en la Memoria que integra sus Cuentas Anuales, ha sido del 11% en el ejercicio 2006 en relación con el 2005 y del 7% en el ejercicio 2005, frente al importe contratado en el año 2004.

Debe tenerse en cuenta que en estos importes, dentro del tipo de contrato “Seguros y reaseguros”, se incluyen los correspondientes al reaseguro obligatorio con la Tesorería General de la Seguridad Social del 30% de las prestaciones de carácter periódico derivadas de los riesgos de incapacidad permanente, muerte y supervivencia, así como al concierto de compensación de exceso de pérdidas, asimismo suscrito con la Tesorería General de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 63.2 del Reglamento sobre colaboración en la gestión. Estos contratos son de obligada suscripción para las Mutuas, tanto en su cuantía como en su adjudicación, y, por tanto, estarían al margen de los principios generales de publicidad, concurrencia, objetividad y no discriminación que deben inspirar la contratación de los entes que gestionan fondos públicos.

Eliminando el efecto distorsionador de estos contratos de reaseguro obligatorio y de compensación del exceso de pérdidas, el volumen contratado se elevaría a 112 millones de euros en 2006, a 87 millones en 2005 y a 77 millones en 2004, con unos crecimientos relativos del 29% en el año 2006 y del 13% en el año anterior.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley General Presupuestaria, las obligaciones nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen, la presente Fiscalización se ha centrado en el análisis de las obligaciones que se derivan de los negocios jurídicos derivados de la gestión económico financiera de las Mutuas.

Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Su disposición Segunda introduce una serie de modificaciones en el contenido de la memoria, entre las que destaca la información a incluir en su apartado 5.- “Contratación”, ya homologable con la exigida para las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y plenamente coincidente con la tipología de contratos establecida por la Ley de Contratos del Sector Público.

Tomando como base la liquidación del Presupuesto de Gastos de los ejercicios 2006, 2005 y 2004, se ha estimado el importe susceptible de constituir gasto contractual de las Mutuas. Así, se han incluido como gastos por operaciones corrientes las obligaciones reconocidas en concepto de seguros y formación a favor del personal, arrendamientos y cánones, reparaciones, mantenimiento y conservación, material, suministros y otros, asistencia sanitaria con medios ajenos, administración complementaria de la directa, entregas de botiquines y suministro de farmacia para botiquines de empresas. Bajo el concepto de inversiones se han incluido las obligaciones reconocidas tanto en inversiones nuevas, como de reposición.

De acuerdo con lo anterior, la estimación realizada alcanza los importes señalados en el Cuadro siguiente.

CUADRO Nº 2

GASTOS CONTRACTUALES DE LAS MUTUAS

(En euros)

2006			2005			2004		
Operaciones Corrientes	**Inversiones**	**TOTAL**	**Operaciones Corrientes**	**Inversiones**	**TOTAL**	**Operaciones Corrientes**	**Inversiones**	**TOTAL**
1.224.101.327	165.800.663	**1.389.901.990**	1.093.149.302	146.283.022	**1.239.432.324**	978.436.936	132.753.493	**1.111.190.429**
Volumen de contratación s/Cuentas Anuales[4]		**112.493.087**	**Volumen de contratación s/Cuentas Anuales**		**86.946.266**	**Volumen de contratación s/Cuentas Anuales**		**77.052.911**
Porcentaje		8,09%	**Porcentaje**		7,02%	**Porcentaje**		6,93%

El cuadro anterior pone de manifiesto el escaso peso relativo del volumen de la contratación incluido en la Memoria del sector de Mutuas, en relación con los gastos e inversiones susceptibles de considerarse como operaciones contractuales -aquellas nacidas de los negocios jurídicos y no directamente de la Ley-, permaneciendo prácticamente inalterable en el tiempo (6,9% en el año 2004, 7% en 2005 y 8,1% en 2006). Aunque el volumen de contratación se ha ido incrementando en los últimos ejercicios, su origen se encuentra exclusivamente en el crecimiento anual de los gastos e inversiones susceptibles de constituir operaciones contractuales.

I.3. MARCO JURÍDICO

La normativa básica que regula los procedimientos de contratación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social está integrada, entre otras, por las siguientes disposiciones:

- Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

[4] Excluido el importe correspondiente al reaseguro obligatorio y al concierto de compensación del exceso de pérdidas suscritos con la Tesorería General de la Seguridad Social.

- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.

- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

- Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

- Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en la que se modifica -incluyendo a las Mutuas- el ámbito subjetivo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

- Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.

- Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

- Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

- Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como Servicio de Prevención Ajeno.

- Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

- Orden TAS/2947/2007, de 8 de octubre, por la que se establece el suministro a las empresas de botiquines con material de primeros auxilios en caso de accidentes de trabajo, como parte de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social.

- Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre, por la que se regula la contraprestación a satisfacer por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por los servicios de administración complementaria de la directa.

- Orden TAS/401/2008, de 15 de febrero, por la que se modifica la Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre, por la que se regula la contraprestación a satisfacer por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por los servicios de administración complementaria de la directa.

- Resolución de 2 de noviembre de 2004, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo.

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

II.1. OBJETIVOS Y ALCANCE

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas han sido objeto de verificación en esta Fiscalización los siguientes puntos:

- El cumplimiento de las prescripciones legales relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación.

- El cumplimiento de la normativa vigente en el periodo fiscalizado en cuanto a la tramitación, en tiempo y forma, de las autorizaciones administrativas necesarias para la celebración y formalización de determinados contratos por parte de las Mutuas.

- Los procedimientos administrativos y de control interno utilizados, con carácter general, por las Mutuas, para garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, en las actuaciones preparatorias de los contratos y en su adjudicación y formalización, así como en su ejecución y modificación.

- Los procedimientos administrativos y de control interno utilizados por las Mutuas en cada uno de los tipos homogéneos de contratos que celebran.

- Cualesquiera otras actuaciones realizadas por las Mutuas que durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización, y como consecuencia de los mismos, se planteen como complementarias de las anteriores.

- Las actuaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales[5], en cuanto Centro Directivo responsable de la dirección y tutela de las Mutuas, en relación con las actividades que, en materia de contratación, son realizadas por estas Entidades Colaboradoras.

- La existencia de hechos que pudieran dar lugar a la exigencia de posibles responsabilidades (contables, administrativas o, incluso, penales) en la gestión económica, financiera y patrimonial llevada a cabo por las Mutuas y sus gestores en relación con la contratación.

Las áreas en que se han dividido los trabajos de fiscalización del presente Informe han sido las siguientes:

- Inclusión de las Mutuas en el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa reguladora de la contratación del Sector Público.

- Tutela efectiva del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales.

- Régimen de incompatibilidades y prohibiciones de contratar del personal de las Mutuas.

[5] La Disposición Final Primera del Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales, suprime el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sus competencias, en cuanto al ámbito objetivo de la presente Fiscalización, son asumidas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, de nueva creación, por lo que todas las referencias hechas durante el presente Informe al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales deberán entenderse realizadas al Ministerio de Trabajo e Inmigración.

- Procedimientos generales de contratación utilizados.

- Contratación celebrada para la cobertura de la prestación de asistencia sanitaria y para la gestión de la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes.

- Contratación de los servicios de terceros como complemento de la administración directa.

- Contratación laboral.

- Otros gastos relacionados con la captación de empresas.

La Fiscalización, en cuanto a su ámbito temporal, se refiere a los procedimientos de contratación utilizados por las Mutuas, durante los ejercicios 2005 y 2006, sin perjuicio de que se hayan extendido las comprobaciones a ejercicios anteriores, siempre que los hechos verificados hayan tenido trascendencia en los procedimientos fiscalizados, así como a los procedimientos y normas aplicadas hasta la finalización de los trabajos de la Fiscalización.

Para conseguir los objetivos de esta Fiscalización, se han realizado las pruebas de auditoría que se han estimado necesarias, en relación con los registros contables y extracontables, documentos, libros y expedientes que contenían la información precisa, para obtener evidencias suficientes y adecuadas.

Los trabajos de fiscalización se han realizado en la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente denominado Ministerio de Trabajo e Inmigración, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 438/2008, de 4 de julio) y en una muestra de tres Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (Mutuas números 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, 274.- “IBERMUTUAMUR” y 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”). La representatividad alcanzada por el tamaño de esta primera muestra de Mutuas seleccionadas es del 13% en cuanto al número de Mutuas y del 27% en cuanto al peso relativo en el sector, tanto de las cuotas recaudadas como de los trabajadores protegidos.

Asimismo, se ha realizado una muestra complementaria de otras cinco Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (Mutuas números 11.- “MAZ”, 151.- “ASEPEYO”, 183.- “MUTUA BALEAR”, 201.- “MUTUA GALLEGA” y 267.- “UNIÓN DE MUTUAS”), con un alcance limitado a las áreas de mayor riesgo.

La representatividad total de la muestra seleccionada se sitúa en el 35% de las Mutuas, en el 53% de las cuotas recaudadas y en el 51% de los trabajadores protegidos.

Las pruebas de auditoría realizadas en esta muestra complementaria se han referido, básicamente, al análisis cuantitativo de los procedimientos de contratación utilizados por las Mutuas en el período objeto de la Fiscalización; a las retribuciones percibidas por su personal directivo y a las satisfechas, con carácter general, en concepto de administración complementaria de la directa.

Con independencia de lo anterior, se ha recabado información complementaria de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de la Intervención General de la Seguridad Social, de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Registro Mercantil Central y de diversos Registros Mercantiles provinciales, y del resto de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Por lo que respecta al alcance de la Fiscalización, hay que hacer constar que, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley General Presupuestaria, las obligaciones nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen. Los trabajos desarrollados se han centrado en el análisis de las obligaciones que nacen de los negocios jurídicos derivados de la gestión económico-financiera de las Mutuas, excluyendo, por tanto, la verificación de las obligaciones que se derivan de la Ley. Es decir, se ha analizado una muestra representativa de los gastos imputados a los capítulos I, II y VI del Presupuesto de las Mutuas seleccionadas, y no se han analizado las obligaciones reconocidas con cargo a los capítulos IV –cuantitativamente el más relevante del sector de Mutuas, pero que está reservado, básicamente, a registrar prestaciones económicas derivadas de la aplicación de la Ley General de la Seguridad Social-, VII –por ser cuantitativamente irrelevante y obedecer, en exclusiva, a transferencias internas dentro del Sistema de la Seguridad Social- y VIII y IX –por tratarse de operaciones financieras al margen del objeto de la presente Fiscalización-.

La exclusión de la verificación de las prestaciones económicas que las Mutuas conceden a sus trabajadores protegidos, por quedar fuera del ámbito objetivo de la presente Fiscalización, no ha permitido a este Tribunal de Cuentas formar opinión sobre si, en determinados supuestos, la concesión de estas prestaciones económicas sin reunir los requisitos necesarios para ello o por importes superiores a los legal o reglamentariamente establecidos, pudiera haberse convertido en una práctica irregular de competencia desleal entre Mutuas, ofertada con el objetivo de captar empresas asociadas o trabajadores adheridos.

Asimismo, debe destacarse que a pesar de la relación existente entre las actividades de prevención de riesgos laborales realizadas por las Mutuas y por sus Sociedades de Prevención, este Tribunal de Cuentas no ha procedido al análisis de la gestión contractual de estas últimas, por situarse fuera del ámbito objetivo de la presente Fiscalización.

II.2. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Consejero titular del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social como Ponente de esta Fiscalización remitió el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización el 17 de julio de 2008 al Ministro de Trabajo e Inmigración, al Secretario de Estado de la Seguridad Social, al Director General de Ordenación de la Seguridad Social, al Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a la Interventora General de la Seguridad Social. Adicionalmente, dicho Anteproyecto de Informe se remitió, igualmente el 17 de julio de 2008, a los Presidentes de las ocho Mutuas fiscalizadas: Mutuas números 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, 11.- “MAZ”, 151.- “ASEPEYO”, 183.- “MUTUA BALEAR”, 201.- “MUTUA GALLEGA”, 267.- “UNIÓN DE MUTUAS”, 274.- “IBERMUTUAMUR” y 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”. Por último, también se remitió el Anteproyecto a todos los que ostentaron la titularidad o representación, tanto del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de sus Centros Directivos relacionados, como de las Mutuas anteriormente señaladas, durante el periodo a que se extendió la Fiscalización.

A cada una de las Mutuas relacionadas, sólo se remitió la parte del texto del Anteproyecto que directamente afectaba a cada una de ellas.

Dentro del plazo legal, concedido por el Tribunal de Cuentas, que finalizó el 23 de septiembre de 2008, se recibieron las alegaciones formuladas por el Secretario de Estado de la Seguridad Social, por el Director General de Ordenación de la Seguridad Social, por el Director General de la

Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por el Interventor General de la Seguridad Social, y por cada una de las Mutuas afectadas.

En relación con las alegaciones formuladas por las Mutuas números 151.- "ASEPEYO" y 274.- "IBERMUTUAMUR" [6], este Tribunal de Cuentas ha de precisar lo siguiente:

- Con fecha 22 de septiembre de 2008, se recibieron en este Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por un abogado en nombre y representación de la Mutua número 151.- "ASEPEYO" y de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", a las que se acompañaba determinada documentación acreditativa de alguna de estas alegaciones.

- Tras el análisis de las alegaciones recibidas, se pudo comprobar que en ambos escritos de alegaciones, firmados por el referido abogado, se indicaba genéricamente que estaba a disposición de este Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, "*toda la documentación acreditativa que sostiene y ampara todas las manifestaciones de este escrito de Alegaciones, en orden a la prueba de sus refutaciones expresamente contenidas en la Parte II del mismo*".

- A la vista de este párrafo de ambos escritos, el Consejero titular del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, como Ponente de la Fiscalización se dirigió nuevamente a los Presidentes de ambas Mutuas, mediante sendos escritos de fecha 29 de septiembre de 2008, en los que se ponía de manifiesto que "*esta supuesta documentación no aportada tendría como fundamento justificar, sostener o amparar, alguno de los extremos contemplados en las alegaciones*", señalando, asimismo, que "*dicha documentación, en caso de existir, debía ser remitida a este Tribunal de Cuentas, dado que la misma forma parte inseparable de las propias alegaciones*", de acuerdo con lo previsto en los apartados 1 y 4 del artículo 44 de la Ley 7/1988. En ambos escritos se otorgaba un nuevo plazo, que finalizaba el 13 de octubre de 2008, para la remisión de los documentos y justificaciones complementarias que cada Mutua estimara pertinente remitir.

- Con fechas 9 y 10 de octubre, respectivamente, el abogado representante de las Mutuas señaladas, remitió escritos a este Tribunal de Cuentas, a los que no se acompañó ningún nuevo documento justificativo de las alegaciones, y en los que se explicaba que la documentación puesta a disposición del Tribunal de Cuentas citada en el escrito de alegaciones hacía referencia a "*cualquier información que no obstante haberla tenido a su disposición* (este Tribunal*), durante el proceso de fiscalización, no hubiera podido ser debidamente examinada o, incluso, que hubiera resultado omitida*".

- Nuevamente, con fecha 21 de octubre de 2008, el Consejero titular del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, como Ponente de la Fiscalización se dirigió a los Presidentes de ambas Mutuas, concediéndoles un nuevo y último plazo, para que dichos documentos pudieran ser remitidos, que terminaba el 30 de octubre. En ambos escritos se informaba que "*el trámite de audiencia del procedimiento fiscalizador, regulado por el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de*

[6] Este Tribunal de Cuentas se ha limitado, en el tratamiento de las alegaciones recibidas de esta Mutuas, a introducir las modificaciones y aclaraciones que ha considerado necesarias y relevantes para alcanzar la mayor calidad técnica del contenido del Informe, a la vista de las alegaciones concretas realizadas, obviando la valoración de cualquier descalificación que pudieran contener.

abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, constituye el momento procedimental conferido por nuestro ordenamiento jurídico para que los fiscalizados aleguen y presenten ante este Tribunal de Cuentas con sus alegaciones, los documentos y justificaciones que cada fiscalizado estime pertinente, "una vez tramitados por el Tribunal los procedimientos de fiscalización".

- Finalmente, con fechas 29 y 23 de octubre, respectivamente, el referido abogado representante de las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR", remitió "*nueva documentación relativa a las alegaciones de esta representación sobre las imputaciones concretas realizadas por ese Tribunal en el Anteproyecto de Informe, para sostener y justificar, juntamente con los demás documentos puestos a disposición del Tribunal, las alegaciones realizadas*" por cada una de las Mutuas señaladas.

- De todas las actuaciones practicadas en relación con el trámite de alegaciones de las Mutuas números 151.- "ASEPEYO" y 274.- "IBERMUTUAMUR", se dio cuenta, por parte del Excmo. Sr. Consejero del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social, a la Sección de Fiscalización y al Pleno del Tribunal de Cuentas, en sus sesiones de 22 y 29 de octubre, respectivamente.

A la vista de las alegaciones formuladas han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe, y en los casos en que el Tribunal de Cuentas ha estimado conveniente, han sido incorporadas notas aclaratorias a pie de página. En todo caso, las alegaciones de los órganos y Entidades fiscalizadas se adjuntan al Informe para su envío a las Cortes Generales.

II.3. LIMITACIONES

Este Tribunal ha detectado la existencia de un elevado número de incidencias y de irregularidades en la gestión de la contratación por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social durante el periodo fiscalizado, ejercicios 2005 y 2006.

Dichas incidencias e irregularidades han sido puestas de manifiesto como consecuencia de la práctica de las pruebas y técnicas de auditoría y fiscalización utilizadas habitualmente por el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, permitiendo la formación de su criterio en relación con el sometimiento de la actividad económico financiera de las Mutuas en la gestión de su contratación, a los principios de legalidad, eficiencia y economía (artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

Las pruebas y técnicas de auditoría y fiscalización llevadas a cabo, además de las conclusiones extraídas acerca de la gestión de las Mutuas, plasmadas en el presente Informe, han permitido a este Tribunal de Cuentas advertir la existencia de indicios de distintos tipos de responsabilidades posiblemente exigibles: contables, disciplinarias, administrativas, del orden social, e incluso penales.

Para poder delimitar con precisión la existencia, naturaleza y alcance de algunas de estas posibles responsabilidades, habría resultado necesario que este Tribunal de Cuentas hubiera tenido acceso al conocimiento de la composición accionarial o de la titularidad de las participaciones de algunas de las sociedades que se indican a lo largo del Informe, así como a la cuantía y destino de sus resultados o del reparto de sus beneficios, información a la que sólo ha podido acceder en los supuestos, excepcionales, en los que la misma figuraba en los correspondientes registros públicos,

como el Registro Mercantil. Esta información habría permitido delimitar con exactitud el grado y alcance de incumplimiento del régimen de incompatibilidades y de prohibiciones para contratar del personal al servicio de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, así como evidenciar, en su caso, la utilización de fondos públicos –cuotas de la Seguridad Social- como fundamento de operaciones de lucro mercantil o como vehículo de concesión de beneficios económicos a determinadas sociedades mercantiles.

Asimismo, esta información habría permitido comprobar la existencia de vínculos de filiación o parentesco o de intereses económicos comunes, del personal de las Mutuas con los partícipes de sociedades que, como ha podido acreditar este Tribunal de Cuentas, contratan prácticamente en exclusiva con esas mismas Mutuas.

Esta falta de información ha supuesto una limitación a los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, hay que precisar la existencia de las siguientes limitaciones al alcance de los trabajos desarrollados en las siguientes Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social a las que se les ha requerido información:

- La Mutua número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA” no ha facilitado a este Tribunal de Cuentas el inventario físico de los equipos para procesos de información, con identificación individual de cada uno de los elementos patrimoniales y de su ubicación, debidamente conciliado con los saldos contables correspondientes al cierre de los ejercicios 2005 y 2006.

  Esta circunstancia ha impedido a este Tribunal de Cuentas formar opinión sobre la integridad del patrimonio de la Mutua, así como sobre la garantía que ofrecían los procedimientos de custodia y salvaguarda de sus elementos patrimoniales.

- Las Mutuas números 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, 201.- “MUTUA GALLEGA” y 274.- “IBERMUTUAMUR” –en el ejercicio 2005-, no han facilitado a este Tribunal de Cuentas relaciones valoradas de las entregas de botiquines y productos farmacéuticos realizados a sus empresas asociadas, con detalle individual de cada uno de los suministros realizados y su coste.

  Esta circunstancia ha impedido a este Tribunal de Cuentas formar opinión sobre los procedimientos de control de las adquisiciones y entregas de botiquines y productos farmacéuticos en las Mutuas señaladas y su adecuación al ordenamiento vigente.

II.4. CONCLUSIONES

II.4.1. Conclusiones generales referentes al cumplimiento por las Mutuas del marco normativo aplicable

1. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social no han ajustado, en general, su gestión contractual a los principios de objetividad y transparencia a los que deben adecuar su gestión económico financiera todos los sujetos integrantes del Sector Público estatal, incluidas las Mutuas (artículo 69.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

   En especial, las Mutuas no han promovido concurrencia ni publicidad alguna en su contratación, eludiendo así unas de las principales formas de garantizar no sólo la objetividad y la transparencia en su gestión, sino también los principios de eficiencia y economía en la contratación, tal y como ha venido advirtiendo este Tribunal de Cuentas en relación con la contratación de las Mutuas desde el ejercicio 1995, en diversos y sucesivos Informes de Fiscalización (Apartado III.1).

2. Las Mutuas quedaron sujetas directamente, por primera vez a partir del 1 de enero de 2007, a las prescripciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación para los contratos que superaran determinados umbrales cuantitativos -contratos de obras de cuantía igual o superior a 5.278 miles de euros o 5.150 miles de euros en la actualidad, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y contratos de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios de cuantía igual o superior a 211 miles de euros o 206 miles de euros en la actualidad, con exclusión, igualmente, del referido Impuesto-, en virtud de la ampliación del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, operada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007.

   Sin embargo, esta reforma acometida en el año 2007 se ha manifestado, en la práctica, inoperante para el sector de Mutuas, debido a los elevados umbrales cuantitativos fijados por la Ley.

   Así, en las fechas comprendidas entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2007, sólo se habían iniciado dos expedientes de contratación que superaran los referidos umbrales cuantitativos en todo el sector de Mutuas (Epígrafe III.1.1.2).

3. La aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ha supuesto la reforma en profundidad de los procedimientos de contratación de las Administraciones Públicas y de las entidades de ellas dependientes, en general, y de las Mutuas, en particular, y, a juicio de este Tribunal de Cuentas, ha de suponer un importante avance en la transparencia de las actividades contractuales de las Mutuas.

   Esta Ley regula la adjudicación de los contratos de los entes, organismos y entidades concebidos como "*poder adjudicador*", entre los que se encuentran las Mutuas, tanto para los contratos sujetos a regulación armonizada, como para los que no alcancen los umbrales cuantitativos exigidos a éstos (los ya señalados 5.150 miles de euros para los contratos de obras y 206 miles de euros para los contratos de suministros, de consultoría y asistencia y de servicios).

   Para los contratos sujetos a regulación armonizada regirán, con carácter general, las normas de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas.

Para los contratos cuyas cuantías económicas no superen los umbrales cuantitativos fijados en los sujetos a regulación armonizada, la adjudicación estará sometida, en todo caso, a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación; las entidades afectadas aprobarán unas instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las mismas, en las que se regulen los procedimientos de contratación, que deben ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas, o publicarse en el perfil de contratante de la entidad; y se entenderán cumplidas las exigencias derivadas del principio de publicidad con la inserción de la información relativa a la licitación de los contratos cuyo importe supere los 50.000 euros en el perfil del contratante de la entidad.

La mejora en los procedimientos de contratación de las Mutuas sólo será posible si se asegura el estricto cumplimiento de la Ley en los contratos que superen los referidos umbrales y si se garantiza, para todos los demás, la aplicación efectiva de los principios señalados en el párrafo anterior, a través de las instrucciones internas de contratación que han de elaborar las Mutuas, en cumplimiento del artículo 175 de la Ley de Contratos del Sector Público (Subapartado III.1.2).

4. Se ha detectado la existencia de múltiples supuestos de incumplimiento del régimen de incompatibilidades, previsto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que afecta también al personal de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social[7]:

[7] Las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" han formulado a este respecto unas alegaciones idénticas y meramente argumentativas en las que tratan de sostener, de modo contrapuesto a lo que dispone la legislación vigente, que la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas no les resulta de aplicación.

En términos parecidos se ha manifestado la Mutua "UNIMAT" en su escrito de alegaciones.

A este respecto baste ahora recordar como se señala en el apartado III.3 del presente Informe, que la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades, delimita en su artículo 2 su ámbito subjetivo de aplicación, es decir, señala a qué personal resulta de aplicación y afirma, en su apartado 1, que "***la presente Ley será de aplicación a****: ...f)* ***el personal al servicio de la Seguridad Social,*** *de sus Entidades Gestoras y* ***de cualquier otra Entidad*** *u Organismo de la misma"*, así como a "*g) el* ***personal al servicio de entidades****, corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios* ***cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por 100 con*** *subvenciones u otros* ***ingresos procedentes de las Administraciones Públicas***".

En sus alegaciones, las Mutuas "ASEPEYO", "UNIMAT" e "IBERMUTUAMUR" admiten que la delimitación subjetiva del ámbito de aplicación de la Ley de Incompatibilidades "*es la incluida en el artículo 2, donde se determinan las tipologías de personal concretas a las que les es de aplicación la ley*".

No admiten, sin embargo, que las Mutuas puedan considerarse integradas en el concepto *"cualquier otra entidad"* de la Seguridad Social a que se refiere la letra f) del artículo 2 de la Ley recién transcrito.

La simple lectura en su integridad del artículo 2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades, evidencia que el ámbito subjetivo de aplicación de esta Ley está diseñado de manera no organicista, y de forma extensa, exhaustiva y omnicomprensiva, abarcando todo el personal del sector público, desde el personal civil y militar de las Administraciones Públicas, hasta el personal de cualesquiera entidades financiadas en más del 50 por 100 con fondos públicos con independencia de su naturaleza jurídica, pasando por el personal que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel, e incluyendo "*todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo*".

Es en este contexto en el que la Ley de Incompatibilidades se refiere en el citado artículo 2, apartado 1, letra f), a todo el "*personal al servicio de la Seguridad Social*", sea éste "*de sus Entidades Gestoras*" o de "*cualquier otra Entidad u Organismo de la misma*". Como es obvio, el personal al servicio de las Mutuas es personal no dependiente orgánicamente de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, pero desde luego, sí es personal al servicio de la Seguridad Social en relación con la gestión de contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o con la gestión de la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes, de acuerdo

con el artículo 68 del TRLGSS y con el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas, y, en cualquier caso, es personal retribuido con cargo al Presupuesto de la Seguridad Social. A este respecto, las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" parecen soslayar en sus alegaciones el hecho de que ambas son Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales **de la Seguridad Social**.

En cualquier caso, las únicas "*otras Entidades*" de la Seguridad Social, a las que se refiere la Ley de Incompatibilidades, distintas de sus Entidades Gestoras u Organismos Autónomos o asimilados (como lo es la Tesorería General de la Seguridad Social en virtud de la disposición adicional sexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), sólo pueden ser las Mutuas ya que no existen "**otras Entidades**" distintas de éstas, a las que pueda referirse la Ley.

Por otra parte, las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" consideran, en relación con el hecho de que las retribuciones del personal de las Mutuas sean abonadas con cargo a fondos públicos, que "*el Tribunal de Cuentas intenta confundir una argumentación teórica con una regulación inexistente*".

A este respecto, estas Mutuas parecen no tener presente que el artículo 2.1.g) de la Ley de Incompatibilidades dispone que "***La presente Ley será de aplicación a**: (...) g) el **personal al servicio de entidades**, (...) **cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por 100 con** (...) **ingresos procedentes de las Administraciones Públicas***". La mera lectura de este precepto evita la realización de cualquier otra puntualización, habida cuenta que los Presupuestos de las Mutuas se dotan ordinariamente al 100 por 100 con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a través de los ingresos procedentes de las cotizaciones de la Seguridad Social.

A mayor abundamiento, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades establece expresamente en su artículo 1 que "***A los solos efectos de esta Ley se considerará actividad en el sector público la desarrollada por**... los altos cargos y restante personal... de todas las Administraciones Públicas (...) **entendiéndose comprendidas las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social** en la prestación sanitaria*".

Las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" sostienen, sin embargo:

- En primer lugar, que este artículo 1 de la Ley afectaría únicamente a los empleados públicos que pretendieran ocupar un segundo puesto de trabajo en una Mutua, pero no a los trabajadores de las Mutuas.

  Esta interpretación, meramente argumentativa, trata de soslayar el hecho previo de que el personal de las Mutuas, por lo expuesto anteriormente, está incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley y no puede evitar, ni anular, el hecho incontrovertible de que entre las actividades que expresamente se consideran por la Ley como actividades del sector público, **estén expresamente consignadas las desarrolladas por el personal de las Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social (<u>las Mutuas</u>)**. Donde la Ley no distingue –ya que no hace excepciones en relación con el alcance de las actividades desempeñadas en el ámbito del sector público a los efectos de la aplicación del régimen de incompatibilidades (entre las que están incluidas las del personal de las Mutuas)-, las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" pretenden aplicarse una excepción excluyente no contemplada en la norma *(ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus)*.

- En segundo lugar, las propias Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" reconocen, en abierta contradicción con su argumentación anterior, que "*las Mutuas, en principio estarían incluidas dentro del concepto funcional de sector público que a estos efectos establece la Ley de Incompatibilidades*". Pero apelan a su naturaleza de entidades asociativas de naturaleza jurídico privada (citando jurisprudencia constitucional), para concluir que "*el personal que conforma las plantillas de las Mutuas se somete, pues, al Estatuto de los Trabajadores y, en consecuencia y al menos en principio, debería quedar completamente al margen de la Ley de Incompatibilidades de 1984*".

  A este respecto cabe simplemente insistir en que en ningún momento el presente Informe ha puesto en duda la naturaleza asociativa de las Mutuas. Es la propia Ley de Incompatibilidades, y no el Tribunal de Cuentas, la que, *"a los solos efectos de esta Ley"*, califica la actividad del personal de las Mutuas como *"actividad del sector público"*, de igual manera que esta Ley engloba en dicho concepto, además, la actividad de **todo el personal** de todos los entes, organismos y empresas del Sector Público, por mucho que se trate de entes de Derecho privado, y cualquiera que sea su naturaleza jurídica (artículo 1), así como la de la relación de empleo de su personal. Precisamente, la propia Ley tiene presente esta circunstancia expresamente en su artículo 2, apartado 2, cuando incluye en su ámbito de aplicación a "*todo el personal, **cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo**"*, lo que incluye, obviamente, no sólo al personal sujeto al régimen estatutario de la función pública, sino también al personal sujeto al régimen laboral común del Estatuto de los Trabajadores.

En definitiva, es la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades, y no el Tribunal de Cuentas, la que sujeta a su disciplina reguladora al personal al servicio de cualquier Entidad, sea cual sea su naturaleza jurídica, financiada en más de un 50 por 100 con fondos públicos, incluido, todo el personal de la Seguridad Social sea éste "*de sus Entidades Gestoras*" o de "*cualquier otra Entidad u Organismo de la misma*"; y es también la Ley, y no el Tribunal de Cuentas, la que, "*a los solos efectos de esta Ley*", califica expresamente la actividad del personal de las Mutuas como "*actividad del sector público*".

- El régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Mutuas es el contenido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en su Reglamento de desarrollo, el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas Dependientes.

  Este régimen de incompatibilidades hace referencia no sólo a aquellas personas que desempeñando una actividad laboral o puesto de trabajo en el Sector Público, pretendan ejercer una segunda actividad laboral, sea ésta pública o privada, sino a la prohibición de realizar actividades privadas que se relacionen con la entidad en donde estas personas estuvieran destinadas. En concreto se pueden destacar las siguientes prohibiciones: desempeñar actividades privadas que se relacionen con los asuntos en que estas personas estén interviniendo por razón de su puesto de trabajo en el Sector Público; pertenecer a Consejos de Administración u órganos rectores de sociedades cuya actividad esté relacionada con la de la entidad en donde presten sus servicios estas personas; ejercer cargos en sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, o arrendatarias; o participar en más de un 10% en el capital de estas últimas sociedades (Subapartado III.3.1).

- Este régimen de incompatibilidades se complementa, en el supuesto de los Directores Gerentes y Altos Cargos de las Mutuas, con unos supuestos de incompatibilidad adicionales establecidos en la Ley General de la Seguridad Social, derivados de la relación singular existente entre las Mutuas y sus empresas asociadas (no podrá ostentar el cargo de Director Gerente quien pertenezca al Consejo de Administración o ejerza cualquier actividad remunerada en cualquier empresa asociada, o quien posea una participación igual o superior al 25% de su capital social, o quien tramite por cuenta de la Mutua, convenios de asociación para la cobertura de las contingencias profesionales).

  Este régimen singular que afecta a los Directores Gerentes y altos cargos de las Mutuas, tiene una naturaleza distinta al régimen general que resulta aplicable al resto de su personal, ya que no contempla auténticos supuestos de incompatibilidades, sino más bien de inhabilidad, inelegibilidad o prohibición de designación (Subapartado III.3.3).

Sin embargo, ni las propias Mutuas afectadas han iniciado los expedientes disciplinarios que hubieran resultado oportunos, ni por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente denominado Ministerio de Trabajo e Inmigración) se ha instado su incoación.

La existencia de numerosos supuestos en los que las actividades desarrolladas bien por los Directores Gerentes o altos cargos de las Mutuas, bien por el resto de trabajadores de las Mutuas, han conculcado el régimen de incompatibilidades y han colisionado abiertamente, en muchos casos, con los intereses de las Mutuas, debería haber motivado la incoación de los correspondientes expedientes disciplinarios -el artículo 60.3 j) del Convenio Colectivo del sector de Mutuas tipifica como infracción muy grave "*desarrollar una actividad, por cuenta propia o ajena, que esté en concurrencia desleal con la actividad de la empresa*"-, y, en el supuesto de actuaciones de sus altos cargos, el establecimiento de la responsabilidad, en su caso, exigible en los Estatutos de cada Mutua.

Consecuencias disciplinarias y de derecho administrativo que, derivadas de la existencia de supuestos de incompatibilidades ligadas a la contratación en la que concurran intereses privados que colisionen con los intereses públicos, deben entenderse sin perjuicio de la posible existencia de otro tipo de responsabilidades, contables, civiles o penales, cuando concurran los requisitos constitutivos de unas u otras.

Así, como se verá a lo largo del presente Informe, algunos responsables de la gestión de las Mutuas, se habrían prevalido de sus cargos como responsables de la contratación de las Mutuas para, directamente o mediante influencia, asegurar la adjudicación sistemática de contratos en beneficio de empresas en las que a su vez tenían intereses directos o indirectos, todo ello a costa del presupuesto de la Seguridad Social (Apartado III.3).

5. En efecto, la falta de incoación de expedientes disciplinarios y de exigencia de responsabilidades, ha contribuido a que, con cierta frecuencia, el personal al servicio de las Mutuas haya realizado actividades privadas prohibidas por el ordenamiento jurídico, en ocasiones mediante la creación de sociedades vinculadas a altos cargos u otro personal de las Mutuas, sociedades que prestan sus servicios, prácticamente en exclusiva, para las propias Mutuas que éstos dirigen o para las que trabajan, tal y como se pone de manifiesto a lo largo del presente Informe (Subapartado III.4.2).

   Esta situación ha supuesto una utilización impropia de los recursos públicos y del patrimonio de la Seguridad Social mediante una gestión de la contratación en la que los intereses privados se han solapado con el interés público, generando un beneficio económico antijurídico a quienes eran responsables de su gestión.

   Además, con la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, el pasado mes de mayo de 2008, plenamente aplicable al sector de Mutuas, el incumplimiento del régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Mutuas constituirá uno de los supuestos de prohibición para contratar con las entidades del Sector Público.

   Por consiguiente, tras la ya producida entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, la infracción del régimen de incompatibilidades por parte del personal de las Mutuas no sólo llevará aparejada la sanción que corresponda al infractor, sino la nulidad de pleno derecho de los contratos que hayan podido ser celebrados por las Mutuas con las personas, físicas o jurídicas, en quien concurra esta causa de prohibición para contratar, circunstancia que debe ser vigilada no sólo por las Mutuas, sino también por los órganos de control y tutela sobre las Mutuas del Ministerio de Trabajo e Inmigración (Subapartado III.3.1).

6. Las Mutuas no realizan suficientes controles sobre los posibles incumplimientos de su personal facultativo del régimen de incompatibilidades del personal al servicio del Sector Público y no efectúan control alguno sobre las incompatibilidades que pudieran afectar al personal facultativo externo, que presta sus servicios a través de contratos de arrendamiento de servicios o a través de sociedades cuyo objeto social es la prestación de asistencia sanitaria.

   En este sentido, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar la existencia de, al menos, 82 supuestos de incompatibilidades entre el personal facultativo que presta sus servicios en siete de las ocho Mutuas incluidas en la muestra (Subapartado III.3.2).

   El incumplimiento del régimen de incompatibilidades del personal facultativo que presta servicios para las Mutuas, ya ha sido puesto de manifiesto por este Tribunal de Cuentas en diversos Informes de Fiscalización –véase, por ejemplo, el "*Informe de Fiscalización de los Centros Mancomunados de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Ejercicio 1996*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de junio de 2000-.

   Sin embargo, ante la situación de escasez de personal facultativo en el sector sanitario español, y a la vista de las líneas de actuación ya emprendidas desde diversos ámbitos sanitarios públicos, para dar solución a la insuficiente oferta de personal facultativo (véanse las

medidas adoptadas por la Generalitat de Cataluña, por la Comunidad de Madrid, y, más recientemente, por la Comunidad Autónoma de La Rioja, que han declarado la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo de carácter asistencial en el sector público sanitario por razones de interés público), este Tribunal de Cuentas considera necesario que, por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se promuevan, en coordinación con otros Departamentos Ministeriales, en su caso, las reformas legales o reglamentarias que permitan superar y resolver el actual conflicto existente entre dos intereses públicos legítimos –el estricto cumplimiento de la legalidad vigente aplicable al régimen de incompatibilidades, por un lado, y la efectiva prestación del servicio público, por otro, garantizando la cobertura de la asistencia sanitaria que las Mutuas tienen atribuida-.

II.4.2. Conclusiones que afectan a la tutela administrativa ejercida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

1. La Ley General de la Seguridad Social establece, en su artículo 5, que corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales "*la dirección y tutela de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como de las entidades que colaboren en la gestión de la misma*".

   La facultad de dirección y tutela de las Mutuas se hace efectiva a través de, entre otras competencias, la exigencia de autorizaciones administrativas previas a la realización de una serie de operaciones de contenido económico por parte de estas Entidades Colaboradoras, todas ellas detalladas a lo largo del Reglamento sobre colaboración en la gestión, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

   Este régimen de autorizaciones administrativas previas adolece, a juicio de este Tribunal de Cuentas, de las siguientes deficiencias:

   - Las autorizaciones previas exigidas por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su artículo 12, o, desde el mes de mayo de 2008, por la Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 292, para la celebración de los contratos por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social –autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración, en aquellos contratos que superen los 902 miles de euros y del Consejo de Ministros cuando su importe sea igual o superior a los 12.020 miles de euros-, no guardan una correspondencia en sus cuantías con los supuestos de autorización exigidos a las Mutuas en el Reglamento sobre colaboración en la gestión.

     Así por ejemplo, mientras en determinados supuestos el Reglamento sobre colaboración en la gestión no fija ningún tipo de límite cuantitativo mínimo para la solicitud de autorización, exigiéndola en todos los casos (conciertos de asistencia sanitaria), en otros establece un umbral cuantitativo muy reducido y sólo para determinados tipos de gasto (150 miles de euros en cualquier tipo de inversión real), y en otros no exige ningún tipo de autorización previa por muy elevado que sea el importe a contratar (como es el caso de los contratos de servicios, que comportan relevantes partidas de gasto), lo que carece de sentido si se compara con las autorizaciones exigidas por la normativa de contratación a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

   - De la información facilitada por las Mutuas incluidas en la muestra, sobre los contratos formalizados que han estado en vigor durante el período de tiempo objeto de la presente

Fiscalización, se desprende que en torno a un 38% de los contratos y a un 33% del importe ejecutado han sido objeto de autorización previa. Sin embargo, este volumen de autorizaciones administrativas no se ha correspondido, a juicio de este Tribunal de Cuentas, con aquellos contratos que, en consideración a sus aspectos cuantitativos y/o cualitativos, tienen una mayor relevancia en la gestión de las Mutuas –contratos de *renting* o contratos de externalización de servicios esenciales para la colaboración en la gestión-.

En consecuencia, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería analizar la conveniencia de promover la reforma del Reglamento sobre colaboración en la gestión para, por un lado, hacer coincidir los umbrales cuantitativos para los que resulta necesaria la autorización administrativa previa en los contratos a celebrar por las Mutuas, con independencia de cual sea su objeto, con los exigidos por la Ley de Contratos del Sector Público a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y, por otro, revisar el resto de contratos, tipos y cuantías, que han de ser objeto de autorización administración previa (Subapartado III.2.1).

2. El control y seguimiento de la situación de baja médica que da origen al reconocimiento del derecho a la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes (en adelante ITCC) está encomendado por Ley a las Mutuas. La externalización de esta gestión por parte de las Mutuas, es decir su encomienda a terceros, que supone la privatización indirecta del ejercicio de potestades públicas atribuidas por Ley exclusivamente a ellas, necesita una habilitación normativa expresa que, sin embargo, no existe.

   Estas actuaciones externalizadas consisten, entre otras, en la localización de trabajadores en situación de baja por incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral, en la realización de visitas médicas, o en la práctica de pruebas diagnósticas o la investigación –mediante el recurso a detectives privados- de la actividad profesional de estos trabajadores.

   La inexistencia de la señalada habilitación, que no se encuentra ni en la Ley General de la Seguridad Social, ni en el Reglamento sobre colaboración en la gestión, ha impedido, además, la inclusión de este tipo de contratos entre los sujetos a autorización ministerial previa y, por consiguiente, ha reducido las posibilidades de control sobre la existencia y contenido de estos contratos por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

   Esta situación se ve agravada por el hecho de que la externalización del control y seguimiento de la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes conlleva, en determinados supuestos, una ausencia total de control por parte de las Mutuas contratantes, sobre la actividad llevada a cabo por los terceros adjudicatarios de estos contratos, lo que supone, dado el carácter público de las prestaciones y de los fondos que las Mutuas gestionan, una importante debilidad en el procedimiento de control interno de su gestión económico financiera. La dificultad de verificar la efectiva realización de actividades de control y seguimiento, y de evaluar su eficacia (ya que la competencia sobre el alta médica radica en los Servicios Públicos de Salud), así como las graves irregularidades puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe en cuanto al control de la facturación de estos servicios por parte de sociedades vinculadas a las propias Mutuas, con el consiguiente riesgo de aparición de perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social, plantea interrogantes sobre la conveniencia de mantener este sistema en sus términos actuales (Epígrafe III.5.3.2).

   A la vista de esta situación, procede que el Ministerio de Trabajo e Inmigración estudie si existen, o no, razones objetivas que justifiquen esta externalización, procediendo, en caso

afirmativo, a promover la correspondiente modificación normativa, y en caso negativo a adoptar las medidas de control necesarias para que esta situación no continúe.

En el supuesto contrario, el Ministerio debería promover la reforma del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas para regular, con la precisión necesaria, la competencia de las Mutuas para concertar con terceros este tipo de actividad y establecer, en su caso, el sometimiento de la celebración de los correspondientes contratos a su autorización previa, autorización que debería concederse con carácter restrictivo, en la medida en la que entraña el ejercicio de potestades públicas, y siempre con las debidas garantías de control tanto por parte de las Mutuas, como de los órganos de control y tutela del propio Ministerio (Epígrafe III.2.1.1).

3. Por último, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe continuar potenciando el control ejercido sobre la contratación en general de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, dada la relevancia cualitativa y cuantitativa de las incidencias e irregularidades puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe.

   La entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público y su aplicación a las Mutuas va a suponer una mayor exigencia de que los procedimientos de las Mutuas se ajusten a dicha Ley, lo que que debe dar lugar a un reforzamiento de los controles que el Ministerio de Trabajo e Inmigración ejerce sobre estas Entidades, a través de sus Centros Directivos con competencia en la materia: la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social (Subapartado III.1.2).

II.4.3. Conclusión que afecta a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El artículo 78.2 b) de la Ley General de la Seguridad Social atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social "*la inspección de la gestión, funcionamiento y cumplimiento de la legislación que les sea de aplicación a las entidades colaboradoras en la gestión*" de la Seguridad Social.

La Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/*2000*, de 4 de agosto, dedica íntegramente, dentro de su capítulo III. *Infracciones en materia de Seguridad Social*, una sección, la número III, a las acciones u omisiones de las Mutuas, susceptibles de constituir infracciones en materia de Seguridad Social, en cuanto Entidades Colaboradoras, y con independencia de las que pudieran cometer como organizaciones empresariales.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha levantado cuatro actas de infracción, durante el marco temporal de la presente Fiscalización, que guardan relación con algunas de las acciones u omisiones que pueden cometer las Mutuas, susceptibles de constituir infracciones en materia de Seguridad Social. Dos de ellas hacen referencia a supuestos de cesión ilegal de mano de obra, utilizada como instrumento de captación de empresas por las Mutuas, otra ha sido practicada por llevar a cabo la contratación de servicios sanitarios con terceros sin existir conciertos previos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y, por último, la cuarta de las actas de infracción señaladas, ha sido practicada por no haber declarado la incompatibilidad del desempeño del puesto de Gerente de una Mutua con la elección para el cargo no retribuido de Vicepresidente y Consejero de una empresa asociada a la Mutua.

Los tres tipos de actuaciones detalladas en las actas de infracción señaladas, han sido prácticas habituales en el sector de Mutuas en los últimos ejercicios, según las verificaciones que ha podido realizar este Tribunal de Cuentas.

Asimismo, este Tribunal de Cuentas ha observado otras prácticas, distintas a las ya enumeradas, que también podrían ser susceptibles de constituir infracciones en materia de Seguridad Social, entre las que se pueden destacar: dar publicidad o difundir públicamente informaciones y datos referentes a su actuación, sin la previa autorización; no solicitar las autorizaciones preceptivas en materia de inversiones o contratación con terceros; llevar a cabo operaciones distintas a aquellas a las que deben limitar su actividad; distribuir beneficios económicos entre los asociados; y no diferenciar las actividades desarrolladas como servicios de prevención, o no imputar a las mismas los costes derivados de tales actividades.

Por todo ello, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe incluir en los futuros programas generales de objetivos que elabore, de acuerdo con las previsiones del artículo 29 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento (Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero), la potenciación de la inspección que ejerce sobre las actuaciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que puedan ser susceptibles de constituir infracciones en materia de Seguridad Social, en cuanto a su consideración de Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social: concertación de servicios sanitarios con terceros o ejecución de inversiones sin las preceptivas autorizaciones, realización de actuaciones distintas a las que deben limitar su actividad, distribución de beneficios económicos entre sus empresarios asociados, etc. (Subapartado III.2.2)[8].

II.4.4. Conclusiones que afectan a la Intervención General de la Seguridad Social

1. La Intervención General de la Seguridad Social tiene atribuida la competencia de la realización con carácter anual, de una auditoría de cuentas sobre cada una de las Mutuas, de acuerdo con las previsiones del artículo 71.2 de la Ley General de la Seguridad Social y del artículo 168 de la Ley General Presupuestaria, así como el ejercicio del control financiero sobre la situación y funcionamiento de su gestión en el aspecto económico financiero, de conformidad con lo previsto en el artículo 39 del Real Decreto 706/1997.

[8] En trámite de alegaciones, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social ha informado de que, a partir del cuarto trimestre del año 2007 acometió la tarea de reactivar la realización de actuaciones inspectoras sobre el cumplimiento de las obligaciones de colaboración de las Mutuas, planificando la actividad inspectora en base a la información solicitada al efecto a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

Fruto de esta reactivación, en el año 2008 se han realizado actuaciones de comprobación sobre 21 Mutuas, respecto a la autorización previa del Ministerio de Trabajo e Inmigración de los conciertos de asistencia sanitaria suscritos con el sector privado, habiendo sido confirmadas en vía administrativa las actas extendidas a diez de dichas Mutuas por infracción muy grave por incumplimiento de dicha obligación.

Asimismo, y por lo que respecta a la verificación de la separación real y efectiva de las actividades desarrolladas por las Mutuas en materia de prevención de riesgos laborales, la referida Dirección General ha informado de que, durante 2008, está llevando actuaciones inspectoras sobre cuatro Mutuas, que se harán extensivas, en el año 2009, a otras cinco Mutuas, y que, en el plazo de cinco años, se generalizarán a todas las entidades del sector.

Por último, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha indicado de que se está analizando, conjuntamente con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la posibilidad de actuación en otros seis capítulos relacionados con las Mutuas.

Los informes que realiza la Intervención General de la Seguridad Social ponen de manifiesto de forma reiterada la existencia de numerosas limitaciones al alcance, la proliferación de ajustes, tanto de índole contable y/o presupuestaria, como de los que afectan al patrimonio de la Seguridad Social –que se ha visto perjudicado por actuaciones improcedentes de las Mutuas-, y la abundante inclusión de salvedades en la opinión de los informes.

Por todo ello, la Intervención General de la Seguridad Social debería analizar la conveniencia de introducir cambios en la forma en que ejerce el control sobre las Mutuas, con el objetivo de alcanzar una mayor eficacia en la consecución de resultados, por cuanto el modelo de control interno utilizado en la actualidad no ha evitado la proliferación de deficiencias en la gestión de las Mutuas, como se pone de manifiesto en el presente Informe[9].

Asimismo, el procedimiento contradictorio establecido para dirimir las discrepancias entre las conclusiones y recomendaciones de los informes de la Intervención General de la Seguridad Social y los criterios mantenidos al respecto por las Mutuas, se muestra ineficaz por las elevadas demoras que se producen en su tramitación y resolución. Demoras que dificultan, cuando no impiden, la consecución de los objetivos perseguidos con las conclusiones y recomendaciones de los informes emitidos.

Por ello, la Intervención General de la Seguridad Social, conjuntamente con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, deberían impulsar los cambios que resulten oportunos para agilizar el actual procedimiento contradictorio de resolución de discrepancias (Subapartado III.2.3)[10].

2. La información cuantitativa sobre la contratación, en general, incluida en la Memoria que integra las Cuentas Anuales de las Mutuas es prácticamente irrelevante y ofrece unas cifras muy inferiores a las incluidas en los contratos efectivamente formalizados.

   De acuerdo con lo previsto en la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Mutuas, se incluirán en el apartado 5. *Contratación,* de la Memoria, sólo determinados tipos de contratos y de éstos, aquellos que superen el umbral cuantitativo de 150.253 euros.

   Así, el número total de contratos celebrados por las Mutuas y que reunieron las características señaladas, se elevó, en el ejercicio 2006, a 160 contratos, por un importe conjunto de 112

---

[9] En trámite de alegaciones, la Intervención General de la Seguridad Social ha manifestado que no le corresponde determinar cual debe ser el modelo de control interno aplicable a las Mutuas, ni tampoco su posible modificación o potenciación, ya que estas cuestiones se encuentran reguladas en la Ley General Presupuestaria (artículo 168, por lo que respecta a la auditoría de cuentas, y artículo 167.4, en cuanto a la cobertura legal del informe adicional al de auditoría de cuentas, que anualmente viene realizando sobre cada una de las Mutuas).

Este Tribunal de Cuentas no puede aceptar la alegación formulada, dado que la recomendación está referida a la introducción de "*cambios en la forma en que se ejerce el control"*, cambios que podrían alcanzarse intensificando los controles que se ejercen actualmente (incrementando los recursos materiales y/o humanos, diversificando el objeto de los controles, realizando auditorías de tipo horizontal sobre determinados aspectos clave de la gestión económico financiera de las Mutuas...). Y todo ello en base a las previsiones del artículo 147.1 de la Ley General Presupuestaria, cuando dispone que "*el Gobierno a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, y a iniciativa de la Intervención General de la Seguridad Social, aprobará las normas para el ejercicio por esta última del control en las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social*", y del artículo 165, cuando atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado la competencia para elaborar el Plan anual de auditorías, *en el que se incluirán las actuaciones a realizar durante el correspondiente ejercicio... por la Intervención General de la Seguridad Social".*

[10] La Intervención General de la Seguridad Social ha informado, en trámite de alegaciones, de que "*está estudiando la posibilidad de modificar el procedimiento de discrepancia con la finalidad de acortar su duración y de esta forma hacerlo más eficaz*".

millones de euros y en el ejercicio 2005, a 128 contratos, por un importe de 87 millones de euros.

Dada la escasa representatividad que alcanza el volumen de contratación incluido en la Memoria que integra las Cuentas Anuales de las Mutuas, en relación con los gastos e inversiones susceptibles de considerarse como operaciones contractuales –el 11,41% en el ejercicio 2005 y el 11,28% en el ejercicio 2006–, la Intervención General de la Seguridad Social debería promover, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 125.3 b) de la Ley General Presupuestaria, la modificación de la regulación del contenido de la Memoria de las Mutuas, en cuanto a la información a facilitar en relación con la contratación. Ésta debería ofrecer información sobre todos los tipos de contratos previstos en la Ley de Contratos del Sector Público, con detalle de las formas de adjudicación y con indicación expresa de los adjudicatarios que hayan superado el 5% del importe total de contratación efectuada en el año y de los terceros a los que se les hayan adjudicado contratos por cualquiera de los procedimientos restrictivos de la concurrencia que permite la normativa reguladora de la materia.

Con ello se igualaría, facilitando la agregación de la información, la regulación del contenido de la Memoria de estas Entidades Colaboradoras, en este apartado, a la regulación existente para las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (Apartado III.4)[11] [12].

---

[11] La Intervención General de la Seguridad Social ha comunicado, en trámite de alegaciones, que está desarrollando una modificación de la Adaptación del Plan General de Contabilidad a las Mutuas, en la cual "*está previsto entre otros aspectos, actualizar la información relativa a la contratación que suministran las MATEPSS en sus cuentas anuales, de forma que recoja con mayor detalle las operaciones contractuales que efectúen estas entidades adaptadas a las formas de adjudicación y tipos de contratos contemplados en la normativa vigente*".

Efectivamente, mediante Resolución de 20 de enero de 2009 (B.O.E. número 29 de 3 de febrero), de la Intervención General de la Administración del Estado, se ha modificado la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Su Apartado Segundo introduce una serie de modificaciones en el contenido de la memoria, aplicables ya en la elaboración de las Cuentas anuales del ejercicio 2008, entre las que destaca la información a incluir en su apartado 5.- "Contratación", ya plenamente homologable con la exigida para las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y coincidente con la tipología de contratos establecida por la Ley de Contratos del Sector Público.

[12] Las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR", en trámite de alegaciones, han realizado una revisión del marco normativo de control al que están sometidas, llegando a afirmar que "*aunque las Mutuas son entidades privadas en cuanto a su formación, las funciones que realizan son entendidas por la Administración Pública como públicas por lo que el régimen jurídico de las Mutuas está totalmente determinado por las normas, no dejando margen a la autonomía de creación y funcionamiento de las mismas*".

Ambas Mutuas hacen un repaso del ordenamiento jurídico recopilando aquellas obligaciones, relacionadas con su gestión económico financiera, que les resultan exigibles a las Mutuas: sujeción al Plan de Contabilidad Pública; rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas; integración de sus presupuestos en el Presupuesto de la Seguridad Social; gestión recaudatoria de sus recursos por la Tesorería General de la Seguridad Social; límite de sus gastos de administración; u operaciones patrimoniales sujetas al Reglamento sobre el patrimonio de la Seguridad Social y/o a la autorización ministerial.

Tras este estudio las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" concluyen que "*sorprende, una vez más, que el Anteproyecto de Informe pretenda ignorar o, en todo caso, omitir la existencia de estos controles*...". De esta conclusión parece desprenderse que las Mutuas alegantes –o más concretamente la persona que ha ejercido su representación en el trámite de alegaciones- no han analizado con detalle el Anteproyecto remitido, dado que en el mismo se dedica un apartado específico a señalar el marco jurídico aplicable al sector de Mutuas y a la materia objeto de fiscalización; otro apartado concreto a especificar el régimen de tutela –y, por tanto, de control- del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de cada uno de sus Centros Directivos con competencias en la materia –Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Inspección de Trabajo y Seguridad Social e Intervención General de la Seguridad Social-; y, por último, en cada uno de los restantes apartados del Informe se realiza un análisis exhaustivo del marco jurídico que regula el funcionamiento de cada una de las materias analizadas.

II.4.5. Conclusiones que afectan a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

II.4.5.1. SOBRE LA CONTRATACIÓN, EN GENERAL

1. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social carecieron en su gestión contractual, con carácter general, de unos procedimientos reglados y aprobados por normas internas, reguladoras de cauces formales de obligado cumplimiento para la celebración de contratos de obras, suministros, asistencia y consultoría, o servicios, así como para los de carácter patrimonial o para aquellos necesarios para la concertación de la asistencia sanitaria que prestan con medios ajenos, con excepción de algunas instrucciones internas aprobadas por ciertas Mutuas, que regularon sólo aspectos parciales de la contratación.

   Así, gran parte de los contratos celebrados por las Mutuas se tramitaron sin sujeción a un procedimiento preestablecido en garantía del buen fin contractual y de la defensa del interés público, lo que supuso, en primer lugar, una gran heterogeneidad en los procedimientos de contratación, no sólo entre Mutuas, sino incluso en el ámbito de contratos de la misma tipología de una misma Mutua, y, en segundo lugar, una elevada falta de transparencia y objetividad en las contrataciones que han afectado a diversos aspectos de su gestión contractual.

   La ausencia de un procedimiento regulador de los aspectos esenciales de la contratación constituye un obstáculo significativo para el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir la gestión de los fondos públicos, dado que genera numerosas debilidades de control interno, provoca falta de transparencia en la gestión, no favorece una adecuada promoción de la publicidad y la concurrencia y no garantiza un correcto seguimiento de la ejecución de los contratos (Subapartado III.4.1).

2. Las Mutuas no dispusieron de registros o de bases de datos que les permitieran tanto a ellas, como a este Tribunal de Cuentas, un conocimiento exacto de los contratos celebrados y vigentes en cada ejercicio económico. A este respecto, las bases de datos de contratos elaboradas por las Mutuas a petición de este Tribunal de Cuentas contienen numerosas deficiencias y omisiones y no constituyen una relación exhaustiva de los contratos celebrados en los ejercicios de referencia, lo que supone una importante debilidad de control interno, incompatible con una eficiente gestión contractual (Subapartado III.4.1).

3. Ninguna de las Mutuas analizadas efectuó publicidad de sus contratos por ningún medio a su disposición, entendida ésta como la comunicación de la necesidad de contratar a los posibles

---

Asimismo, el análisis de la normativa de control al que están sometidas las Mutuas conduce a los alegantes ("ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR"), a afirmar que "*todas sus cuentas, hasta las del ejercicio 2006, inclusive, han sido auditadas por la Intervención General de la Seguridad Social, se ha sometido a las inspecciones pertinentes de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y... facilitado toda la información que le ha requerido el Tribunal de Cuentas... al que consta que la*(s) *Mutua*(s) *compareciente*(s) *ha*(n) *conformado sus cuentas con arreglo a la normativa vigente y que su actuación no ha merecido ninguna observación de irregularidad que no fuere menor o subsanada*", lo que pone de manifiesto un desconocimiento de los procedimientos mediante los que se ejerce la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, identificando erróneamente los objetivos y alcance del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado de cada ejercicio, con los de las Fiscalizaciones de carácter singular que, en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, aprueba anualmente el Pleno del Tribunal de Cuentas.

interesados, por ejemplo mediante la publicación de un anuncio en diarios de difusión nacional o simplemente a través de la página *web* de la que todas ellas disponen.

Tampoco promovieron concurrencia en sentido estricto, en cuanto ésta se entiende como el hecho de facilitar la participación en el acceso a la contratación, de todas las personas y empresas que puedan estar interesadas en la presentación de sus respectivas ofertas. En los supuestos en que hubo solicitud de una pluralidad de ofertas ésta se efectuó mediante una invitación directa de la Mutua, generalmente a sus proveedores habituales y a sus empresas asociadas. En el resto de los supuestos analizados, la adjudicación del contrato se realizó directamente a la empresa elegida, sin evaluación de otras ofertas, condiciones ni precios.

Los citados principios de publicidad y concurrencia, son instrumentales de los de transparencia y objetividad y de los de eficacia, eficiencia y economía, cuya aplicación por el órgano de contratación implica que la selección del contratista se verifique mediante un procedimiento que garantice la imparcialidad y la objetividad en la elección, en el sentido de que la adjudicación se realice a favor del candidato que reúna las mejores condiciones para ejecutarlo, y no en virtud de criterios impropios o ajenos a los que deben regir la gestión de los fondos públicos (Subapartado III.4.1).

4. En relación con lo anterior, hay que señalar la alta prevalencia de las contrataciones de obras, adquisiciones de bienes o ejecución de servicios, así como de la concertación de la asistencia sanitaria, con empresas asociadas, tanto en lo que se refiere al número de contratos adjudicados como al importe de los mismos.

   Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que un 34% del número de contratos y un 59% del importe contratado, fueron formalizados por las Mutuas con sus empresas asociadas. Al menos, 255 contratos, por importe de 19,8 millones de euros, se formalizaron en fechas próximas a las de la suscripción del documento de asociación con la Mutua correspondiente.

   Asimismo, el importe de la facturación realizada por las Mutuas con sus empresas asociadas durante el periodo fiscalizado ascendió al 47% de los gastos totales realizados. Es decir, prácticamente la mitad de los gastos de las Mutuas susceptibles de ser ejecutados por terceros, se facturaron por sus empresas asociadas.

   Este alto nivel de contratación con empresas asociadas evidencia la existencia de criterios de adjudicación impropios de un marco objetivo y transparente de actuación en la utilización de recursos públicos (artículo 69.1 de la Ley General Presupuestaria), y constituye, por sí mismo, un serio riesgo para el efectivo cumplimiento de los principios de eficiencia y economía que deben presidir la ejecución de los fondos públicos gestionados por las Mutuas, consagrados en el artículo 31.2 de la Constitución Española.

   A este respecto, resulta especialmente demostrativo que la Mutua “FRATERNIDAD MUPRESPA”, en el pliego de condiciones generales que facilitaba a las empresas interesadas en la presentación de ofertas, hubiera establecido expresamente como circunstancia favorable para la adjudicación del contrato, el hecho de que la empresa estuviera asociada o existiera un compromiso de asociación a la propia Mutua.

   Este Tribunal de Cuentas considera que la adjudicación de contratos, financiados por fondos públicos, no puede ser utilizada por las Mutuas como un incentivo para la captación y fidelización de empresas. Este hecho implica una discriminación injustificada de las empresas que están asociadas a otras Mutuas, condiciona la libertad de decisión sobre la entidad de la Seguridad Social con la que cubrir las contingencias protegidas, y en cualquier caso, no

constituye un criterio válido en sí mismo ni para la valoración de las ofertas, ni para la selección de las empresas adjudicatarias, con el consiguiente riesgo de aparición de perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social al apartarse las adjudicaciones de las condiciones del mercado (Subapartado III.4.1).

Pero además, esta falta de transparencia en la contratación ha facilitado la aparición de empresas creadas para satisfacer, en exclusiva, necesidades de las Mutuas, cuya constitución ha sido impulsada, en muchos casos, por personas vinculadas a esas mismas Mutuas, bien de forma directa por pertenecer a su plantilla o a su Junta Directiva, o bien de forma indirecta, por estar relacionadas con las personas anteriores. Estas personas ocupan en muchos casos cargos de relevancia en la toma de decisiones sobre qué se contrata, por cuánto y con quién. De esta forma, se han creado entramados societarios que han resultado beneficiarios exclusivos de las adjudicaciones de los contratos de las Mutuas, beneficios de los que eran partícipes los propios gestores de las Mutuas a través de su participación, directa o indirecta, en esas mismas sociedades, a costa todo ello del presupuesto de la Seguridad Social (Apartado III.3 en relación con los subapartados III.4.1 y III.4.2).

5. Los criterios de adjudicación utilizados en la contratación para la valoración de las ofertas en los casos en que las Mutuas las solicitaron, no se determinaron con carácter previo en los correspondientes pliegos, con algunas excepciones. En estos casos, no fue una práctica habitual seguida por las Mutuas la de dejar constancia en un acta de las invitaciones cursadas, las ofertas recibidas ni las razones de su aceptación o rechazo.

   Estas omisiones conllevan el riesgo de que no se respeten los principios de objetividad, igualdad y no discriminación y pueden resultar contrarias a los principios de eficiencia y economía (Subapartado III.4.1).

6. En la fase de preparación de los contratos, las Mutuas no han procedido a la formación de un expediente donde se hiciera constar la necesidad de la contratación y su justificación por parte de los órganos o unidades competentes de la Mutua. Con carácter general tampoco se elaboraron modelos tipo o pliegos de condiciones generales para contratos de objeto análogo; o de condiciones particulares aplicables a cada concreto contrato; ni los pliegos de prescripciones técnicas precisando las características de los bienes, servicios o prestaciones objeto del contrato.

   Estas omisiones llevan aparejado el riesgo de incumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía, al no acreditarse la necesidad de la realización del gasto ni prefijarse con exactitud las contraprestaciones a realizar por los adjudicatarios de los contratos (Subapartado III.4.1).

7. En numerosos supuestos, las Mutuas no habían solicitado ninguna documentación relativa a las empresas contratadas que permitiera comprobar su solvencia económica y financiera y su capacidad técnica o profesional para ejecutar los contratos adjudicados, sino que consideraron que bastaba el conocimiento previo que la Mutua tenía del proveedor. Tampoco establecieron determinadas cautelas o garantías exigibles al contratista o en otros supuestos en los que sí se previeron en el contrato correspondiente, no las hicieron efectivas.

   En ningún caso solicitaron las Mutuas la acreditación de que las empresas que contrataban estaban al corriente de sus obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social, aspecto este último relevante en el caso de empresas no asociadas, respecto de las que las Mutuas no disponen de esta información, dado que podrían estar reconociendo obligaciones a favor de empresas deudoras de la Seguridad Social (Subapartado III.4.1).

8. Se han detectado numerosos supuestos en los que las Mutuas ni siquiera habían formalizado en un documento contractual la ejecución de las obras, las adquisiciones de bienes y los trabajos de consultoría o de prestaciones de servicios con empresas externas, algunos de ellos de relevante cuantía.

   En algunos casos, fue la oferta de la empresa estableciendo sucintamente el precio y el objeto del contrato, aceptada mediante firma por el representante de la Mutua, el único documento regulador de los derechos y obligaciones de las partes y de las condiciones de ejecución.

   Los contratos formalizados y vigentes durante el periodo fiscalizado, que las Mutuas incluyeron en las bases de datos facilitadas a este Tribunal de Cuentas, supusieron un porcentaje sobre la totalidad de los gastos susceptibles de ser catalogados como contractuales que se sitúa en el 27% en el año 2006 y en el 28% en el ejercicio anterior. Aún descontando el efecto que en el cálculo de estos porcentajes puede suponer el gasto procedente de contrataciones menores, el bajo valor del coeficiente apuntado evidencia una escasa e insuficiente tasa de formalización de los contratos por parte del conjunto del sector de Mutuas.

   Esta circunstancia puede tener consecuencias relevantes en la gestión de los fondos de la Seguridad Social que compete a las Mutuas, dado que la formalización por escrito de las cláusulas del contrato estableciendo los elementos esenciales del mismo (la identificación de las partes contratantes, la competencia y capacidad de éstas para celebrar el contrato, la determinación del objeto, la fijación de un precio cierto y un presupuesto máximo, las condiciones y el plazo de ejecución y la definición de los derechos y obligaciones que asumen cada una de las partes), resulta imprescindible para garantizar la seguridad jurídica y la salvaguarda de los intereses públicos que deben presidir las relaciones con terceros de cualquier entidad responsable de la gestión de fondos de esta naturaleza (Apartado III.4).

9. Especial relevancia adquiere la ausencia de formalización documental de los conciertos de asistencia sanitaria, que alcanza unos niveles muy similares a los del resto de la gestión contractual de las Mutuas. Así, en el conjunto de las tres Mutuas objeto de la muestra principal, el porcentaje de formalización de los conciertos de asistencia sanitaria alcanzó sólo el 30% del gasto ejecutado.

   En el supuesto de la asistencia sanitaria prestada con medios ajenos, la falta de formalización de los conciertos adquiere una mayor trascendencia cualitativa debido a que la concertación de la prestación de la asistencia sanitaria con personas jurídicas exige autorización ministerial, como establece el artículo 12 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, y ésta, a su vez, sólo se concederá cuando exista un informe positivo por parte de la autoridad sanitaria competente relativo a las instalaciones y servicios del tercero. El hecho de concertar la prestación de la asistencia sanitaria sin la correspondiente cobertura contractual y por ende, sin la preceptiva autorización del, entonces, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no supone únicamente un incumplimiento de índole formal que dificulta la garantía de la seguridad jurídica y la salvaguarda de los intereses públicos, sino que cobra, en este supuesto, especial relevancia al afectar a la garantía de la salud de las personas (Epígrafe III.5.2.2).

   Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social incremente sus actividades de control sobre la concertación de la asistencia sanitaria y recuperadora prestada con medios ajenos por las Mutuas, dado que "*concertar, utilizar o establecer servicios sanitarios, de prevención de accidentes, de recuperación o de rehabilitación propios o de terceros, sin la debida autorización del organismo competente*" constituye una de las infracciones muy graves en las que pueden incurrir las Mutuas, de las

tipificadas en el artículo 29 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Subapartado III.2.2).

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social toda la información correspondiente a los hechos descritos en el presente Informe, a fin de que, en el ejercicio de sus competencias pueda realizar, en su caso, las actuaciones necesarias para determinar si las acciones u omisiones descritas constituyen infracciones administrativas en el orden social.

10. Las tres Mutuas incluidas en la muestra principal dispusieron, en algunos casos de "contratos-tipo" elaborados por sus servicios jurídicos si bien, salvo excepciones, no se correspondieron con los contratos suscritos en la práctica, que se redactaron para cada caso concreto.

    En estos supuestos se detectaron deficiencias en la redacción del clausulado de los contratos formalizados, como la indefinición del objeto y de las obligaciones que asumen las partes, del plazo de ejecución de los trabajos y de las consecuencias en caso de incumplimiento e incluso del plazo de duración.

    Es especialmente relevante la falta de establecimiento de cautelas y controles dirigidos a asegurar la adecuada ejecución y cumplimiento de los términos del contrato; práctica agravada por la ausencia de pliegos de cláusulas de condiciones, que se incorporan al contrato y definen con mayor precisión las condiciones generales y particulares de la contratación (Subapartado III.4.1).

11. Algunos contratos contenían cláusulas abusivas, debilitadoras de la posición contractual de la Mutua contratante y susceptibles, en determinadas circunstancias, de causar perjuicios a los intereses económicos de la Mutua y por tanto de la Seguridad Social (Subapartado III.4.1).

    Esta incidencia afectó especialmente a los contratos de arrendamiento de inmuebles, celebrados por las Mutuas objeto de esta fiscalización:

    - Por un lado, los contratos establecían cláusulas de renuncia a favor del arrendatario de derechos recogidos en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU). Por ejemplo, la renuncia a los derechos de adquisición preferente, de cesión o subarriendo, así como cláusulas de carácter abusivo a favor del arrendador, como la asunción a cargo de las Mutuas, como arrendatarias, del coste de las reparaciones necesarias para la conservación del local, por ejemplo.

      En todos estos casos, la renuncia a derechos que corresponden por Ley a las Mutuas como arrendatarias y la presencia de cláusulas abusivas en las condiciones contractuales, son contrarias a las normas de buena gestión y presentan el riesgo de perjudicar los intereses públicos, en cuanto rompen el equilibrio contractual que deben mantener las obligaciones que asumen las partes, máxime teniendo en cuenta la finalidad pública de la actividad de las Mutuas como Entidades Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.

    - Por otra parte, los contratos de arrendamiento, en los que las Mutuas actuaban como arrendatarias, preveían, con carácter general, la constitución a favor del arrendador, de una fianza equivalente a dos mensualidades de renta. A este respecto debe recordarse que el artículo 36.6 de la vigente Ley 29/1994, de 24 noviembre, de Arrendamientos Urbanos, establece que "*quedan exceptuadas de la obligación de prestar fianza las Administraciones Públicas (...), así como los organismos autónomos, entidades de derecho público y demás*

entes públicos dependientes de ellas, cuando la renta haya de ser satisfecha con cargo a sus respectivos presupuestos".

Este Tribunal de Cuentas considera que el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe promover las modificaciones normativas que correspondan, para incluir de forma expresa e indubitada a las Mutuas dentro del ámbito del referido artículo 36.6 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. En este sentido, hay que precisar que alguna Mutua ya ha aplicado esta excepción de prestar fianza en sus arrendamientos, invocando el referido artículo 36.6 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Sobre este particular, este Tribunal de Cuentas ya expresó su opinión favorable en el "*Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001*", aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de marzo de 2004.

- Por último, hay que señalar que algunos contratos de arrendamiento así como de adquisición de inmuebles, se realizaron directamente con personas o entidades próximas a las Mutuas -con empresas asociadas, que a veces eran, asimismo, sus proveedoras habituales de otros bienes y servicios, o, incluso, con entidades vinculadas-. En estos supuestos no se ha acreditado la promoción de la concurrencia que constituye una garantía básica del cumplimiento de los criterios de eficacia, eficiencia y economía, así como de objetividad y transparencia administrativa que deben presidir la gestión de los fondos públicos que tienen encomendada las Mutuas, tanto por mandato constitucional como de la Ley General Presupuestaria. Sería conveniente, por tanto, a juicio de este Tribunal de Cuentas, que el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en el ejercicio de sus competencias en materia de dirección y tutela de las Mutuas y como garantía adicional del cumplimiento formal de los trámites establecidos por la normativa aplicable a este tipo de operaciones, solicitara directamente una tasación independiente complementaria que permitiera una valoración contradictoria de los precios de mercado (Subapartado III.4.3).

12. Hay que señalar también la práctica observada en las tres Mutuas incluidas en la muestra principal analizada, de prorrogar durante largos periodos de tiempo los contratos de servicios y los conciertos de asistencia sanitaria suscritos con algunas empresas, entre las que se cuentan un número relevante de empresas asociadas. También se ha detectado, en algún supuesto concreto, incluso la concertación de asistencia sanitaria con carácter indefinido.

    El recurso continuado a las prórrogas de los contratos, así como a su duración indefinida, supone una limitación a la concurrencia. La perpetuación de la misma empresa en la prestación de un servicio supone además la pérdida de la oportunidad para las Mutuas, de realizar prospecciones de mercado con la posibilidad de obtener mejores ofertas tanto desde el punto de vista económico como de las condiciones de prestación del servicio (Subapartado III.4.1).

13. En ningún supuesto, las Mutuas analizadas han verificado la existencia de crédito adecuado y suficiente con anterioridad a la formalización de los contratos, ni han suscrito la oportuna toma de razón en contabilidad en aquellos supuestos en los que el compromiso de gasto pudiera extenderse a ejercicios futuros (Epígrafe III.5.2.3)[13].

[13] La Intervención General de la Seguridad Social ha manifestado, en trámite de alegaciones, que "*la incorporación de estas entidades al Sistema de Información Contable de la Seguridad Social* –a partir del ejercicio 2007-*, supone un*

14. Este Tribunal de Cuentas ha detectado deficiencias significativas en la justificación de la ejecución de los contratos, que ponen de manifiesto la existencia de debilidades en los procedimientos de control interno de las Mutuas y generan el riesgo de que se estén imputando al presupuesto de la Seguridad Social costes no suficientemente justificados.

    Así, en muchos de los contratos analizados no existe acreditación formal por el responsable de la unidad correspondiente de la recepción o realización de conformidad de los trabajos objeto de los contratos. A este respecto, se han detectado supuestos en los que no se formalizaron las actas de recepción de las obras que determinan el final de la ejecución y el comienzo del plazo de garantía de las obras, ni tampoco las de la recepción de bienes o de conformidad con los servicios prestados. En este punto las Mutuas consideraron suficiente la conformidad dada por el responsable de la Mutua a la factura correspondiente. Tampoco exigieron en muchos supuestos otros documentos soporte de las facturas presentadas, como por ejemplo partes de horas en el caso de contrataciones de personal de apoyo externo o calendarios parciales de ejecución en el caso de desarrollo de proyectos (Subapartado III.4.1).

15. En el área de la asistencia sanitaria y del control y seguimiento de la Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes, se han detectado, asimismo, debilidades en los procedimientos de control interno de la facturación, en las tres Mutuas incluidas en la muestra principal, que suponen un riesgo para el patrimonio de la Seguridad Social:

    - Así, en un porcentaje significativo de las facturas giradas por las empresas adjudicatarias a las Mutuas analizadas, no constaba la naturaleza de la contingencia protegida (común o profesional), o la identificación de los trabajadores atendidos, o el contenido del servicio o asistencia prestados, o la empresa asociada a la que pertenecían los trabajadores.

    - En el ámbito del control y seguimiento de la ITCC se han detectado: actuaciones realizadas por las empresas adjudicatarias en situaciones de no baja médica, o con anterioridad al plazo a partir del cual, en virtud de lo previsto en el artículo 131 de la Ley General de la Seguridad Social, el coste de la prestación económica es asumido por la Mutua, o incluso con posterioridad al alta médica.

      En todos estos supuestos, los deficientes procedimientos de control interno sobre la facturación utilizados por las tres Mutuas, incrementan de forma significativa el riesgo de que se imputen costes no suficientemente justificados al patrimonio de la Seguridad Social.

    - Asimismo, se ha facturado dentro del concepto de control y seguimiento de ITCC, los servicios que corresponden a la realización de reconocimientos médicos al personal de determinadas empresas asociadas, cuyo coste debería sufragarse por su Servicio de Prevención Propio o Ajeno y no por la Mutua, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social (Epígrafe III.5.5.4)

    - Por último, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar en muchos casos, el incumplimiento de los requisitos que establece el artículo 82 del Reglamento sobre colaboración en la gestión (que exige consentimiento informado del trabajador o conformidad de la autoridad sanitaria del Servicio de Salud correspondiente) en la facturación de asistencia sanitaria derivada de contingencias comunes, girada a las Mutuas.

---

importante avance en la gestión económico financiera de las Mutuas, por cuanto permite aplicar con mayor rigor y uniformidad la normativa contable y presupuestaria".

Todas las incidencias apuntadas corroboran que los procedimientos de control interno utilizados por las tres Mutuas analizadas, sobre la facturación de los servicios prestados por empresas externas referidos a la asistencia sanitaria o al control y seguimiento de la situación de baja médica que da derecho a la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes, son insuficientes lo que provoca un riesgo significativo de que, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, se estén canalizando gastos no asumibles por la Seguridad Social, por no quedar suficientemente acreditada su realización, por no corresponder a trabajadores protegidos o a empresas asociadas, por tratarse de actuaciones no permitidas o fuera de los plazos previstos por el ordenamiento jurídico, por referirse a prevención de riesgos laborales o por no reunir las autorizaciones administrativas necesarias (Subapartado III.5.4).

16. El conjunto de deficiencias señaladas en los 15 puntos anteriores revela la existencia de importantes debilidades en los procedimientos de control interno de las Mutuas, que evidencian una gestión contractual alejada de los principios que deben regir la gestión de fondos públicos, en especial de los de eficiencia y economía, cuyo cumplimiento viene exigido por el artículo 31.2 de la Constitución Española.

    El origen de las deficiencias detectadas, a juicio de este Tribunal de Cuentas, se encuentra:

    - En primer lugar, en la no inclusión de las Mutuas en el ámbito subjetivo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (al menos hasta el 1 de enero de 2007, fecha en la que sí empiezan a estar comprendidas, aunque esta inclusión no haya resultado eficaz debido a los elevados umbrales establecidos para la sujeción a los procedimientos de contratación).

    - En segundo término, en los insuficientes controles establecidos por las propias Mutuas en cuanto al cumplimiento de:

        - Los principios generales que informan la gestión de los fondos públicos, de la cual la contratación es un instrumento esencial.

        - El régimen de incompatibilidades que afecta a su personal.

    - Por último, en la debilidad de los procedimientos administrativos de control sobre las Mutuas.

    En conclusión, las Mutuas han actuado, en general, en su actividad contractual –actividad que afecta a relevantes aspectos de su gestión y a importantes partidas de gasto procedentes de los presupuestos públicos- al margen de los principios de transparencia y objetividad que eran de obligado cumplimiento en su gestión económico financiera en tanto en cuanto sujetos integrantes del Sector Público estatal, sin promover concurrencia y publicidad alguna en la contratación, comprometiendo los principios de eficiencia y economía que informan la ejecución del gasto público (Apartados III.1 a III.5, ambos inclusive).

II.4.5.2. SOBRE LAS PERSONAS Y ENTIDADES VINCULADAS A LAS MUTUAS

1. EXISTENCIA DE PERSONAS Y ENTIDADES VINCULADAS[14]

Un caso de singular relevancia cualitativa, dentro de la contratación de las Mutuas, lo constituye la realizada con personas o entidades vinculadas a la propia Mutua a través de los miembros de su Junta Directiva, de su personal directivo o de otro personal de su plantilla (por ejemplo, mediante Fundaciones, Mutualidades, Compañías de Seguros o Sociedades de distinto objeto social).

En estos casos, además de los incumplimientos de los principios que deben inspirar una correcta aplicación de los fondos públicos y de las debilidades en el control de la gestión económica del patrimonio de la Seguridad Social por parte de las Mutuas, ya señalados en las conclusiones del epígrafe anterior y que se reproducen en todas y cada una de las Mutuas analizadas, se suman, en relación a las entidades vinculadas, otros incumplimientos de la normativa sobre incompatibilidades y de la normativa sobre Seguridad Social, que unidos a una instrumentalización antijurídica de los contratos en beneficio de intereses particulares, podrían dar lugar a responsabilidades administrativas, contables o, incluso, penales de las personas responsables de tales incumplimientos.

En muchos casos, estas entidades vinculadas a las Mutuas, reunieron las siguientes características:

- Se trataba de entidades creadas o dirigidas por personal perteneciente o vinculado a una determinada Mutua.

- Su actividad se ejercía en exclusiva o mayoritariamente para la Mutua a la que estaban vinculadas.

- Además, en determinados supuestos, las entidades vinculadas disponían de un número escaso de personal, a veces inexistente, para prestar los servicios que facturaban. Esta circunstancia plantea dos consideraciones:

[14] A los efectos exclusivos de la presente Fiscalización se han considerado personas o entidades vinculadas:

- Aquellas personas físicas o jurídicas que, en el ejercicio de su actividad profesional o en el ejercicio de la actividad que se derive de su objeto social, han mantenido relaciones de tipo comercial, soportadas en contratos o sin cobertura contractual, con una determinada Mutua y que, además, se encuentran relacionadas con la Mutua:
  - En el supuesto de personas físicas, directamente por pertenecer o haber pertenecido a su Junta Directiva, a su personal directivo o a su plantilla; o indirectamente, por estar vinculadas por razón de parentesco con alguno de sus integrantes.
  - En el supuesto de empresas u otras personas jurídicas, por contar o haber contado en sus órganos de dirección o administración o en su plantilla con personas que o bien directamente pertenezcan simultáneamente a la Junta Directiva, al personal directivo o a la plantilla de la Mutua; o indirectamente estén vinculadas, por relación de parentesco, o por compartir intereses económicos a través de otras sociedades, con alguno de sus integrantes.
- Aquellas sociedades que posean o hayan poseído participaciones en el capital de las anteriores, de las que ha tenido conocimiento este Tribunal de Cuentas a través de la información pública existente en los correspondientes Registros Mercantiles.
- Aquellas personas o entidades integrantes de la Junta Directiva que hayan percibido retribuciones en concepto de administración complementaria de la directa, a pesar de la prohibición explícita que efectúa el artículo 75.2 de la Ley General de la Seguridad Social, que considera esta percepción como una de las causas de inelegibilidad para integrar los órganos de dirección de las Mutuas.

- O bien los servicios o actividades que estas empresas facturaban, en realidad se dejaban en manos de terceros ajenos a las mismas mediante su subcontratación, lo que estaría produciendo un sobrecoste innecesario para el patrimonio de la Seguridad Social –la utilización de intermediarios para la contratación de obras, suministros, servicios y/o actividades-.

- O bien el escaso personal del que disponían y el reducido valor añadido que aportaban –como, por ejemplo, en los contratos de servicios que tienen por objeto determinadas actividades como el control y seguimiento de la ITCC-, llevarían a plantearse si las propias Mutuas no podrían haber realizado de forma directa con su propio personal el servicio o actividad externalizado, lo que, a su vez, habría producido un ahorro de costes para el patrimonio de la Seguridad Social.

En ambos casos, la mera existencia de un margen comercial no justificado a favor de los adjudicatarios estaría provocando un sobrecoste innecesario, en perjuicio del patrimonio de la Seguridad Social, y la transformación de la figura del contratista en mero intermediario, beneficiario de la operación (Subapartado III.4.2).

2. NÚMERO DE ENTIDADES VINCULADAS Y VOLUMEN DE FACTURACIÓN

En siete de las ocho Mutuas incluidas en la muestra realizada, se ha detectado la existencia de personas y entidades que, vinculadas a miembros de la Junta Directiva, al personal directivo o a otro personal de la plantilla de una determinada Mutua, han mantenido relaciones comerciales de distinta naturaleza con esa misma Mutua.

A continuación se muestra el cuadro correspondiente al epígrafe III.4.2.1 en el que se indican el número de personas y entidades vinculadas a cada una de las Mutuas incluidas en la muestra de la presente Fiscalización, así como el importe total de las relaciones comerciales mantenidas con las mismas.

CUADRO Nº 3

ENTIDADES VINCULADAS A LAS MUTUAS

(En euros)

MUTUA	NÚMERO ENTIDADES VINCULADAS	IMPORTE FACTURADO EN 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	REFERENCIA INFORME
Nº 151. ASEPEYO	6	20.239.314	19.486.250	III.4.2.2
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	55	14.892.272	18.980.494	III.4.2.3
Nº 274. IBERMUTUAMUR	22	11.584.262	10.508.984	III.4.2.4
Nº 11. MAZ	1	2.563.827	2.690.495	III.4.2.5
Nº 183. MUTUA BALEAR	5	2.380.863	1.060.618	III.4.2.6
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	12	1.777.393	1.466.696	III.4.2.7
Nº 267. UNIMAT	1	63.453	105.271	III.4.2.8

En el subapartado III.4.2 del presente Informe se incluye información individual de todas las entidades o personas físicas vinculadas a las Mutuas que se presentan agregadas en esta Conclusión. La información incluye, para cada una de las empresas o personas físicas vinculadas, el volumen de facturación girado a la correspondiente Mutua durante los ejercicios 2005 y 2006, el

porcentaje de dependencia económica respecto de la Mutua en ambos ejercicios, y el epígrafe del presente Informe en donde se analizan individualmente cada una de ellas.

3. ANÁLISIS DE LAS INCIDENCIAS OBSERVADAS

A continuación se detallan algunos de los supuestos más relevantes de las relaciones establecidas por las Mutuas objeto de esta Fiscalización con sus entidades vinculadas. A estos efectos, se han considerado, por su trascendencia cuantitativa y cualitativa, como más relevantes los correspondientes a las Mutuas números 151.- "ASEPEYO", 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" y 274.- "IBERMUTUAMUR". No obstante, en 4 de las 5 restantes Mutuas objeto de análisis, también se han detectado supuestos de entidades vinculadas, en el número cuantificado en el Cuadro número 3 anterior, de los que pudieran derivarse responsabilidades de tipo administrativo, contable o penal, y que se analizan exhaustivamente en los respectivos epígrafes del subapartado III.4.2 del presente Informe.

3.1. Mutua número 151.- "ASEPEYO"

La relación comercial más destacable con empresas vinculadas a la Mutua número 151.- "ASEPEYO", de las que figuran en el Cuadro número 3 anterior, es la existente con la sociedad COSTAISA, S.A. (más de 17 millones de euros de facturación anual), sociedad cuya dependencia económica de la Mutua es prácticamente absoluta (Epígrafe III.4.2.2).

Las vinculaciones de la sociedad COSTAISA, S.A., con la Mutua lo son a través de la "Fundación Antoni Serra Santamans", que posee el 70% de su capital social, y en cuyo patronato figuran varios miembros que son personal de la Mutua, entre los que figura el propio Director Gerente.

Toda la facturación emitida por COSTAISA, S.A., a la Mutua en el período fiscalizado proviene de la ejecución del contrato formalizado con fecha 1 de enero de 1984, para la prestación de diferentes servicios de carácter informático. En relación con este contrato se deben destacar las siguientes incidencias:

- No se ha acreditado que en su adjudicación inicial, ni en sus sucesivas prórrogas, existiera algún tipo de publicidad, ni que se justificara la necesidad, conveniencia o insuficiencia de medios, ni la realización de estudios de mercado que soportaran la elección realizada, ni su adecuación a los precios de mercado.

- A pesar de las numerosas prórrogas formalizadas, en la ejecución del contrato se han producido modificaciones tan elevadas en su precio que sólo podrían estar justificadas por la existencia de alteraciones sustanciales en su objeto o en sus condiciones contractuales, que conjuntamente habrían exigido su denuncia o resolución. Así, el precio inicial del contrato ascendió a 840.780 euros (2.227.456 euros, valor actual a 31 de diciembre de 2006), mientras que la facturación en el ejercicio 2006 se elevó a 15.153.371 euros (IVA excluido).

- Entre sus estipulaciones figuran diversas cláusulas abusivas a favor del adjudicatario: comunicación con una antelación mínima de tres años de la no intención de prórroga del contrato o existencia de indemnizaciones excesivas en los supuestos de denuncia del contrato por parte de la Mutua, por ejemplo (Subepígrafe III.4.3.4.1).

Las consideraciones anteriores apuntan la existencia de una autocontratación encubierta reforzada por:

- El Director Gerente de la Mutua y Presidente de la Fundación (Fundación que posee casi el 70% del capital social de COSTAISA, S.A.), afecta con su actuación contractual a más de un patrimonio –el de la Mutua, el de la Fundación y el de la empresa-, creando, en el marco de sus facultades de decisión, relaciones jurídicas entre ellos.

- Además, desde 1 de enero de 1984 (fecha en la que se suscribe el contrato) hasta el 19 de julio de 2001, el Director Gerente de la Mutua ha desempeñado diversos cargos de responsabilidad en la sociedad COSTAISA, S.A., entre los que hay que destacar el de Administrador Único.

Estos hechos evidencian la existencia de la figura del autocontrato, que únicamente podría ser admitida cuando no existiera colisión de intereses que pusiera en riesgo la imparcialidad o la neutralidad de la operación, lo que no es el caso.

Por tanto, el contrato celebrado por la Mutua con COSTAISA, S.A., –autocontrato- podría estar viciado de nulidad, pues resulta evidente la existencia de una múltiple colisión de intereses: los de la empresa que presta el servicio, los de la Fundación que participa en la empresa y los de la Mutua que recibe servicios de la empresa y de la Fundación.

Además, la referida autocontratación, realizada al margen de las condiciones del mercado, por un importe de más de 34,5 millones de euros en el periodo fiscalizado, es contraria al efectivo cumplimiento del principio de economía exigible en la gestión de los fondos públicos por el artículo 31.2 de la Constitución Española.

Las relaciones mantenidas por la Mutua “ASEPEYO” con la sociedad COSTAISA, S.A., instrumentadas a través de la figura del autocontrato y al margen de las condiciones del mercado, han supuesto un beneficio económico para dicha sociedad, en la que han tenido intereses directos o indirectos el Director Gerente de la Mutua y otro personal directivo, sustentadas sobre la base de un autocontrato antijurídico y a costa del patrimonio de la Seguridad Social.

Además, de las relaciones económicas mantenidas por la Mutua número 151.- “ASEPEYO”, tanto con la sociedad COSTAISA, S.A., como con el resto de las cinco entidades vinculadas, cuantificadas en el Cuadro número 3 anterior y detalladas en el epígrafe III.4.2.2 del presente Informe, se podrían derivar diversas responsabilidades disciplinarias para el personal de la Mutua relacionado con estas entidades (por vulneración del régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas), que deberían ser exigidas por la propia Mutua y, en su defecto, por el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Todo ello sin perjuicio de la posible existencia de responsabilidades contables o, incluso, penales, en las que podrían haber incurrido los responsables de la contratación con estas seis entidades vinculadas a la Mutua (Epígrafe III.4.2.2).

3.2.- Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”

A) EXISTENCIA DE UN GRUPO DE ENTIDADES ESPECIALMENTE VINCULADO AL PERSONAL DE LA MUTUA

Este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de, al menos, 55 entidades vinculadas a la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” (Epígrafe III.4.2.3).

Entre ellas adquiere singular relevancia la existencia de un grupo de 41 entidades relacionadas con personal de la Mutua, especialmente con su personal directivo (Subepígrafe III.4.2.3.1 y Anexo VI del presente Informe), que constituye un entramado societario que podría estar persiguiendo la obtención de beneficios económicos para sus socios, actuando de forma coordinada, en detrimento del patrimonio de la Seguridad Social.

Este grupo de sociedades comprende varias entidades que, además de reunir las características generales ya definidas para el conjunto de las entidades vinculadas, presentan complementariamente una serie de rasgos específicos:

- Se trata de entidades en las que figuran directivos, trabajadores y ex trabajadores de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT". Así, un total de 53 trabajadores en activo y 14 ex trabajadores ocuparon los puestos de administración y dirección de estas 41 entidades, que fueron desempeñando de forma sucesiva o simultánea (Anexo VI).

  En este aspecto debe destacarse la sociedad PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA, compañía aseguradora, creada en 1989, especializada en la cobertura de accidentes, enfermedad y asistencia sanitaria y vida, por cuanto en ella ocupan o han ocupado a lo largo del tiempo, cargos de responsabilidad, 23 trabajadores de la Mutua en activo y 7 ex trabajadores. Como prueba del lugar destacado que ocupa en el grupo de sociedades vinculadas, hay que señalar que esta Mutualidad es la propietaria del inmueble situado en la calle Aragón, número 385, de Barcelona, que ha constituido la sede social de 7 de estas 41 entidades vinculadas. Este inmueble fue adquirido el 14 de diciembre de 2005, a través de PREVISORA GENERAL DE INVERSIÓN, S.L.U., sociedad cuyo capital pertenece íntegramente a la compañía aseguradora.

  Por lo que se refiere a la composición del accionariado de estas 41 sociedades, este Tribunal de Cuentas únicamente ha podido tener conocimiento exacto de la correspondiente a la sociedad AURA GLOBAL, S.L. –a través de la información pública existente en el Registro Mercantil-, que estuvo integrada en 2006 por 55 socios, de los cuales 43 eran trabajadores en activo de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" (uno de ellos el entonces Director Gerente), 8 habían sido miembros de la plantilla de la Mutua en el pasado, y otros 2 estaban indirectamente relacionados con personal de la Mutua en ésta y en otras sociedades vinculadas.

  Del resto de sociedades, este Tribunal de Cuentas no ha podido conocer la composición de su capital debido a la imposibilidad de acceder a la correspondiente información fiscal, por los motivos señalados en el apartado II.3. *"Limitaciones"* del presente Informe.

- Para la creación de un buen número de estas entidades vinculadas, se recurrió a sociedades intermediarias (despachos de abogados, etc.), cuyo objeto social era precisamente la constitución y administración de otras sociedades.

  Es el caso de IURIS ASSESSORS I GESTORS, S.L., que constituyó 5 de las sociedades del grupo de vinculadas, de GESTION Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES, S.L., que constituyó otras 5 sociedades de las vinculadas o de GESTION Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES EXPANSIÓN, S.L., y TRANSMISION DE SOCIEDADES URGENTES, S.L., que constituyeron una sociedad del grupo cada una.

  La práctica seguida en estos casos consistió en domiciliar en un primer momento la sociedad creada en el mismo domicilio social de la constituyente, establecer como objeto social generalmente el negocio inmobiliario y nombrar administradores a personas pertenecientes a

la sociedad constituyente. En el transcurso de un breve espacio de tiempo se procedía a modificar las escrituras para recoger su actividad real y su nuevo domicilio social, y los cargos de administración pasaban a ser ocupados por personas vinculadas a la Mutua. Este procedimiento ha permitido que permanecieran ocultos quienes eran los verdaderos socios fundadores de la sociedad que se creaba, cumpliendo, sin embargo, formalmente la exigencia establecida por el Reglamento del Registro Mercantil -artículos 114 y 175 Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio-, respecto a que en la inscripción primera de las sociedades tanto anónimas como limitadas, debe necesariamente constar la identidad del socio o socios fundadores.

- Muchas de las entidades vinculadas domiciliaron su sede social en direcciones comunes:

  - Así, en la sede social ya referida, sita en la calle Aragón, número 385, de Barcelona y durante el año 2006, tuvieron su domicilio siete de estas entidades.

  - En la calle Tuset, número 28, de la misma ciudad, estuvieron domiciliadas a lo largo del tiempo nueve de ellas.

  - En la calle Balmes, número 49, otras tres, y en el número 28 de la misma calle, igualmente otras tres sociedades.

  - En la Avenida Diagonal, número 478, de Barcelona, tuvieron su sede cinco sociedades.

  - En la misma dirección del municipio de Alcalá de Guadaira se domiciliaron otras dos sociedades de las vinculadas.

  - Y otras dos sociedades compartieron su sede en la calle Castelló, número 24, de Madrid.

- En el entorno de este grupo de sociedades vinculadas al personal directivo de “UNIVERSAL MUGENAT”, hay que señalar la existencia de entidades, como SANTA ISCLA UNIÓN, S.A., AGRUPACION DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L., y la anteriormente mencionada AURA GLOBAL, S.L., que si bien no mantuvieron relaciones comerciales con la Mutua, presentaron como rasgos comunes, de acuerdo con los datos contenidos en sus Cuentas Anuales depositadas en el Registro Mercantil correspondiente, que no efectuaron por sí mismas ninguna actividad comercial relacionada con su objeto social, ya que su cifra de negocios fue igual a cero y que sus activos principales consistieron en inversiones financieras en el capital de entidades vinculadas a la Mutua, las cuales en su mayoría sí facturaron servicios a ésta.

  El hecho de que los ingresos de estas sociedades no procedieran de una actividad empresarial desarrollada directamente por ellas, sino de su participación en las empresas relacionadas, les ha permitido atribuir a sus socios los beneficios empresariales obtenidos por las participadas sin evidenciar la existencia de ninguna relación económica directa con la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”.

- Por último hay que mencionar, como otro de los rasgos comunes del grupo, la creación de algunas Agrupaciones de Interés Económico por parte de las empresas vinculadas a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”. Así, se ha podido constatar la creación en el año 2000, de dos agrupaciones de esta naturaleza, UNIDES PREVISIÓN, A.I.E. (disuelta en 2004) y GRUPO PREMESER, A.I.E. Su objeto era facilitar el desarrollo de la actividad de sus socios, sin ánimo de lucro, a través de la realización de actividades y prestación de servicios auxiliares, tales

como servicios administrativos, informáticos, de compras e inmobiliarios. Ninguna de ellas establece en sus Estatutos cantidad alguna en concepto de capital social.

En particular, los ingresos de PREMESER, A.I.E., provienen de las participaciones que para sufragar sus gastos, aportan sus socios. Esta participación se fija en función de los volúmenes de ventas de cada uno de ellos. Estos socios, durante los dos ejercicios fiscalizados, fueron 12 de las sociedades vinculadas, de las que 11 mantuvieron relaciones comerciales con la Mutua.

La creación de estas agrupaciones podría haberse utilizado como una herramienta de captación de empresas a favor de la Mutua, ofreciendo a éstas la prestación de servicios de carácter administrativo, informático, etc., de forma gratuita o a bajo coste. El coste real de los servicios prestados se financiaría por los socios de la agrupación –todos ellos sociedades vinculadas a la Mutua-, recuperándose a través de la facturación a ésta de sus servicios habituales, por lo que finalmente estarían siendo financiados con fondos públicos y provocando un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social (Subepígrafe III.4.2.3.1).

B) RELACIONES COMERCIALES DE LA MUTUA “UNIVERSAL MUGENAT” CON EL GRUPO DE ENTIDADES VINCULADAS A SU PERSONAL

Para la exposición de las incidencias observadas en el análisis de las relaciones entre Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” y sus sociedades vinculadas, distinguiremos entre tres subgrupos de entidades según la naturaleza de sus relaciones comerciales:

a) Empresas vinculadas que ejecutaron obras.

b) Empresas vinculadas que prestaron diversos servicios.

c) Y, por último, como subgrupo más representativo cuantitativamente, las empresas vinculadas dedicadas a la prestación de asistencia sanitaria y al control y seguimiento de la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes.

A continuación se detallan los aspectos más relevantes de cada uno de estos subgrupos de empresas vinculadas a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”:

a) Empresas vinculadas que ejecutaron obras.

Desde el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2006, un 87% de los contratos de obras celebrados por la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” se repartieron entre dos de las empresas vinculadas al personal directivo de la Mutua: RESTON CONFORTING, S.L., y ASGENTA, S.L., que presentaron durante los ejercicios 2004 y 2005 una dependencia económica de la Mutua absoluta, ya que la práctica totalidad de su facturación se hizo a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”.

Ambas sociedades fueron constituidas por sociedades interpuestas, ubicaron su sede social en domicilios comunes a otras empresas del grupo de sociedades vinculadas, y en sus órganos de dirección y administración figuraron varias de las personas relacionadas con la Mutua y con todo el grupo de entidades vinculadas.

Las principales incidencias que se han podido constatar en el análisis de las relaciones comerciales mantenidas por la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” con estas sociedades, son las siguientes:

- Como en todos los supuestos relativos a las sociedades a ella vinculadas, la Mutua no promovió publicidad ni concurrencia alguna entre empresas, en el momento de proceder a la adjudicación de los contratos de obras a estas sociedades.

- La independencia de las personas de la Mutua responsables de garantizar la correcta ejecución de las obras, respecto de las empresas adjudicatarias, es cuestionable:

  - Así, este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de intereses económicos comunes de la persona de la Mutua responsable de la recepción o no de conformidad de las obras, su Director de Compras, Inversiones y Servicios Generales, con el apoderado de RESTON CONFORTING, S.L., que era además ex trabajador de la Mutua. Ambas personas son socios y administradores mancomunados de una sociedad dedicada al negocio inmobiliario.

  - Además, en ninguno de los supuestos analizados se designó un Director Facultativo de las obras independiente, dado que la dirección se encomendó y abonó a la propia empresa encargada de su ejecución, como una partida más del presupuesto, en contra de los principios de buena gestión que deben presidir el proceso de ejecución del gasto público, que aconsejan que los contratos de consultoría y asistencia que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de las obras, no puedan adjudicarse a las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos de obras, ni a empresas vinculadas a éstas.

- Como en buena parte de las sociedades vinculadas al personal directivo de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", las dos sociedades analizadas dispusieron de escaso personal para la ejecución de los trabajos encomendados por la Mutua (cinco empleados, en total, encuadrados en trabajos de oficina en RESTON CONFORTING, S.L., y dos empleados encuadrados en trabajos de oficina y uno en construcción en ASGENTA, S.L.). En ninguno de los contratos analizados, la Mutua solicitó la acreditación de su solvencia técnica, económica o financiera de las empresas contratistas.

  Consecuencia de lo anterior, los contratos de obras que les encomendó a ambas sociedades la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", necesariamente hubieron de ejecutarse mediante la subcontratación de los trabajos con otras empresas, por lo que la actuación de estas sociedades pudo consistir en una mera y prescindible interposición entre la Mutua y los auténticos contratistas de las obras, con el consiguiente encarecimiento del coste de las obras con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

- En este punto, es necesario señalar que algunas de las empresas subcontratistas de las dos sociedades analizadas, realizaban el mismo tipo de trabajos directamente para "UNIVERSAL MUGENAT", con importes de facturación relevantes, lo que hace aún más evidente la innecesaria intermediación de RESTON CONFORTING, S.L., o de ASGENTA, S.L. En ninguno de estos supuestos, los trabajos efectuados para la Mutua dieron lugar a la formalización de los correspondientes contratos, formalización que por la cuantía y entidad de las obras encomendadas hubiera resultado aconsejable.

  Sin perjuicio de lo anterior y a través del análisis comparativo de una muestra de facturas directamente giradas a la Mutua por las empresas subcontratistas, por obras e instalaciones efectuadas en inmuebles de la Mutua, y las partidas incluidas en las certificaciones de obras emitidas por RESTON CONFORTING, S.L., y ASGENTA, S.L., este Tribunal de Cuentas detectó la existencia de, al menos, cinco casos, por un importe global de 57.208 euros, en

los que se produjo la coincidencia de los conceptos incluidos en ambos documentos, lo que podría suponer la existencia de partidas de obra facturadas dos veces a la Mutua.

Por ello, la cuantía de las cinco partidas de obras señaladas, por un importe global de 57.208 euros, se ha incluido en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo I del presente Informe, relativos a todos aquellos presuntos pagos indebidos que podrían haber originado un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

Todo lo anterior pone de manifiesto, además, la debilidad del control ejercido por la Mutua y, por tanto, el elevado riesgo de que haya existido un perjuicio para el patrimonio de la Seguridad Social como consecuencia de la interposición de estas entidades, al margen de la duplicidad de facturas antes señalada. Interposición que habría permitido la obtención de beneficios, directa o indirectamente, por parte del personal de la Mutua con intereses en las referidas empresas, sin ninguna otra finalidad aparente que la de obtener ganancias al margen del tráfico mercantil real (Subepígrafe III.4.3.1.1).

b) Empresas vinculadas que prestaron diversos servicios, mantenimiento en general y servicios informáticos.

Entre los contratos de servicios suscritos por la Mutua, hay que destacar los formalizados con sus empresas vinculadas RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., y TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L.

Estas sociedades reúnen varias de las características comunes a las empresas vinculadas al personal directivo de la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”: RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., fue constituida por una sociedad intermediaria, ambas sociedades utilizan domicilios comunes a otras empresas del grupo de sociedades vinculadas, y en su órganos de dirección y administración figuran varias de las personas relacionadas con la Mutua y con todo el grupo de empresas vinculadas.

Asimismo, presentan las mismas deficiencias generales ya citadas sobre contratación con entidades vinculadas, respecto a los procedimientos y formas de adjudicación y en cuanto a los procedimientos de control interno utilizados en la ejecución y seguimiento de los contratos.

- Por lo que se refiere a RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., cuyo objeto social era el negocio inmobiliario, sus ingresos, durante el periodo fiscalizado, procedieron íntegramente de su actividad de prestación de servicios a la Mutua (por un importe situado en torno al millón de euros en el año 2005), con la que celebró diversos contratos cuyo objeto fueron servicios relacionados con el mantenimiento preventivo y correctivo de locales, y de gestión y mantenimiento de comunicaciones.

  Con personal insuficiente (tres trabajadores encuadrados como empleados de oficina) para la realización de los servicios solicitados por la Mutua (tenía suscritos doce contratos en vigor en el período fiscalizado y se prestaron numerosos servicios complementarios sin cobertura contractual), la empresa tuvo que recurrir, necesariamente, a la subcontratación de determinadas actividades de mantenimiento, por lo que, una vez más, la actuación de la Mutua recurriendo a esta sociedad, vinculada a su personal directivo, se debe considerar como improcedente ya que el recurso a un mero y prescindible intermediario entre la Mutua y los auténticos contratistas de los contratos de mantenimiento, provoca, innecesariamente, un incremento de costes para el patrimonio de la Seguridad Social y supone un beneficio económico, directo o indirecto, a favor del personal de la Mutua con intereses en dicha empresa interpuesta, sin fundamento en el tráfico mercantil real (Subepígrafe III.4.3.1.3).

- Por lo que se refiere a la sociedad TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., hay que hacer constar que, desde 1995, entraron a formar parte de la misma diversos cargos directivos de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", a través de las participaciones suscritas por una de las empresas administradas por éstos, SANTA ISCLA UNIÓN, S.A. En sucesivas ampliaciones y redistribuciones de capital, fueron integrándose en el accionariado de la empresa, otras sociedades vinculadas al personal directivo de la Mutua.

  TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., prestó a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", durante todo el período de fiscalización, diversos servicios relacionados con los sistemas de información y las telecomunicaciones (por un importe de 850 miles de euros en el año 2006, por ejemplo), a través de contratos adjudicados directamente sin publicidad ni solicitud de ofertas a terceros, consistentes, entre otros, en servicios de consultoría informática en diversos entornos a través de su personal técnico, desarrollo de aplicaciones de gestión de la Mutua e implantación de una red informática privada alojada en la propia empresa (*housing*), cuyo uso ofrecía a los asociados, proveedores, colaboradores y empresas asociadas que fueran autorizados por la Mutua.

  La fuerte vinculación al personal de la Mutua, junto con la naturaleza de los servicios que TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., ofrecía al mercado y que prestaba a la propia Mutua, generaban una situación que posibilitaba el intercambio y el solapamiento de intereses entre la Mutua y su empresa vinculada, especialmente en lo relativo a una posible utilización indebida, con fines comerciales, de la información que la Mutua disponía respecto de sus asociados y de su colectivo de trabajadores protegido. Adicionalmente, situaba a la empresa en una posición privilegiada para prestar sus servicios a clientes del entorno de la Mutua (sus proveedores, colaboradores y asociados) y ésta a su vez, se veía favorecida por la posibilidad de ofrecer un catálogo de "*servicios adicionales*" (como la prestación de servicios informáticos y de asesoramiento) a sus empresas asociadas, dando lugar a una red de intereses comerciales cuyos rendimientos serían recogidos en última instancia por esta sociedad mercantil.

  Todos estos "*servicios adicionales*" quedan al margen de las actividades reservadas a las Mutuas por el artículo 68.2 de la Ley General de la Seguridad Social, lo que podría constituir una de las conductas calificadas como de infracciones muy graves de las tipificadas en el artículo 29.1 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Subepígrafe III.4.3.1.3).

c) Empresas vinculadas dedicadas a la prestación de asistencia sanitaria y de servicios de control y seguimiento de la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes.

Debe señalarse que la mayor parte de las entidades vinculadas al personal de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" tienen por objeto la prestación de asistencia sanitaria o de servicios de control y seguimiento de la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes (CENTROS CANARIOS DE MEDICINA Y SALUD, S.L., CENTRES CATALANS DE MEDICINA I SALUT, S.L., PROYECTOS SOUND, S.L., PAUTA SYSTEM, S.L., PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L., CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A., o MEDIGEST SALUD, S.L., entre otras).

En el análisis efectuado sobre las empresas adjudicatarias de las prestaciones de asistencia sanitaria y control y seguimiento de la Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes se han detectado las mismas deficiencias que ya se han señalado para el resto de entidades vinculadas en cuanto a la adjudicación y ejecución de los contratos formalizados.

No obstante, hay que destacar la inexistencia de procedimientos de control interno adecuados para garantizar la corrección de las prestaciones realizadas y la realidad de las actividades facturadas (facturas donde no consta relación de trabajadores atendidos, o empresas a las que pertenecen o la asistencia o gestión practicadas).

En el área de gestión del control y seguimiento de la Incapacidad Temporal, en particular, cobra especial relevancia la inexistencia de informes acreditativos de la necesidad de la contratación, dadas las dificultades existentes para evaluar la eficacia (localización de trabajadores, llamadas telefónicas, citaciones, etc.) o la eficiencia (alta médica competencia de los Servicios Públicos de Salud correspondientes y no del personal facultativo de la Mutua) de la contratación con terceros de este servicio. En este sentido se ha constatado:

- Por una parte, que en algunas sociedades con un elevado importe de facturación girado a la Mutua, el número de trabajadores era reducido y el número de servicios prestados fue escaso, resultando un coste elevado respecto a la prestación recibida.

- Y por otra, que se realizaron actuaciones de control fuera de los períodos de tiempo en que la Seguridad Social debería asumir este coste (actuaciones realizadas después de la reincorporación del trabajador a su puesto de trabajo tras el alta médica o en el periodo en que la prestación económica es por cuenta del empresario y no de la Mutua).

Las incidencias descritas ponen de manifiesto el riesgo de que el patrimonio de la Seguridad Social haya podido verse perjudicado, pues, por una parte, la realización de la prestación no siempre ha quedado acreditada, y por otra, el coste de las actuaciones facturadas resulta muy elevado, de forma que si la Mutua hubiera optado por utilizar medios propios en la prestación de los servicios, su gestión de los fondos públicos habría resultado más eficiente y económica. Y una vez más, se habría producido un beneficio económico, directo o indirecto, para el personal de la Mutua con intereses en dichas empresas (Subepígrafes III.5.4.1.1 y III.5.4.4.1).

C) CONCLUSIÓN SOBRE ENTIDADES VINCULADAS A “UNIVERSAL MUGENAT”

Los hechos puestos de manifiesto en el presente apartado, relativo a las 41 sociedades vinculadas al personal directivo de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, evidencian la existencia de un entramado societario, a través del cual, algunos directivos de la Mutua habrían obtenido beneficios económicos, directos o indirectos, al haberse prevalido de sus cargos como responsables de la contratación de la Mutua para, directamente o mediante influencia, asegurar la adjudicación sistemática de contratos, a costa del presupuesto de la Seguridad Social, a empresas en las que a su vez tenían intereses directos o indirectos.

Otro de los posibles objetivos del entramado societario podría ser la prestación de servicios de carácter administrativo, informático, etc., de forma gratuita o a bajo coste a empresas asociadas a la Mutua, constituyéndose esta prestación como una herramienta de captación de empresas, desviando su coste a la Seguridad Social mediante su facturación encubierta a la Mutua, provocando un perjuicio económico en la gestión de los fondos públicos.

En ambos supuestos existe un elevado riesgo de que estas sociedades hubieran estado facturando a precios superiores a los de mercado o, incluso, hubieran podido facturar actuaciones o servicios no prestados a la Mutua.

Por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración se debe, en todos los supuestos enumerados a lo largo del presente Informe y agrupados en el epígrafe III.4.2.3, así como en el Anexo VI, instar a la

Mutua a que instruya los expedientes necesarios para la exigencia de las posibles responsabilidades disciplinarias a que hubiere lugar, dadas las numerosas vulneraciones del régimen de incompatibilidades detectadas, ligadas a la contratación en la que concurran intereses privados que colisionen con los intereses públicos, así como instar a la Mutua a que proceda a la rescisión de los contratos que pudiera seguir manteniendo con todas estas sociedades.

Y todo ello, sin perjuicio de la apreciación, por los órganos jurisdiccionales correspondientes, de otras posibles responsabilidades contables, civiles, e, incluso, penales –dado que algunos de los hechos que se ponen de manifiesto en el Informe, podrían ser constitutivos de algunos de los delitos tipificados en el Código Penal como de estafa (artículos 248 y ss.), apropiación indebida (artículos 252 y ss.), delito societario (artículos. 290 y ss.), falsedad documental (artículos 390 y ss.), tráfico de influencias (artículos 428 y ss.), malversación de caudales públicos (artículos 432 y ss.), o fraude (artículos 436 y ss.)-, en las que hubieran podido incurrir los responsables de la Mutua relacionados con sus empresas vinculadas (Epígrafe III.4.2.3)[15] [16].

[15] El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales informó a este Tribunal de Cuentas, con fecha 9 de octubre de 2007, de la existencia de dos informes especiales emitidos por la Intervención General de la Seguridad Social, en el ejercicio de sus competencias en materia de control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas, reguladas en el Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo.

El primero de los informes especiales fue remitido por la Intervención General de la Seguridad Social a la Intervención General de la Administración del Estado y a la Fiscalía General del Estado, con fecha 22 de junio de 2007, y en él se ponían de manifiesto "*graves irregularidades de gestión, consistentes en la existencia de múltiples vinculaciones e interrelaciones entre una serie de empresas mercantiles y la propia Mutua*".

El segundo informe especial fue remitido por la Intervención General de la Seguridad Social a la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal de Cuentas, con fecha 19 de julio de 2007, y en él se hacían constar "*irregularidades detectadas en el ámbito de colaboración en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, que afectan a los gastos relativos al control y seguimiento de esta prestación*" y de los que podría deducirse que "*la Mutua habría incurrido en un supuesto de responsabilidad contable tipificado en el artículo 49.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, al concurrir todas y cada una de las condiciones determinantes de esta tipificación*".

Asimismo, con fecha 16 de septiembre de 2008, la Intervención General de la Seguridad Social comunicó la emisión, con fecha 7 de mayo de 2008, de un "*Informe Complementario sobre las vinculaciones a la gestión de la Mutua y sobre posible responsabilidad contable por alcance*". Este informe, complementario a los dos informes especiales señalados, fue remitido, de acuerdo con lo manifestado al efecto por el mencionado Centro Directivo, a idénticos destinatarios que los correspondientes informes especiales.

[16] En trámite de alegaciones, la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" ha manifestado que "*algunas de estas presuntas deficiencias e irregularidades*" están siendo objeto de "*investigación en el procedimiento penal de Diligencias Previas 3532/07-J, seguido en el Juzgado de Instrucción nº 21 de Barcelona*".

Asimismo, comunica que por Resolución de 1 de octubre de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se inició un "*procedimiento administrativo para la adopción de medidas cautelares respecto de la Mutua para la subsanación de supuestas irregularidades*" -medidas cautelares que podrían adoptarse en base a las previsiones del artículo 74 de la Ley General de la Seguridad Social por el Ministerio de Trabajo e Inmigración-. Con fecha 14 de mayo de 2008, según ha informado la Mutua, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social aprobó un Plan de Subsanación presentado por la entidad con fecha 16 de enero de 2008.

Sobre el cumplimiento de las medidas previstas en el Plan de Subsanación la Mutua ha informado que "*en el punto segundo del Plan se indica entre las medidas a realizar: la desvinculación total y absoluta de las empresas afectadas por las irregularidades puestas de manifiesto en sus informes por la Intervención General de la Seguridad Social. Al respecto, hay que indicar que en el momento de redactar este informe* –escrito de alegaciones-*, se ha completado la desvinculación total y absoluta que culmina, con la aprobación expresa del Ministerio y del Juzgado que instruye el caso, para la adquisición de diez de los centros asistenciales propiedad de algunas de estas empresas y con la asunción del personal que prestaba servicio en ellas*".

3.3.- Mutua número 274. "IBERMUTUAMUR"

En el caso de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 274.- "IBERMUTUAMUR" resultan destacables, de entre las 22 sociedades incluidas en el Cuadro número 3 anterior, los siguientes grupos de sociedades a ella vinculados:

a) La empresaria individual "M.D.B." y la sociedad BURGALIMAR PROMOTORES PARA EL DESARROLLO, S.L., resultaron ser las principales adjudicatarias de las obras de la Mutua en el conjunto de los tres ejercicios analizados -más del 85% del importe de los contratos de obras formalizados desde el 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2006-.

   No ha podido determinarse por este Tribunal de Cuentas el porcentaje que, sobre la cifra de negocios de estas empresas, representó su facturación a la Mutua, por cuanto los correspondientes estados contables no obraban en el Registro Mercantil, en el primer caso por tratarse de un empresario individual y en el segundo por encontrarse las cuentas de la sociedad calificadas con defectos.

   Ambas empresas estaban, en el período objeto de fiscalización, vinculadas entre sí (la titular de la empresa individual era a su vez uno de los socios de la sociedad limitada y el domicilio empresarial de la primera, la calle Industria número 22 de la localidad de Baños de la Encina, provincia de Jaén, era también el domicilio personal de los socios de la segunda).

   A su vez, ambas empresas estaban vinculadas a "IBERMUTUAMUR" a través de la relación de sus propietarios con el Jefe del Departamento de Obras de la Mutua, con quien compartían intereses económicos en una tercera sociedad, denominada MAJOEMFE PROMOTORES, S.L., asimismo dedicada a la promoción y construcción inmobiliaria y domiciliada en la misma localidad (Baños de la Encina, provincia de Jaén). Esta empresa no facturó a "IBERMUTUAMUR" en ninguno de los ejercicios fiscalizados.

   Hay que señalar que el Jefe del Departamento de Obras de la Mutua era, además, el responsable de realizar la propuesta de adjudicación de la mayoría de las obras adjudicadas y de efectuar el seguimiento de la ejecución de todas ellas, dando conformidad a las certificaciones de obra expedidas por estas empresas.

   Además, estas empresas carecieron de personal suficiente para ejecutar las obras adjudicadas, por lo que previsiblemente tuvieron que acudir a la subcontratación para su realización. Sin embargo, "IBERMUTUAMUR" manifestó desconocer la existencia o no de subcontratistas y no proporcionó a este Tribunal de Cuentas información alguna sobre este extremo, lo que pondría de manifiesto que no existe supervisión alguna de las obras por parte de la Mutua. Tampoco acreditó el haber recabado la información acreditativa de que estas empresas dispusieran de los recursos humanos y técnicos necesarios para la ejecución de las obras adjudicadas.

   En este supuesto el recurso sistemático a la subcontratación por parte de las empresas adjudicatarias, podría haber convertido a éstas en meras intermediarias "*de facto*" entre la Mutua y los subcontratistas de las obras, con el consiguiente riesgo de un incremento de costes para el patrimonio de la Seguridad Social (Subepígrafe III.4.3.2.1).

b) Las sociedades SANIDAD Y VENTAS, S.L., y PRAXIS 2000, S.L., mantuvieron durante el periodo fiscalizado, una dependencia económica prácticamente absoluta de la Mutua, así como un vínculo personal con el Jefe del Departamento de Suministros (a través de su cónyuge en el primer caso, y por sí mismo en la segunda de las sociedades citadas), lo que supuso por parte

de éste una grave vulneración del régimen de incompatibilidades y un conflicto de intereses que constituye por sí mismo un riesgo de que los suministros realizados por estas dos sociedades, no se hayan ajustado a los precios y condiciones de mercado, lo que podría haber provocado un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

Los hechos puestos de manifiesto evidencian, una vez más, la creación de sociedades para la realización de suministros o prestación de servicios, en exclusiva, para las Mutuas, por su propio personal para la obtención de beneficios, directos o indirectos, a través de su participación en las empresas adjudicatarias, a costa del presupuesto de la Seguridad Social. Por tanto, en este supuesto podrían, asimismo, existir responsabilidades contables o, incluso, penales imputables a los responsables de contratación de la Mutua.

Sin embargo, detectada la vinculación de la sociedad PRAXIS 2000, S.L., con el Jefe del Departamento de Suministros de la Mutua (dado que la sociedad es de su propiedad), por la Intervención General de la Seguridad Social, la Mutua únicamente se limitó, con fecha de 11 de octubre de 2005, a proceder a la rescisión de su contrato laboral basada en el artículo 54 d) del Estatuto de los Trabajadores (incumplimiento grave y culpable del contrato, por "*la trasgresión de la buena fe contractual, así como el abuso de confianza en el desempeño del trabajo*"). La calificación inicial del despido por parte de la Mutua fue la de "*despido disciplinario*", lo que haría considerar el despido como "*procedente*" y, por tanto, que el trabajador careciera del derecho a percibir indemnización alguna. Sin embargo, posteriormente la Mutua cambió unilateralmente la calificación del despido, sin haber agotado la vía jurisdiccional, pasando a calificarlo como "*improcedente*", lo que implicó el pago de una indemnización por despido a favor del trabajador de 163.382 euros.

Por ello, este pago podría ser calificado como indebido y haber supuesto un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social, por lo que se ha incluido en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo III del presente Informe, relativos a aquellos presuntos pagos indebidos que podrían haber originado un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social (Subepígrafe III.4.3.2.2 y subapartado III.7.5).

c) Las sociedades PYCH ASOCIADOS, S.L., ENVITRANS 5 SERVICIO DE TRANSPORTE URGENTE, S.L., INSTITUTO DE FORMACION E INVESTIGACION EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L., EUROPEA DE COMUNICACIÓN Y MARKETING, S.A., BORCHE LOGISTICA, S.L., ARTEANIMA, S.L., y CASPE EDITORIAL, S.L., resultaron ser adjudicatarias, básicamente, de diversas actividades formativas relacionadas con la prevención de riesgos laborales y de variadas actividades de edición, diseño y producción de publicaciones.

El importe global facturado por este grupo de empresas a la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" en los ejercicios 2005 y 2006, se elevó a más de 3,5 millones de euros en cada uno de ellos. Este Tribunal de Cuentas ha constatado que la facturación a la Mutua constituye la única fuente de ingresos de todas y cada una de las sociedades analizadas, por lo que su dependencia económica de los fondos públicos de la Seguridad Social gestionados por la Mutua es absoluta.

En todas estas sociedades resulta especialmente significativo el escaso número de trabajadores –incluso inexistente en algún caso- que formaron parte de su plantilla, lo que, dado su importante volumen de facturación, pone de manifiesto que su actividad podría haberse subcontratando con terceros. Esta intermediación innecesaria produciría un sobrecoste en detrimento del patrimonio de la Seguridad Social.

La existencia de este grupo de sociedades evidencia, una vez más, la proliferación de empresas creadas por personal próximo o relacionado con las Mutuas para prestar servicios, en exclusiva, a esas mismas Mutuas, al margen de las condiciones de mercado, y en flagrante conflicto de intereses, en perjuicio de la Seguridad Social.

La vinculación de este grupo de sociedades con la Mutua lo fue a través de cuatro Técnicos de prevención que figuraban en la plantilla de "IBERMUTUAMUR" y, simultáneamente, prestaban sus servicios profesionales en una de estas sociedades, vulnerando el régimen de incompatibilidades del personal de las Mutuas. Además, se constató otra vinculación a través de una quinta persona que desarrollaba su actividad profesional en una de estas sociedades, unida por vínculo de parentesco con el Director Gerente de la Mutua.

Entre este grupo de sociedades, hay que destacar las relaciones mantenidas por la Mutua con el INSTITUTO DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L. (INFICOT), que ha facturado, al menos, el importe de 501.912 euros en los años 2005 y 2006 por la realización de cursos de formación al personal de la Mutua, cuya efectiva realización no ha sido suficientemente acreditada a este Tribunal de Cuentas.

Estos pagos podrían ser calificados como indebidos y haber supuesto un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social, por lo que se han incluido en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo III del presente Informe, relativos a aquellos presuntos pagos indebidos que podrían haber originado un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social (Subepígrafe III.4.3.2.3 y epígrafe III.7.4.2).

d) Por último, hay que resaltar la vinculación con el principal suministrador de productos farmacéuticos de la Mutua "IBERMUTUAMUR", que es la farmacia "Licenciado B.S.B.", y cuyo titular desempeña simultáneamente el puesto de trabajo de "*Responsable*" del depósito farmacéutico del Hospital "IBERMUTUAMUR" de Murcia. Además, esta persona está unida por vínculo de parentesco con el Consejero General de la Mutua, lo que supone una doble vulneración del régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas. La Mutua con su actuación ha favorecido los intereses personales de uno de sus trabajadores, relacionado con uno de sus directivos (Subepígrafe III.4.3.2.2).

4. CONCLUSIÓN GENERAL SOBRE PERSONAS Y ENTIDADES VINCULADAS

Las vinculaciones descritas han afectado en distinto grado a los principios generales que debieran haber presidido la gestión económico financiera de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, esto es, legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

La proliferación de este tipo de empresas vinculadas a las Mutuas introduce elevados riesgos de que el patrimonio de la Seguridad Social se esté viendo perjudicado por las relaciones comerciales mantenidas con estas sociedades, dado que no pueden obviarse las consecuencias que esta práctica irregular conlleva (apartándose de las reglas del mercado y asegurando la contratación de las actividades que constituyen su objeto social a determinadas empresas, vinculadas al personal de las propias Mutuas adjudicadoras). Ambas circunstancias podrían estar produciendo una distorsión de las condiciones generales de la contratación y de los precios de mercado, obviamente a favor de las empresas vinculadas y, por tanto, de sus socios o partícipes –personas relacionadas con las Mutuas por formar parte de su Junta Directiva o pertenecer a su personal directivo o a su plantilla- y en contra de los intereses económicos de la Seguridad Social, produciendo un beneficio económico para dicho personal a costa del presupuesto de la Seguridad Social, sobre la base de una relación antijurídica (Subapartado III.4.2).

No obstante, para una delimitación más precisa de las posibles responsabilidades de todo tipo –disciplinarias, del orden social, contables o, incluso, penales- en las que hubieran podido incurrir las personas que han llevado a cabo las actuaciones irregulares que se ponen de manifiesto a lo largo del presente Informe de Fiscalización, habría resultado necesario la práctica de pruebas y/o verificaciones en las sociedades o empresas vinculadas a las Mutuas que este Tribunal de Cuentas no ha podido realizar.

En este sentido, en el ejercicio de la función fiscalizadora prevista en el artículo 136 de la Constitución Española y que le atribuye el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, no ha podido realizar ningún tipo de prueba y/o verificación en estas sociedades o empresas vinculadas, dado que el deber de colaboración para con el Tribunal de Cuentas exigido por el artículo 7 de la referida Ley Orgánica, queda circunscrito a las entidades que integran el Sector Público, señaladas extensivamente en el propio artículo 4 de la referida Ley Orgánica.

Asimismo, para poder determinar con mayor precisión la posible existencia de responsabilidades que a título indiciario han sido advertidas en el curso de la presente Fiscalización, habría resultado necesario el acceso a determinada información de tipo fiscal relativa a la composición accionarial o a la titularidad de las participaciones de algunas de las sociedades vinculadas, así como a la cuantía y destino de sus resultados, información a la que no ha podido tener acceso este Tribunal de Cuentas. De haberse dispuesto de la referida información este Tribunal de Cuentas podría haber delimitado con mayor precisión la naturaleza de las distintas responsabilidades cuyos indicios se ponen de manifiesto en el presente Informe.

La relevancia cuantitativa y cualitativa de las incidencias detectadas por este Tribunal de Cuentas que afectan a siete de las ocho Mutuas fiscalizadas, en relación con la proliferación de empresas vinculadas a las Mutuas, evidencian la necesidad de seguir profundizando en la potenciación de los controles que, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración-, se vienen realizando sobre los procedimientos de contratación y el cumplimiento del régimen de incompatibilidades del personal de las Mutuas, ejercidos a través de sus Centros Directivos con competencias en la materia: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social e Intervención General de la Seguridad Social.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en su condición de órgano de dirección y tutela, debe proceder, en el plazo más breve posible, a la revisión de las relaciones comerciales mantenidas por las Mutuas enumeradas con las sociedades que, cuantificadas en el Cuadro número 3 anterior, se detallan en los epígrafes III.4.2.1 a III.4.2.8, ambos inclusive, y que se analizan individualmente en los respectivos apartados del presente Informe, al objeto de determinar:

- Si estas relaciones han supuesto un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

- Si ha existido un incumplimiento del régimen de incompatibilidades del personal al servicio del Sector Público.

- Si es preciso, en su caso, poner en conocimiento de los órganos competentes los hechos que pudieran provocar la exigencia de responsabilidades de tipo disciplinario, del orden social, contable o penal.

No debe olvidarse, en este sentido, la posible responsabilidad que incumbe a los asociados que desempeñen funciones directivas, establecida en los Estatutos de cada Mutua, quienes responderán *"frente a la Seguridad Social, la Mutua y los empresarios asociados, por el daño que causen por actos contrarios a la normativa aplicable o a los Estatutos, así como por los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo*", de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 70.4 de la Ley General de la Seguridad Social.

Por último, los hechos puestos de manifiesto a lo largo del presente Informe sobre la proliferación de personas o entidades vinculadas a las Mutuas analizadas, evidencian un elevado riesgo de que este tipo de prácticas irregulares se puedan estar produciendo en otras Mutuas, por lo que el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe adoptar las medidas necesarias para determinar el alcance de esta situación, a fin de adoptar, en su caso, las medidas necesarias para su corrección (Subapartado III.4.2).

II.4.5.3. SOBRE LOS CONTRATOS FORMALIZADOS PARA LA COBERTURA DE LA ASISTENCIA SANITARIA Y DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES

1. Se ha podido constatar la existencia de una importante disparidad entre las tarifas aplicadas por los distintos proveedores de asistencia sanitaria o de servicios de control y seguimiento de la Incapacidad Temporal de Contingencias Comunes, por la prestación de sus servicios a las Mutuas.

   En las tres Mutuas de la muestra principal analizadas: Mutuas números 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", 274.- "IBERMUTUAMUR" y 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", se ha verificado la existencia de tarifas sustancialmente diferentes por la prestación de los mismos servicios (llegando a ser del doble o triple), en función del centro o facultativo que los lleve a cabo o de la ubicación geográfica donde se preste la asistencia sanitaria o el correspondiente servicio.

   Si bien estas diferencias pudieran explicarse por razones de mercado (oferta y demanda, calidad del servicio, rapidez en la atención, localización geográfica, etc.), el hecho de que los márgenes de actuación para la fijación de estas tarifas sean tan amplios, unido a factores como la ya señalada falta de transparencia y de concurrencia en los procedimientos internos de adjudicación de los contratos, o la adjudicación de éstos a favor de empresas asociadas o vinculadas directa o indirectamente a las Mutuas adjudicadoras, crea un entorno de actuación que posibilita la existencia de tarifas no ajustadas a precios de mercado, lo que resulta contrario al principio de economía que debe presidir la gestión de los fondos públicos encomendada a las Mutuas.

   Por otra parte, las razones expuestas (diferencia de calidad del servicio, de localización geográfica, etc.), no pueden esgrimirse para aquellos supuestos detectados en los que los mismos proveedores facturan por conceptos idénticos, tarifas distintas en función de la Mutua destinataria, como por ejemplo, la estancia en habitación individual en un mismo Centro sanitario que es facturada a la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" por un importe superior, en un 53%, al aplicado a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT".

   Estas fuertes disparidades entre los precios facturados evidencian, cuando menos, la existencia de importantes márgenes comerciales por parte de las sociedades adjudicatarias, posibilitados por las debilidades en los procedimientos de adjudicación de los contratos que se han puesto de manifiesto a lo largo del presente Informe, que terminan repercutiendo en un

encarecimiento innecesario de la gestión y que resultan contrarios al principio de economía que debe presidir la ejecución del gasto público (Epígrafe III.5.4.2).

Por tanto, parece conveniente que por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración se estudie la posibilidad de promover la formalización, al menos en aquellos supuestos en los que el volumen de concertación así lo aconsejara, de conciertos de asistencia sanitaria para todo el sector, a suscribir entre todas las Mutuas y los principales proveedores de asistencia sanitaria, lo que eliminaría, por un lado, la existencia de precios tan dispares para un mismo servicio, como los que se han puesto de manifiesto en el presente Informe –llegando incluso a duplicarse o triplicarse el precio abonado por idéntico servicio-; y, por otro, posibilitaría la existencia de precios más ventajosos para las Mutuas y, por tanto, para la Seguridad Social, en función del mayor volumen contratado. Carece de sentido que el patrimonio de la Seguridad Social, que en definitiva es el que financia estos gastos, soporte costes diferentes para un mismo tipo de servicio.

Por último, debe señalarse que, al menos, la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" en los contratos firmados con terceros para la prestación de los servicios de control y seguimiento de la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes, utiliza un sistema de fijación de tarifas a tanto alzado. De este modo, se aplica un coste fijo individual por cada trabajador que esté en la plantilla de las empresas asociadas destinatarias del servicio. Por tanto, el pago no corresponde a actuaciones efectivamente realizadas sobre trabajadores concretos, sino sobre un colectivo potencial, independientemente del número de personas realmente atendidas, y del tipo de actuación ejercida sobre ellas. Este sistema no favorece el establecimiento, por parte de la Mutua, de un control adecuado del coste real de la prestación que está recibiendo de cada empresa, ni la calidad de las actuaciones realizadas.

Si el recurso a la contratación con terceros de los servicios de control y seguimiento de la prestación económica de Incapacidad Temporal presenta, como ya se ha apuntado en el punto 2 de la Conclusión II.4.2, dudas sobre su legalidad, eficacia, o control, la modalidad de facturación a tanto alzado presenta ciertas características que acentúan la afirmación anterior –delegación absoluta de la competencia a la sociedad adjudicataria o inexistente acreditación de la veracidad de los servicios prestados, por ejemplo-.

Por todo ello, parece conveniente que el Ministerio de Trabajo e Inmigración estudie la posibilidad de no autorizar la utilización de sistemas de fijación de tarifas a tanto alzado para la contratación con terceros, por las Mutuas, de los servicios de control y seguimiento de la situación de baja médica que da derecho a la percepción de la prestación económica de Incapacidad Temporal, por los trabajadores de las empresas asociadas (Epígrafe III.5.3.2).

2. Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar la existencia de un tratamiento dispar por las Mutuas en la prestación de asistencia sanitaria derivada de contingencias profesionales en el extranjero, a los trabajadores desplazados por sus empresas asociadas.

   Mientras que determinadas Mutuas, como por ejemplo la número 274.- "IBERMUTUAMUR", se limitan a aplicar el Reglamento (CE) número 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, para la prestación de la asistencia sanitaria en los países miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o Suiza, o los convenios bilaterales suscritos por España en materia de Seguridad Social con otros países, otras Mutuas ofertan la cobertura de la asistencia sanitaria en el extranjero, con independencia del país en que ésta tenga que prestarse, a través de seguros privados de asistencia de cobertura mundial. Así actúan, por

ejemplo, las Mutuas números 151.- "ASEPEYO", 183.- "MUTUA BALEAR" o 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA".

Con carácter general, con independencia de la cobertura mundial de la asistencia sanitaria en el extranjero, este tipo de pólizas no hacen referencia alguna a que la cobertura se circunscriba a contingencias profesionales, por lo que la asistencia sanitaria incluye indebidamente los supuestos en los que la contingencia origen sea la enfermedad común o el accidente no laboral; además, no se precisa la necesidad de que los asegurados sean trabajadores desplazados al extranjero por motivos laborales por parte de las empresas asociadas a la Mutua; y, por último, contemplan otras coberturas que nada tienen que ver con la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social.

Por otro lado, las pólizas de seguros analizadas suponen, en algunos casos, un trato discriminatorio bien a favor de determinadas empresas asociadas (el supuesto de "IBERIA" en la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA"), o bien a favor de un determinado colectivo de trabajadores (el supuesto de "pilotos" de compañías aéreas en la "MUTUA BALEAR"). Discriminación que va en contra del principio de igualdad que preside la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social (artículo 2.1 de la Ley General de la Seguridad Social).

A mayor abundamiento, estas Mutuas han incumplido el artículo 12 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, dado que dichos seguros no han contado con la autorización previa del órgano de dirección y tutela de las Mutuas a pesar de afectar a las prestaciones sanitarias y recuperadoras para las que resulta preceptiva la autorización ministerial.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera que los seguros privados de asistencia sanitaria de los trabajadores trasladados al extranjero, suscritos por estas Mutuas, exceden de la cobertura prevista tanto en el referido Reglamento (CE) número 883/2004, para la asistencia sanitaria a prestar en los Estados miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo o Suiza, como de la establecida en los Convenios bilaterales suscritos por España con otros países en materia de Seguridad Social que sí contemplan la cobertura de la asistencia sanitaria.

Por ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe instar a las Mutuas números 151.- "ASEPEYO", 183.- "MUTUA BALEAR" y 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" a que procedan a la rescisión de los contratos de seguro privados de cobertura mundial de la asistencia sanitaria en el extranjero, con independencia de que, si las necesidades lo justifican, promueva una nueva y actualizada normativa que regule la asistencia sanitaria, tanto de contingencias comunes como profesionales, para los trabajadores desplazados al extranjero al servicio de empresas españolas (Epígrafe III.5.5.1).

Como consecuencia de lo anterior, resulta necesario que los órganos de control del Ministerio de Trabajo e Inmigración procedan a la revisión de las pólizas de seguro de cobertura mundial de asistencia sanitaria, contratadas tanto por las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada como por las restantes Mutuas, al objeto de comprobar su adecuación a la normativa aplicable.

3. Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que, al menos, las Mutuas números 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" y 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" prestan asistencia sanitaria a colectivos que no están incluidos en la acción protectora que dispensan en cuanto Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, posibilidad que puede ser autorizada, con carácter excepcional, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración-, de acuerdo con las previsiones del artículo 12.6 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

Esta asistencia sanitaria se presta utilizando diferentes tarifas en función del destinatario al que se dirija, lo que puede suponer, al no quedar suficientemente objetivada la aplicación de la tarifa, un incumplimiento del principio de igualdad que debe presidir la ejecución de los gastos e ingresos públicos. Como ejemplo, se citan a continuación los casos observados:

- La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" tiene aprobadas unas tarifas de ingresos aplicables en el caso de que la Mutua prestase con sus medios propios, atención sanitaria a colectivos ajenos a los trabajadores de sus empresas asociadas o a los trabajadores por cuenta propia adheridos. Resulta destacable el hecho de que existen varios grupos de tarifas que se diferencian en función del destinatario de la asistencia: Mutua General de Seguros, prestaciones sanitarias del seguro escolar, compañías de seguros, otras Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social y varios y particulares.

- Igualmente, la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", utiliza unas tarifas para facturar por los servicios sanitarios prestados en centros propios, que distinguen entre los distintos tipos de colectivos siguientes: privados, privados por conciertos (empresas asociadas, Mutuas, Compañías de Seguros y otros sujetos con los que se mantenga un acuerdo para la prestación de servicios y cuyo importe es inferior en un 25% a las tarifas de tipo privado), tarifas según Concierto suscrito entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, tarifas según Convenio para accidentes de tráfico, y tarifas para conciertos específicos con la autorización previa de la Subdirección General de Gestión de la propia Mutua. Además, la normativa interna de la Mutua dispone que cuando concurran circunstancias que lo justifiquen la Subdirección General de Gestión podrá efectuar bonificaciones en la tarifa aplicable.

Esta práctica podría estar encubriendo un trato de favor a determinados colectivos tales como trabajadores de empresas asociadas sin derecho a la cobertura de asistencia sanitaria –por tratarse de empresas colaboradoras, de las previstas en el artículo 77 de la Ley General de la Seguridad Social-, directivos de empresas asociadas, etc., lo que puede suponer un incumplimiento del principio de igualdad y una vulneración de la prohibición de concesión de beneficios económicos de ninguna clase a favor de los empresarios asociados –artículo 5.2 del Reglamento sobre colaboración en la gestión-.

En este sentido, el *"Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 25 de marzo de 2004, indicaba que continuaban celebrándose de forma irregular por las Mutuas conciertos para la prestación de sus servicios sanitarios y recuperadores a entidades privadas, a pesar de su carácter excepcional previsto en el artículo 12.6 del Reglamento sobre colaboración en la gestión y de la prohibición de que la actuación de las Mutuas pueda dar lugar a operaciones de lucro mercantil, prevista en el artículo 5.1 de dicho Reglamento.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería proceder a verificar las tarifas actuales utilizadas por las Mutuas para la prestación de asistencia sanitaria a colectivos que no están incluidos en la acción protectora que dispensan en cuanto Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, para evitar su utilización discriminatoria entre diversos colectivos.

Asimismo, el Ministerio debe velar por la utilización restrictiva de la posibilidad señalada anteriormente de celebrar conciertos para la utilización de sus instalaciones sanitarias o recuperadoras con entidades privadas, y, en el marco de la autorización administrativa que ha de conceder a las Mutuas "*para la utilización de sus medios sanitarios y recuperadores*"

establecida en el artículo 12.6 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, proceder a la aprobación de las tarifas correspondientes –y su actualización anual-, para garantizar que, con los medios de la Seguridad Social, no se realice ningún tipo de trato discriminatorio a empresa o colectivo algunos (Epígrafe III.5.5.2).

4. Las Mutuas dispensan con medios ajenos un elevado porcentaje de la asistencia sanitaria que prestan: más de 472 millones de euros en el ejercicio 2006 y más del 31% de todo el gasto de asistencia sanitaria, tanto de atención primaria como especializada, que gestionan. Y dentro de la asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestada con medios ajenos, la mayoría se ejecuta con entidades privadas. Así en el ejercicio 2006, en atención primaria, la concertación con entidades privadas supuso más del 85% del total del gasto realizado por las Mutuas con medios ajenos, y en el supuesto de la atención especializada este índice representó más del 56%.

   Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar la existencia de recursos propios ociosos en el sector. Así, para las cinco mayores Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social que cuentan con centros sanitarios propios, el índice de ocupación de los mismos en el ejercicio 2006, de acuerdo con la información facilitada al respecto por sus Cuentas Anuales, ha oscilado entre el 67% alcanzado por la Mutua número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA” y el 44% que sólo ha podido obtener la Mutua 274.- “IBERMUTUAMUR”.

   Con estos elevados porcentajes de recurso a la concertación de la asistencia sanitaria con entidades privadas ajenas y con estos reducidos niveles de ocupación de los medios propios, resulta especialmente llamativo el escaso recurso a la concertación con otras Mutuas -el 0,70% en atención especializada- provocado por un mal entendido principio de competencia entre ellas. Este sistema es claramente contrario a los principios de economía y eficiencia que deben presidir la gestión económico financiera del Sector Público, según el artículo 31.2 de la Constitución Española.

   A este respecto, este Tribunal de Cuentas en su “*Informe de Fiscalización de inmuebles en uso por las* Mutuas *de Accidentes de Trabajo Y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*”, aprobado por el Pleno en su sesión de fecha 17 de diciembre de 1998, ya puso de manifiesto la posibilidad de que se estuviera produciendo esta situación: “*En los centros de asistencia hospitalaria visitados en esta fiscalización se ha confirmado que el índice de ocupación de las camas es muy bajo, incluso teniendo en cuenta que en la ocupación se incluye la asistencia prestada indebidamente*”.

   Asimismo, el “*Informe de Fiscalización de los Centros Mancomunados de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Ejercicio 1996*”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de junio de 2000, puso de manifiesto el mismo hecho para este tipo de centros: “*En los Centros Mancomunados de Mutuas se ha producido una excesiva dotación de medios en relación con la demanda existente*”.

   En este sentido resulta especialmente destacable, como positiva a juicio de este Tribunal de Cuentas, la modificación promovida por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, operada por el Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre, por la que se añade un apartado 2 a su artículo 14, redactado del siguiente tenor literal: “*con la finalidad de obtener la mayor eficacia y racionalización en la utilización de los recursos gestionados, las mutuas podrán establecer entre sí los mecanismos de colaboración y de cooperación que sean necesarios. En*

tales casos, la modalidad de colaboración adoptada podrá revestir forma mancomunada, en los términos previstos en el artículo 12.2 de este Reglamento, y la puesta en común podrá incluir cuantos instrumentos, medios y servicios sean necesarios en orden a la mayor eficacia de los fines señalados".

El Ministerio de Trabajo e Inmigración debe potenciar la colaboración y cooperación entre las Mutuas para obtener el mayor grado de aprovechamiento de los recursos sanitarios disponibles (Epígrafe III.5.5.3).

II.4.5.4. SOBRE LA CONTRATACIÓN LABORAL

1. El régimen de contratación del personal al servicio de las Mutuas, así como su régimen retributivo, no están sujetos a las normas administrativas reguladoras de esta materia en el Sector Público (Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública y sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, básicamente).

   Sin embargo, el carácter de fondos públicos del total de los ingresos de las Mutuas haría aconsejable que el régimen de contratación, en general, del personal destinado a prestar sus servicios en el sector, estuviera sujeto a los principios generales que inspiran el régimen de contratación de los empleados públicos, es decir, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como al principio general de publicidad.

   Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que, en el período objeto de fiscalización, estos principios generales no han sido garantizados en los procesos de contratación de personal desarrollados por las Mutuas (Apartado III.7).

   El régimen retributivo general del personal al servicio de las Mutuas tampoco se encuentra sujeto a los principios generales que inspiran las retribuciones de los empleados públicos, su determinación y límites cuantitativos (Subapartado III.7.1).

2. En particular, por lo que respecta a las retribuciones del personal sujeto a contratos de alta dirección y del resto del personal que ocupa cargos de responsabilidad, hay que destacar los siguientes aspectos:

   - En el ejercicio 2006, teniendo en cuenta sólo los datos obtenidos en las ocho Mutuas incluidas en la muestra, se deduce que un total de 237 personas habrían percibido, con cargo a los fondos públicos que gestionan las Mutuas, unas retribuciones íntegras superiores a las abonadas, de acuerdo con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, a los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado durante dicho ejercicio. En el ejercicio anterior esta cifra se elevó, para las ocho Mutuas analizadas a 220 personas

   - Este Tribunal de Cuentas ha detectado en las Mutuas analizadas que las retribuciones medias del conjunto de personas que han superado las percibidas por los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado, pasaron de 108 mil euros en el año 2005 a 111 mil euros en 2006, cifras muy superiores a las fijadas, en general, por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para ambos ejercicios a los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado.

- Existe una gran disparidad entre las Mutuas analizadas, en cuanto a la retribución máxima percibida por su personal directivo. Hay que destacar la existencia de tres Directores Gerentes que, en el año 2006 y sólo en las ocho Mutuas analizadas, han percibido retribuciones por encima de los 290 mil euros, y que la retribución media de los Directores Gerentes, en estas ocho Mutuas, se ha situado en dicho ejercicio en 225 mil euros.

- Por último, es preciso señalar que en los contratos de alta dirección suscritos por las Mutuas con su personal directivo aparecen cláusulas abusivas o contrarias al ordenamiento jurídico, tales como la fijación de retribuciones variables desproporcionadas, la previsión de indemnizaciones por despido superiores a las previstas en el Estatuto de los Trabajadores, o la no exigencia de dedicación exclusiva que sí resulta obligatoria para los altos cargos de la Administración.

La existencia de retribuciones satisfechas con cargo a fondos públicos tan elevadas, así como de incrementos anuales por encima de los fijados para el conjunto de los empleados públicos, son contrarias al principio de economía que, de acuerdo con el artículo 31.2 de la Constitución Española, debe presidir la programación y ejecución del gasto público (Subapartados III.7.1 y III.7.2).

3. Se ha podido constatar que la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" ha satisfecho, con cargo a su patrimonio histórico, un importe de 602.312 euros en el ejercicio 2006 y 462.931 euros en el año 2005, en concepto de retribuciones, a siete y seis empleados de la Mutua, respectivamente, para cada uno de los ejercicios señalados, como complemento de las percibidas por éstos con cargo al patrimonio de la Seguridad Social. Esta forma de proceder, si bien no ha causado un perjuicio directo al patrimonio de la Seguridad Social, ha supuesto un pago improcedente, además de una ocultación al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de las retribuciones íntegras de este personal ya que, en el proceso de elaboración de los respectivos Presupuestos de Gastos de la Mutua, informó a éste, exclusivamente, de las retribuciones a percibir con cargo al patrimonio de la Seguridad Social (Epígrafe III.7.2.3).

   No puede olvidarse, en este sentido, que el patrimonio histórico de las Mutuas "*se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la entidad*", de acuerdo con las previsiones del artículo 68.4 de la Ley General de la Seguridad Social, y que, por tanto, no pueden reconocerse obligaciones ni materializarse pagos con cargo a este patrimonio, que, aplicados al patrimonio de la Seguridad Social, hubieran constituido una infracción del ordenamiento jurídico.

4. La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", ha satisfecho, en concepto de dietas por participación en la Junta Directiva de la Entidad, los importes de 516.533 euros y 595.832 euros, en los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente.

   De estos importes, 162.461 euros y 171.768 euros, respectivamente, se pueden calificar como improcedentes, por corresponder a dietas por participación en la Comisión Delegada de la Junta Directiva, comisión integrada prácticamente en su totalidad por personal directivo de la Mutua que no forma parte de la Junta Directiva. No obstante, al haber sido satisfechos con cargo al patrimonio privativo de la Mutua, no habrían causado un perjuicio económico directo al patrimonio de la Seguridad Social, si bien podrían haber vulnerado el principio de afectación exclusiva del patrimonio histórico de las Mutuas al cumplimiento de sus fines sociales.

   Los importes abonados por la Mutua a los miembros de la Junta Directiva han de considerarse excesivos –entre 3.192 euros y 1.769 euros por cada asistencia, sin perjuicio del reintegro de

gastos de desplazamiento y alojamiento en los que pudiera incurrir cada uno de sus miembros-, en relación con los que, de acuerdo con la información facilitada al efecto por el resto de Mutuas incluidas en la muestra analizada por este Tribunal de Cuentas, se están abonando en el conjunto del sector.

Por otra parte, la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" ha satisfecho indebidamente, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, dietas a miembros integrantes de la Junta Directiva, a pesar de no haber asistido a alguna o, incluso, a ninguna de las reuniones mantenidas por este órgano colegiado, por un importe total de 136.750 euros en el conjunto de los años 2005 y 2006.

La Mutua ha utilizado, en los dos ejercicios de análisis, la práctica de abonar indebidamente, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, a todos los integrantes de la Junta Directiva la dieta por su asistencia a la Junta General de la Mutua, participación no retribuible de acuerdo con el Reglamento sobre colaboración en la gestión, por un importe total de 62.769 euros en el conjunto de los dos años analizados, 2005 y 2006.

La suma de ambos importes, 199.519 euros, se ha incluido en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo I del presente Informe, relativa a aquellos presuntos pagos indebidos que podrían haber originado un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

Por su parte, la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", ha abonado dietas de asistencia a dos tipos de órganos de carácter consultivo, no contemplados en el Reglamento sobre colaboración en la gestión, la comisión asesora nacional y las comisiones asesoras regionales, por un importe total de 113.158 euros. Esta cantidad figura incluida en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo II del presente Informe, relativa a aquellos pagos indebidos que podrían haber originado un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social (Subapartado III.7.7).

5. Durante el período fiscalizado han existido diferencias muy significativas entre los importes abonados en concepto de aportaciones a planes y fondos complementarios de pensiones, por cada una de las Mutuas de la muestra analizada por este Tribunal de Cuentas. Estos planes de pensiones se formalizaron para dar cumplimiento, básicamente, a lo previsto en el Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, en lo que respecta a la previsión social a favor de los trabajadores incluidos en su ámbito personal de aplicación.

   Como ejemplo más significativo de los analizados, hay que citar el Plan de Pensiones de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT". Este Plan fue promovido con fecha de 1 de enero de 1994. Con posterioridad, el 18 de noviembre de 1999, se acordó entre la empresa, representantes del personal y de las organizaciones sindicales, modificar el régimen de aportaciones y prestaciones del Plan de Pensiones, suscribiendo un plan de reequilibrio financiero que contemplaba un pago por un importe total de 12.176.345 de euros, amortizables en 10 años. Consecuencia de la aportación anual, propiamente dicha, y de la amortización correspondiente del plan de reequilibrio financiero, el importe conjunto satisfecho por la Mutua al Plan de Pensiones durante el ejercicio 2005 ascendió a 2.901.457 euros y a 3.090.039 euros en el año 2006.

   Del importe total abonado por la Mutua al Plan de Pensiones en el año 2005, hay que destacar que a favor de cuatro directivos de la Mutua, exclusivamente, se realizaron unas aportaciones de 57.000 euros por contribuciones del propio año y un total de 301.777 euros por aportaciones derivadas del plan de reequilibrio financiero. En total, 22 aportaciones superaron

los 10.000 euros en el año 2005 y todas ellas se efectuaron a favor de las personas relacionadas con el grupo de sociedades vinculadas a la Mutua, es decir, tanto a favor de los directivos de la Mutua, como a favor de ex trabajadores de la Mutua que, durante el periodo fiscalizado, ocuparon cargos de responsabilidad en las sociedades vinculadas que se detallan en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe.

Para dar una idea de la dimensión económica de las aportaciones señaladas, baste decir que la capitalización individual o el valor actual del plan, a 31 de diciembre de 2005, que alcanzaban las contribuciones realizadas a favor de los cuatro directivos de la Mutua -por los que se realizaron en 2005 las mayores aportaciones, por un total conjunto de más de 358 miles de euros-, oscilaba entre los 736.115 euros, el mayor, y los 514.291 euros, el menor.

Similar relevancia cuantitativa alcanza la aportación que realiza la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR" a favor del plan de pensiones de uno de sus trabajadores con contrato de alta dirección, en el que, entre otros extremos, se pactó un complemento de jubilación a favor de éste, por el que se le garantizaba "*hasta su fallecimiento el salario íntegro que tuviera asignado, en cómputo anual, en el año inmediatamente anterior*" al que se produjera su jubilación, una vez descontado el importe que le correspondiera por parte de la Seguridad Social.

A pesar de que, con fecha 30 de diciembre de 2004 y a instancias del propio interesado, el complemento de jubilación se redujo a "*una renta equivalente al sesenta y cinco por ciento de la retribución*", igualmente una vez descontada la pensión de la Seguridad Social, la capitalización individual o el valor actual del plan a fecha de 31 de diciembre de 2004 ascendía a 745.496 euros y a 917.196 euros en la fecha de jubilación del beneficiario.

En el mismo sentido señalado para las retribuciones del personal directivo, las elevadas aportaciones anuales a Planes de Pensiones con cargo a fondos públicos, así como las desproporcionadas capitalizaciones individuales alcanzadas por éstos, son contrarias al principio constitucional de economía que debe presidir la programación y ejecución del gasto público (Epígrafe III.7.3.1).

II.4.5.5. SOBRE LA ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA

1. INTRODUCCIÓN

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social pueden utilizar "*como complemento de su administración directa, los servicios de terceros para gestiones de índole administrativa distintas de las de mediación o captación de empresas, teniendo en cuenta que los gastos derivados, cualquiera que sea su naturaleza, no podrán superar el importe que a tal efecto fije el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*", de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.1 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

La retribución de los servicios prestados por terceros a las Mutuas como administración complementaria de la directa, se fija por sucesivas Órdenes ministeriales estableciendo un tipo o porcentaje máximo a aplicar a la recaudación de cuotas obtenida de las empresas asociadas y está vinculado a que el tercero emplee medios electrónicos, a través de la utilización del denominado Sistema RED, en las comunicaciones a la Tesorería General de la Seguridad Social de los datos de las empresas para las que presta su colaboración (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas

de trabajadores, y cotización y recaudación de cuotas), en lugar del sistema tradicional de presentación física de la documentación preceptiva.

Los porcentajes máximos previstos son, básicamente, el 3% de las cuotas recaudadas por contingencias profesionales, cuando los datos se transmiten por el colaborador en el Sistema RED, y el 1%, cuando el tercero utiliza la presentación física de documentos (Epígrafes III.6.2.1 y III.6.2.2).

A esta colaboración de terceros en las gestiones de índole administrativa que tienen encomendadas las Mutuas, el conjunto del sector ha destinado el importe de 104 y 120 millones de euros en los años 2005 y 2006, respectivamente (Subapartado III.6.1).

2. DEFICIENCIAS DETECTADAS EN SU GESTIÓN

2.1. Este Tribunal de Cuentas revisó los procedimientos utilizados en la gestión de la administración complementaria de la directa por las ocho Mutuas incluidas en la muestra realizada, y verificó que todas ellas se habían limitado a asignar a cada colaborador una serie de empresas asociadas y a retribuir sus servicios aplicando los porcentajes máximos fijados reglamentariamente sobre la recaudación de cuotas obtenidas de dichas empresas, es decir, con ausencia de unos procedimientos de control interno adecuados (Epígrafe III.6.2.4).

Con carácter general, las deficiencias detectadas se concretaron en las siguientes:

- Las Mutuas no habían establecido ningún procedimiento reglado ni documentado, para la selección de colaboradores.

- Tampoco habían procedido, de acuerdo con la información facilitada, a la suscripción de contratos en los que se describieran con precisión las obligaciones de los terceros que les prestaban la colaboración en gestiones de índole administrativa.

- Las Mutuas no documentaron, con carácter general, la asignación de empresas asociadas a cada uno de sus colaboradores.

- Tampoco exigieron la emisión de facturas por los colaboradores en las que se detallaran los servicios prestados y las empresas beneficiarias de los mismos.

2.2. Dado el carácter determinante que la normativa en vigor atribuye a la transmisión de datos correspondientes a las empresas asociadas en el Sistema RED, en cuanto al derecho a la percepción de la retribución de la administración complementaria de la directa por un tercero y a la fijación de su cuantía, este Tribunal de Cuentas realizó un cruce informático entre las bases de datos facilitadas por la Tesorería General de la Seguridad Social sobre las personas, físicas o jurídicas, autorizadas para la transmisión de datos de las empresas asociadas a las ocho Mutuas incluidas en la muestra, en las fechas de 31 de diciembre de los ejercicios 2005 y 2006, y la facilitada por esas ocho Mutuas sobre las retribuciones devengadas en ambos ejercicios por cada colaborador, en concepto de administración complementaria de la directa.

Como resultado del cruce de información realizado, se obtuvo un número de incidencias indicativo de que se podrían estar produciendo diferentes incumplimientos del sistema retributivo aprobado reglamentariamente (básicamente en la Disposición Adicional Segunda de la Orden TAS/1562/2005, en relación con la Disposición Adicional Quinta del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social):

- Bien porque en determinados supuestos de empresas asociadas a las Mutuas analizadas, no era posible retribuir a un tercero por administración complementaria de la directa, puesto que, según los datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, era la propia empresa asociada, u otra del propio grupo empresarial, la que transmitía los datos en el Sistema RED (primer párrafo de la Disposición Adicional Segunda de la Orden TAS/1562/2005).

- Bien porque se abonaba a un tercero un porcentaje superior al 1% de las cuotas recaudadas procedentes de determinadas empresas asociadas que, por no transmitir sus datos a través del Sistema RED, sólo podrían haber dado lugar a una retribución del 1% de sus cuotas (segundo párrafo de la Disposición Adicional Segunda de la Orden TAS/1562/2005).

- O bien porque se retribuía a un tercero distinto del que, según la Tesorería General, transmitía a través del Sistema RED los datos de las empresas por las que aquél devengaba la colaboración (apartado 2 de la Disposición Adicional Quinta del Real Decreto 1415/2004).

Las incidencias detectadas afectaban al 30% y al 23% de las retribuciones abonadas por las Mutuas analizadas, en concepto de administración complementaria de la directa, durante los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente.

De las estimaciones realizadas, hay que destacar que, muy por encima de la media calculada, se sitúan dos de las Mutuas incluidas en la muestra: la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", con unos porcentajes del 46% y 36 % de incidencias detectadas en los años 2005 y 2006, respectivamente, y la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", con unos coeficientes del 48% y 33%, para cada uno de los años estimados (Subapartado III.6.3. Cuadro número 33).

Por debajo de la media estimada hay que destacar, asimismo, a las Mutuas números 201.- "MUTUA GALLEGA", con un porcentaje del 17% en ambos ejercicios, y 274.- "IBERMUTUAMUR", con unos porcentajes del 14% y 6%, en los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente.

Las importantes debilidades existentes en los procedimientos de control internos utilizados por las Mutuas en este área de gestión, unidas a los altos porcentajes de incidencias alcanzados por las estimaciones realizadas por este Tribunal de Cuentas, ponen de manifiesto un elevado riesgo de que las Mutuas, no exclusivamente las incluidas en la muestra analizada, sino todas las que integran el sector, hayan realizado, durante el periodo fiscalizado, años 2005 y 2006, pagos indebidos en concepto de administración complementaria de la directa que podrían haber provocado perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social.

Como consecuencia de lo anterior, resulta necesario que los órganos de control del Ministerio de Trabajo e Inmigración competentes en la materia, esto es, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en cuanto Centro Directivo responsable de la coordinación, tutela y evaluación de la gestión económica de las Mutuas, y la Intervención General de la Seguridad Social, órgano competente en el ejercicio del control interno de su gestión económico financiera, procedan a la revisión de las retribuciones satisfechas en concepto de administración complementaria de la directa, abonadas tanto por las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada, como por las restantes Mutuas, al objeto de comprobar la existencia o no de perjuicios económicos causados por este motivo al patrimonio de la Seguridad Social (Subapartado III.6.3).

2.3. Este Tribunal de Cuentas ha realizado un análisis individual de una muestra representativa de las retribuciones realizadas por las Mutuas incluidas en la muestra principal, a favor de sus colaboradores durante los dos ejercicios objeto de esta Fiscalización, años 2005 y 2006.

Los resultados obtenidos en estos análisis individuales confirmaron la tendencia de las estimaciones efectuadas de forma global señaladas en el punto anterior, y se concretaron en la detección de posibles pagos indebidos realizados en los ejercicios 2005 y 2006, por cuantía de 5.469.107 euros en la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT"; 3.317.676 euros en "FRATERNIDAD MUPRESPA"; y 769.153 euros en "IBERMUTUAMUR". Asimismo, a pesar del menor alcance de los trabajos desarrollados en las Mutuas de la muestra complementaria, se detectó la posible existencia de pagos indebidos por importes de 299.792 euros en la Mutua "ASEPEYO"; y 168.724 euros en "UNIMAT" (Epígrafe III.6.4.3).

Todos los importes señalados figuran incluidos en la Conclusión II.4.5.11 y en los Anexos I a V, ambos inclusive, del presente Informe, reservados a la cuantificación global de los abonos realizados por las Mutuas que han sido considerados susceptibles de constituir pagos indebidos.

Los posibles pagos indebidos detectados por este Tribunal de Cuentas obedecen, básicamente, a retribuciones abonadas por las Mutuas analizadas a favor de diversos colaboradores, por las gestiones de índole administrativa realizadas en empresas asociadas, cuyos datos de inscripción, afiliación, alta y baja de trabajadores, cotización y recaudación eran comunicados electrónicamente a la Tesorería General de la Seguridad Social a través del Sistema RED por las propias empresas o por alguna de sus empresas del grupo, y no por terceros administradores complementarios –"*profesionales colegiados y demás personas que en el ejercicio de su actividad cumplimenten o presenten documentos de cotización en representación de los sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar*"-, como exigen el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión y la Disposición Adicional Quinta del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social. En estos supuestos, de acuerdo con la normativa en vigor durante los dos ejercicios analizados, no procedería pago alguno ni a favor de un tercero, ni a favor de la propia empresa o grupo de empresas, en concepto de administración complementaria de la directa.

Por lo que respecta a los perceptores de estas retribuciones indebidas, hay que destacar que, prácticamente en su totalidad, las remuneraciones van dirigidas a beneficiar a dos colectivos diferenciados: pagos a favor de las propias empresas asociadas o a favor de personas físicas o jurídicas vinculadas a la Mutua.

- Colaboradores relacionados con empresas asociadas: el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión obliga a que sea un tercero quien preste los servicios de índole administrativa a las Mutuas, complementarios de su administración directa, prohibiendo que sea un instrumento de mediación o captación de empresas y que "*dé lugar a la concesión de beneficios económicos a favor de los empresarios asociados, así como a la sustitución de éstos en las obligaciones que se derivan de su condición de tales".*

  Por ello, las retribuciones satisfechas por las Mutuas a favor de personas o sociedades relacionadas con las empresas asociadas para las que se realiza la colaboración –normalmente a través de sociedades del mismo grupo empresarial-, y que, por tanto, no tienen la consideración de terceros ajenos a la empresa, se configuran como una auténtica devolución parcial o bonificación encubierta de las cuotas ingresadas por estas empresas asociadas –normalmente el 3% de las cuotas de contingencias profesionales-.

Esta práctica irregular –dado que son las propias empresas asociadas o sociedades de su mismo grupo empresarial las que transmiten sus datos en el Sistema RED y, por tanto, no pueden dar lugar a la percepción por terceros de retribución alguna en concepto de administración complementaria de la directa-, supone la concesión de un beneficio económico, de carácter discriminatorio, a favor de determinados empresarios asociados, práctica expresamente prohibida por el Reglamento sobre colaboración en la gestión (Epígrafe III.6.4.2).

Asimismo, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que esta retribución constituye un incentivo más en la oferta –incluso escrita- que las Mutuas presentan a las empresas para la suscripción de los documentos de asociación a una determinada Mutua, para la cobertura de las contingencias profesionales y, en su caso, comunes, por lo que se convierte en un instrumento de captación de empresas asociadas y, por tanto, de competencia desleal entre Mutuas, igualmente prohibido por el Reglamento (Epígrafe III.8.1.4).

- Colaboradores vinculados con las Mutuas: por lo que respecta a los colaboradores vinculados con las propias Mutuas, se reiteran las incidencias ya puestas de manifiesto en el análisis del resto de las personas o entidades vinculadas a las Mutuas, y que figuran detalladas en la Conclusión II.4.5.2 del presente Informe, tanto en lo que respecta a las características que les definen, como en lo que afecta a las debilidades de los procedimientos utilizados en su contratación, o en el seguimiento de la ejecución de los servicios que prestan, o en lo relativo al incumplimiento del régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas.

  Estas retribuciones, asimismo, se han considerado indebidas dado que no son los colaboradores vinculados a las Mutuas que perciben la retribución, sino, generalmente, las propias empresas asociadas, quienes transmiten sus datos en el Sistema RED y, por tanto, estas empresas no pueden dar lugar a la percepción por terceros de retribución alguna en concepto de administración complementaria de la directa. En determinados supuestos, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que las propias empresas asociadas no conocían quienes eran los colaboradores –personas vinculadas a las Mutuas- que percibían esta retribución por una labor que no realizaban.

  El pago indebido de retribuciones a favor de colaboradores vinculados a las Mutuas, es una manifestación más del riesgo específico que presenta la existencia de personas o sociedades vinculadas, riesgo potenciado en el área de administración complementaria de la directa por la práctica ausencia de procedimientos de control interno que garanticen la efectiva prestación del servicio y que han conducido, en algunos casos, al enriquecimiento sin causa de estas personas o entidades vinculadas a las Mutuas, en detrimento del patrimonio público de la Seguridad Social (Epígrafe III.6.4.1).

2.4. Este Tribunal de Cuentas remitió un cuestionario a una muestra de empresas asociadas a las Mutuas “UNIVERSAL MUGENAT”, “IBERMUTUAMUR” y “FRATERNIDAD MUPRESPA”, seleccionadas con el objetivo de obtener la confirmación sobre la identidad del tercero que, por cuenta de la Mutua a la que estaban asociadas, les prestaba su apoyo en gestiones de índole administrativa y, en su caso, la naturaleza de las prestaciones o servicios recibidos en concepto de administración complementaria de la directa (Subapartado III.6.5).

Los resultados del tratamiento de las encuestas recibidas son concluyentes:

- El 28% de los cuestionarios recibidos indicaban que los colaboradores cuya asignación había sido facilitada por la Mutua, y que percibían por ello la retribución correspondiente, no

sólo no realizaban actividad administrativa o asistencial alguna, sino que ni tan siquiera visitaban a la empresa.

- El 42% de las respuestas que sí atribuían actividades administrativas o asistenciales a los colaboradores, asignaba simultáneamente esas mismas funciones a personal de la propia Mutua.

  Por lo que afecta a las visitas recibidas por las empresas circularizadas, el 91% de las que eran visitadas por los colaboradores asignados, eran, asimismo, visitadas por personal de la propia Mutua a la que estaban asociadas.

  La duplicidad de actuaciones detectada es contraria a los principios de eficiencia y economía que, por mandato constitucional, han de presidir la ejecución del gasto público.

- Por último, el 64% de los formularios recibidos indicaban que el colaborador asignado fue, en su momento, el intermediario en la captación o asociación de la empresa con la Mutua. Esta circunstancia evidencia la relación que existe entre la figura del colaborador y la del agente mediador de seguros cuya función es, fundamentalmente, la de captación.

Por todo ello, los resultados obtenidos de la circularización realizada a una muestra de empresas asociadas, evidencian que:

- Las Mutuas están retribuyendo, en muchos supuestos, a terceros a pesar de que éstos no realizan actividad administrativa alguna de colaboración entre la Mutua y la empresa asociada.

- Las actividades que realizan estos terceros, en aquellos supuestos en los que éstas sí se hacen efectivas, se superponen, en un porcentaje muy significativo de los casos, con las que realiza personal de la propia Mutua, con la consiguiente duplicidad de costes para el patrimonio de la Seguridad Social.

En ambos supuestos la figura de la administración complementaria de la directa se evidencia como innecesaria (Subapartado III.6.5).

2.5. Con fecha 27 de diciembre de 2007, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dictó la Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre, por la que se acomete una nueva regulación de la contraprestación a satisfacer por las Mutuas por los servicios de administración complementaria de la directa[17], entre cuyas novedades destacan las siguientes:

- La nueva regulación introduce, como elemento positivo, diversas herramientas de mejora en el control y la transparencia de esta actividad de colaboración, entre las que adquiere especial relevancia la exigencia de la formalización de un contrato entre el colaborador y la correspondiente Mutua, con descripción precisa de los servicios a prestar y con enumeración de las empresas asociadas en las que se vayan a prestar dichos servicios.

[17] Esta norma ha sido modificada parcialmente por la Orden TAS/401/2008, de 15 de febrero, por la que se modifica la Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre, por la que se regula la contraprestación a satisfacer por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por los servicios de administración complementaria de la directa. Posteriormente, ha sido igualmente modificada de forma parcial por la Orden TIN/221/2009, de 10 de febrero.

Un avance adicional importante está constituido por el establecimiento de un régimen de incompatibilidades para poder prestar los servicios de la administración complementaria de la directa para todas aquellas personas que se encuentren en diversas situaciones (pensionistas de la Seguridad Social, empleados al servicio de cualquier Administración Pública, personas que mantengan cualquier tipo de relación laboral, mercantil o de prestación de servicios con la Mutua, o que ostenten la condición de mediadores de seguros privados o auxiliares externos de los mismos).

- Sin embargo, introduce en su artículo 2. *Contraprestación de las Mutuas por los servicios de gestión administrativa prestados por las empresas asociadas*, una nueva retribución al permitir que determinadas empresas, en razón de su tamaño –más de 500 trabajadores[18]-, perciban por sí mismas el importe del 3% de las cuotas que hayan ingresado por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, mediante la suscripción de un contrato de colaboración con la Mutua a la que estén asociadas, como si ellas mismas prestaran los servicios de índole administrativa para esa Mutua -prestación de servicios reservada a terceros por el Reglamento sobre colaboración en la gestión-.

  Sobre este "*descuento*" pueden hacerse las siguientes observaciones:

  - Implica un "descuento" sobre la Tarifa de Primas de Accidentes de Trabajo, contenida en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en las cuantías establecidas, desde el 1 de enero de 2008, en la Disposición Final Decimocuarta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

  - Supone una retribución al empresario por realizar unas funciones que le atribuye expresamente la Ley, dado que las obligaciones formales accesorias a la de cotizar, establecidas por el artículo 26 de la Ley General de la Seguridad Social, son obligaciones que incumben a los sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar, que no son otros que los empresarios asociados.

    En este supuesto, la retribución de la actividad colaboradora da lugar a "*la sustitución de éstos* –los empresarios- *en las obligaciones que se derivan de su condición de tales"*, práctica que podría colisionar con las previsiones del apartado dos del artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas. En este sentido, la propia norma tendría que haber precisado qué tipo de prestaciones de índole administrativa son las que puede realizar la empresa a favor de la Mutua, que no entren dentro de las obligaciones inherentes al pago de las cuotas, obligaciones legales que recaen sobre el empresario y que, por tanto, no pueden ser susceptibles de retribución.

  - Representa un beneficio económico a favor sólo de determinados empresarios asociados –aquellos cuyas empresas excedan de 500 trabajadores-, práctica expresamente prohibida por el apartado dos del reiterado artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, cuando dispone que *"la actividad colaboradora de estas entidades no*

[18] Por Orden TIN/221/2009, de 10 de febrero, este número de trabajadores se ha establecido en 250, reducción que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, resulta positiva, dado el aumento significativo del número de empresas que se pueden beneficiar de esta medida, aunque se sigue produciendo una discriminación negativa en contra de las empresas de menos de 250 trabajadores, discriminación que aconseja profundizar en la reforma.

podrá dar lugar a la concesión de beneficios económicos de ninguna clase a favor de los empresarios asociados".

En este sentido, la Orden TAS/3859/2007 trata desigualmente a las empresas de mayor tamaño (más de 500 trabajadores), en detrimento de las pequeñas y medianas; a aquellas grandes empresas que suscriban un documento de asociación con una Mutua, en vez de con la Entidad Gestora correspondiente (en este supuesto no se devenga retribución alguna); o a las grandes empresas privadas frente a las Administraciones y Organismos Públicos (que no pueden acogerse a este "*descuento"* de cuotas).

Por todo ello, sería conveniente que, por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se analizara la conveniencia de introducir en la normativa reguladora de la administración complementaria de la directa las modificaciones que fueran necesarias para corregir aquellos aspectos propios de este mecanismo de retribución que no se compadecen con:

- La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, por implicar un descuento sobre la Tarifa de Primas de Accidentes de Trabajo.
- La Ley General de la Seguridad Social, por suponer una retribución de las funciones que están atribuidas al empresario.
- El Reglamento sobre colaboración en la gestión, por representar un beneficio económico a favor de determinados empresarios asociados.
- El principio de igualdad en que se fundamenta el Sistema de la Seguridad Social –artículo 2.1 de la Ley General de la Seguridad Social (Subapartado III.6.6).

II.4.5.6. SOBRE LA PUBLICIDAD Y PROMOCIÓN COMPETITIVA

El artículo 15.3 del Reglamento sobre colaboración en la gestión establece que "*las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán divulgar informaciones y datos referentes a su actuación, siempre que los mismos se limiten a la colaboración en la gestión ejercida por la Mutua y no contengan comparaciones con la llevada a cabo por otras Entidades*".

El principio general de ausencia de lucro, consagrado en el artículo 68 de la Ley General de la Seguridad Social, que debe presidir la gestión económica de las Mutuas, y la consiguiente prohibición que pesa sobre estas Entidades en cuanto a la posibilidad de generar gasto alguno por actividades de mediación o captación de empresas asociadas o trabajadores adheridos, establecida en el artículo 5.1 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, hacen especialmente relevantes aquellos supuestos en los que se ha podido constatar la realización de actividades que, con un marcado carácter publicitario y promocional, podrían vulnerar el mencionado precepto.

Así, este Tribunal de Cuentas ha observado, entre otras, la realización de las siguientes prácticas irregulares que contravienen esta prohibición por las Mutuas incluidas en la muestra:

1. Las Mutuas analizadas abonan cuotas de asociación a organizaciones empresariales, cuyo carácter es meramente promocional, siendo su objetivo último la mediación y captación de empresas asociadas y trabajadores adheridos (Epígrafe III.8.5.2).

El importe satisfecho con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, por este concepto durante los ejercicios 2005 y 2006, se elevó, al menos, a 59.061 euros en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", a 42.067 euros en la Mutua número 151.- "ASEPEYO", a 31.416 euros en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" y a 32.444 euros en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA". Estas cantidades podrían ser calificadas como pagos indebidos, por lo que su cuantificación se encuentra incluida en la Conclusión II.4.5.11 y en los Anexos I a IV, ambos inclusive, del presente Informe.

2. Con carácter general, las Mutuas realizan actividades y ofertas promocionales competitivas dirigidas a empresas y trabajadores, con el objetivo de su captación como empresas asociadas o trabajadores adheridos, llegando a incurrir en costes no asumibles por el patrimonio de la Seguridad Social:

   - Así, en las ofertas que las Mutuas presentan a las empresas para su asociación se han observado mejoras no contempladas dentro de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, tales como programas individuales de reinserción laboral para los trabajadores accidentados, talleres colectivos de empleo, programas de colaboración con la empresa en toda la problemática social, o becas para la matriculación en actividades formativas de prevención de riesgos laborales a favor de incapacitados permanentes como consecuencia de un accidente de trabajo (Epígrafe III.8.1.1).

   - Este Tribunal ha detectado el ofrecimiento, por parte de las Mutuas, de una serie de servicios a trabajadores de las empresas asociadas o a trabajadores adheridos, ajenos a las prestaciones de Seguridad Social que tienen encomendadas, de forma totalmente gratuita, tales como tarjetas de fidelización que ofertan, entre otros, servicios sanitarios complementarios o de defensa jurídica, que han originado gastos innecesarios para el patrimonio de la Seguridad Social (Epígrafe III.8.1.3).

     Este Tribunal de Cuentas ha constatado la existencia de gastos imputados indebidamente al patrimonio de la Seguridad Social por los conceptos anteriores. El importe al que ascienden estos gastos fue de 622.557 euros en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" y de 102.723 euros en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT". Ambos importes figuran incluidos en la Conclusión II.4.5.11 y en los Anexos números III y I, respectivamente, del presente Informe, relativos a todos aquellos pagos que podrían ser susceptibles de ser calificados como pagos indebidos.

   - En otras ocasiones, las Mutuas ofertan a las empresas asociadas servicios de profesionales de psicólogos o expertos en selección de personal, evaluación del desempeño, planes de formación, etc., que suponen la concesión de beneficios económicos a favor de estas empresas, dado que se prestan de forma totalmente gratuita y son ajenos a la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social. (Subapartado III.8.1)

3. Este Tribunal de Cuentas ha detectado, asimismo, diversos casos en los que trabajadores en plantilla de la Mutua, han prestado sus servicios profesionales en las instalaciones de empresas asociadas, constituyendo auténticos supuestos de cesión ilegal de mano de obra por parte de las Mutuas.

   Así, en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" se ha podido verificar la existencia de cinco casos de cesiones ilegales de mano de obra para la realización de actividades preventivas, así como para la ejecución de otras actividades, en centros de trabajo de empresas asociadas; en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" se ha detectado la cesión

de un fisioterapeuta; y en la Mutua número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA” la cesión ilegal de un facultativo especialista en medicina del trabajo (Apartado III.7).

4. Una evidencia más de la competencia desleal entre Mutuas, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, es la entrega de forma gratuita a las empresas asociadas de medicamentos que van más allá del contenido mínimo exigido para los botiquines de primeros auxilios, previsto en la normativa prevencionista en vigor con carácter general, entrega que supone una auténtica dotación del depósito o almacén farmacéutico que, en determinados supuestos, está obligado a mantener la unidad de vigilancia de la salud del Servicio de Prevención Propio de determinadas empresas.

   Así se desprende del elevado coste de este tipo de productos suministrados a determinadas empresas por las Mutuas números 151.- “ASEPEYO” o 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”, donde se ha podido constatar la existencia, en cada una de ellas, de cuatro empresas asociadas que han recibido individualmente, durante el ejercicio 2006, productos farmacéuticos por un valor de más de 200.000 euros. El importe máximo entregado a una sola empresa por cada una de las Mutuas señaladas se eleva a 963.437 euros en “ASEPEYO” y a 512.122 euros en “FRATERNIDAD MUPRESPA” (Epígrafe III.8.1.4).

   En este apartado ha existido una limitación al alcance de los trabajos desarrollados, ya indicada en el apartado II.3 del presente Informe, que ha afectado a las Mutuas números 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, 201.- “MUTUA GALLEGA” y 274.- “IBERMUTUAMUR” –en el ejercicio 2005-, ya que estas Mutuas no han facilitado a este Tribunal de Cuentas relaciones valoradas de las entregas de botiquines y productos farmacéuticos realizados a sus empresas asociadas, con detalle individual de los suministros realizados y su coste. Esta circunstancia ha impedido a este Tribunal de Cuentas formar opinión sobre los procedimientos de control de las adquisiciones y entregas de botiquines y productos farmacéuticos en las tres Mutuas señaladas y no ha permitido descartar la existencia de prácticas de competencia desleal en estas Mutuas, consistentes en la entrega a sus empresas asociadas de productos farmacéuticos que excedan de los permitidos por la normativa en vigor.

5. Asimismo, este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de actividades publicitarias de difícil encaje en la gestión de unas entidades presididas por el principio de ausencia de lucro y la consiguiente prohibición de la existencia de gastos dirigidos a la captación de empresas.

   Así, “IBERMUTUAMUR” realizó diversas actividades publicitarias como: la entrega gratuita de su revista BIP; la inserción de forma gratuita de publicidad de las empresas asociadas en dicha revista; la publicidad canalizada a través de la sociedad SECTOR EJECUTIVO, S.A., mediante la inserción de cuñas publicitarias en la publicación del Instituto de Empresa, “Ideas empresariales”; actividades que no suponen sino manifestaciones de publicidad tendente a la captación de empresas asociadas o trabajadores adheridos, que podrían estar incluidas en la prohibición contenida en el referido artículo 15.3 del Reglamento sobre colaboración en la gestión (Epígrafes III.8.3.1 y III.8.3.2).

   Con independencia de los gastos genéricos de actividades publicitarias señaladas, este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de otro tipo de gastos, asimismo relacionados con actividades promocionales, que han sido considerados no asumibles por el patrimonio de la Seguridad Social: Así:

   - Los gastos abonados por importe de 162.961 euros, por la celebración en 2005 de la Convención Nacional de “UNIVERSAL MUGENAT” en la que la Entidad, además de no

acreditar fehacientemente los días de celebración, tampoco justificó la asistencia de numerosas personas ajenas a la Mutua.

Tampoco se consideran procedentes los gastos incurridos por la participación de la Mutua en el 12 Congreso de la Unió General de Treballadors, por un importe de 20.416 euros, o por su participación en el Congreso Nacional de FACONAUTO, que supuso un gasto de 13.679 euros.

Por último, este Tribunal de Cuentas también considera improcedente el pago por importe de 17.260 euros efectuado a CODORNIÚ, S.A., en concepto de liberalidades realizadas a favor de determinado personal externo a la Mutua por sus labores de representación.

Los importes señalados anteriormente figuran incluidos en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo I del presente Informe (Subepígrafe III.8.4.1.1).

- Por lo que se refiere a la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", también incurrió en gastos improcedentemente soportados por el patrimonio de la Seguridad Social en concepto de gastos de carácter promocional o publicitario dirigidos a la captación de empresas. Es el caso de los originados por la participación de personal ajeno a la Mutua en la Jornada Técnico Sanitaria celebrada por ella y que ascendieron a 198.262 euros.

  Este importe figura incluido en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo III del presente Informe (Subepígrafe III.8.4.2.1).

- Por último, "FRATERNIDAD MUPRESPA" también incurrió en gastos de esta naturaleza por importe de 8.678 euros, correspondientes a su participación como empresa adherida en la instalación de un "stand" en la feria de muestras ALCALAEXPONE 2005, o a la participación en la organización del 39º Congreso Confederal de la UNION GENERAL DE TRABAJADORES. El importe señalado figura incluido en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo II del presente Informe (Subepígrafe III.8.4.3.1).

6. Como un ejemplo más de la existencia de esta promoción competitiva realizada por las Mutuas en la captación de empresarios asociados o trabajadores adheridos, que provoca la existencia de gastos para el Sistema de la Seguridad Social, prohibidos por el ordenamiento jurídico, baste señalar el contrato suscrito por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" con la empresa MCKINSEY & COMPANY, S.L., para la elaboración de un estudio denominado "*Asegurar un crecimiento rentable y equilibrado*" (Plan Estratégico de la Mutua).

   Este documento analiza, desde un punto de vista económico y de gestión puramente empresarial, la "*rentabilidad*" de los resultados económico patrimoniales de una serie de sectores de actividad, de grandes clientes y de determinados subcolectivos de trabajadores por cuenta propia o autónomos, haciendo un estudio por territorios y con un nivel de desagregación muy elevado. Realiza una comparativa entre las seis principales Mutuas y pone de relieve los aspectos que apuntan hacia una posición de mejora competitiva de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", por colectivos, sectores de actividad y territorios. Resulta especialmente llamativo que el estudio incida en potenciales asociados rentables –olvidando los fines que justifican la constitución de la Mutua, es decir, la asociación de empresarios libremente constituida, sin ánimo de lucro, y con el único objetivo de colaborar en la gestión de la Seguridad Social- y en proponer planes de acción para impulsar la captura del potencial de mejora de resultados (empresas/sectores de actividad/colectivos con bajos índices de siniestralidad y elevados niveles de cotización).

La selección previa de los empresarios asociados o de los trabajadores adheridos está expresamente prohibida por el artículo 10 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, cuando dispone que "*las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad* Social *habrán de aceptar toda proposición de asociación y de adhesión que les formulen, en los mismos términos y con igual alcance que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social asumen la cobertura de que se trate*".

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el coste de este estudio, que durante los ejercicios 2005 y 2006 se situó en 533.600 euros y 1.236.989 euros, respectivamente, no debió haberse imputado al patrimonio de la Seguridad Social. Ambos importes figuran incluidos en la Conclusión II.4.5.11 y en el Anexo I del presente Informe (Subepígrafe III.8.4.1.1).

II.4.5.7. SOBRE LA ASOCIACIÓN DE MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO

En relación con la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (en adelante, AMAT) este Tribunal de Cuentas debe reiterar la conclusión ya recogida en el Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 24 de enero de 2004, de *"Fiscalización de las relaciones financieras de la Tesorería General de la Seguridad Social con las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, con especial referencia a las operaciones del Fondo de Prevención y Rehabilitación*".

Esto es, mientras que, por un lado, el Ministerio de Trabajo e Inmigración tiene competencia para controlar el gasto de las Mutuas y, en este caso, el gasto correspondiente al pago de las cuotas que éstas abonan a dicha Asociación; por otro, aún no se ha dictado norma alguna que habilite al Ministerio para llevar a cabo el ejercicio del control sobre el contenido económico de las actividades de AMAT.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración se estudie y, en su caso, promueva la reforma del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas para instrumentar jurídicamente las relaciones entre dicho Departamento y AMAT (Subepígrafe III.8.5.3.2).

II.4.5.8. SOBRE LAS FUNDACIONES PRIVADAS

1. En el transcurso de los trabajos de fiscalización desarrollados en las Mutuas incluidas en la selección realizada, se ha podido constatar que siguen existiendo determinadas Fundaciones relacionadas directamente con ellas.

   Este Tribunal de Cuentas, en el *"Informe de Fiscalización de Inmuebles en uso por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*", aprobado por el Pleno en su sesión de 17 de diciembre de 1998, ya efectuó la recomendación de "*evitar las actuaciones concomitantes con otras entidades, como las Fundaciones, a que se alude en el Informe, separando con claridad sus actividades y su financiación de las de las Mutuas*".

No obstante, y a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del mencionado Informe, se ha detectado la existencia en la actualidad de, al menos, las siguientes Fundaciones: "Fundación CYCLOPS", vinculada a la Mutua número 1.- "MUTUAL MIDAT CYCLOPS"[19]; "Mutua UNIVERSAL. Fundación Privada" relacionada con la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"; "Fundación MAZ de Prevención y Medicina" relacionada con la Mutua número 11.- "MAZ"; "Fundación MAPFRE" vinculada a la Mutua número 61.- "FREMAP"; y "Fundación Antoni Serra Santamans" –anteriormente "Fundación ASEPEYO"-, relacionada con la Mutua número 151.- "ASEPEYO".

Por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración deben seguirse potenciando las actuaciones de control sobre todas las áreas de riesgo que surgen de la confluencia de intereses entre estas Mutuas y las Fundaciones creadas por cada una de ellas, confluencia originada por el establecimiento de relaciones jurídicas de contenido económico, sin la previa promoción de concurrencia de ofertas en los procedimientos, que garantizase el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos y de objetividad y transparencia en las actuaciones administrativas de las Mutuas, con el consiguiente riesgo de perjuicio para el patrimonio de la Seguridad Social; o por el desvío de actividades que las Mutuas tienen prohibidas, por quedar al margen de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social, a favor de estas Fundaciones por ellas controladas, con el consiguiente riesgo de elusión de la normativa aplicable –concesión de becas a trabajadores accidentados de empresas asociadas, por ejemplo- (Subapartado III.4.3.4.1).

2. En el supuesto de las Mutuas incluidas en la muestra analizada, la Fundación económicamente más relevante ha sido la "Fundación Antoni Serra Santamans". Este Tribunal de Cuentas ha constatado que más de 1,5 millones de euros, la práctica totalidad de sus ingresos no financieros, en cada uno de los ejercicios analizados, provienen de la explotación de su patrimonio inmobiliario, cuyo principal arrendatario ha sido tradicionalmente la Mutua "ASEPEYO", vinculación ya analizada en el referido *"Informe de Fiscalización de Inmuebles en uso por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*".

   La conclusión del Informe sobre la vinculación de la Fundación y la Mutua, establecía la existencia de "*una seria dependencia innecesaria en el mercado de arrendamientos, razón por la que los principios de eficiencia y economía que deben regir la gestión de los fondos públicos no han quedado demostrados ni garantizados al no haber promovido la Mutua la concurrencia necesaria en los contratos celebrados... para evitar esta dependencia*".

   Asimismo, a través de la Fundación -como ya se ha indicado en la Conclusión II.4.5.2. "*Sobre las personas o entidades vinculadas a las Mutuas*"-, algunos de los principales responsables de la gestión económica de la Mutua ejercen el control en la toma de decisiones de tres sociedades que facturaron conjuntamente, durante el período fiscalizado, un importe de más de 36 millones de euros a la Mutua "ASEPEYO".

   Así, la Fundación participa casi en un 70% en el capital social de COSTAISA, S.A., y a través de ella en el capital social de las sociedades 3I MULTIMEDIA, S.L., y BDN ON LINE, S.A. La

[19] Con fecha 4 de abril de 2006 la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 4.- "MIDAT MUTUA" se fusionó con la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 126.- "MUTUAL CYCLOPS", dando lugar a la actual Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 1.- "MUTUAL MIDAT CYCLOPS".

presencia en el patronato de la Fundación, como Presidente y Vicepresidente, de personal que ocupa puestos de dirección ejecutiva de la Mutua (Director Gerente y Subdirector General, respectivamente), el hecho de que la Presidencia del patronato tenga capacidad para nombrar a parte de los miembros del mismo, o la designación como vocales del patronato de personas que están unidas por vínculo de parentesco a los mencionados directivos de la Mutua o que ocupan puestos de responsabilidad en las sociedades de las que la Fundación posee una participación mayoritaria, evidencian la existencia de un grupo de interés económico, donde se produce una múltiple colisión de intereses (Fundación, sociedades mayoritariamente participadas y Mutua).

Este conflicto de intereses constituye, por sí mismo, un riesgo para el patrimonio de la Seguridad Social, al no haberse promovido la concurrencia en la contratación realizada por la Mutua con la Fundación y con las tres sociedades a ella vinculadas, con el consiguiente riesgo de que las condiciones y los precios pactados no se adecuaran a los de mercado. Esta circunstancia supone el incumplimiento de los principios de objetividad y transparencia que deben guiar la actuación de las Mutuas y puede afectar al cumplimiento de los principios generales de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir la gestión de los fondos públicos.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar las actuaciones de control sobre las relaciones económicas mantenidas entre la Mutua y la “Fundación Antoni Serra Santamans”, para evitar la continuidad de estas prácticas contrarias a la normativa aplicable (Subepígrafe III.4.3.4.1).

II.4.5.9. SOBRE LA INSUFICIENTE SEGREGACIÓN DE LAS SOCIEDADES DE PREVENCIÓN

1. Se ha podido verificar que, en determinados supuestos, las Mutuas siguen ofertando de forma conjunta y no claramente diferenciada, las actividades preventivas de carácter general que están dentro de la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social y las actividades preventivas de carácter singular que corresponden al Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, a través de sus Sociedades de Prevención, y cuyo coste ha de financiar en exclusiva el empresario, al margen de su cotización a la Seguridad Social.

   Ya en el “*Informe de Fiscalización Especial de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003*”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 26 de mayo de 2005, se ponía de manifiesto que no se había ”*producido una separación real y efectiva de los medios materiales y humanos que las Mutuas habían dedicado a cada uno de los tipos de actividades preventivas que tienen encomendadas, incumpliéndose así las previsiones legales y reglamentarias*” reguladoras de la materia.

   Este Tribunal de Cuentas ha verificado que las Mutuas objeto de análisis en esta Fiscalización continúan sin cumplir con la total separación de ambos tipos de actividades preventivas y siguen sin delimitar claramente la imputación de los gastos que realizan en materia de prevención de riesgos laborales, entre su patrimonio privativo, si se corresponden con actividades preventivas de su Sociedad de Prevención, y el patrimonio de la Seguridad Social, si se trata de actividades preventivas de las autorizadas a realizar con cargo a las cuotas de la Seguridad Social.

Así, se ha detectado la existencia de pagos realizados con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, en concepto de gastos de formación del personal de las Sociedades de Prevención de las Mutuas, de estudios o desarrollo de aplicaciones para los Servicios de Prevención Ajenos de empresas asociadas, entre otros, que deberían haber sido asumidos por el patrimonio privativo de las Mutuas. Estos pagos se elevan a unos importes de 497.799 euros en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", de 244.574 euros en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", de 85.110 euros en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" y de 1.885 euros en la Mutua número 151.- "ASEPEYO". Todas estas cantidades podrían constituir pagos indebidos por haber provocado un perjuicio económico en el patrimonio de la Seguridad Social, por lo que figuran incluidas en la Conclusión II.4.5.11 y en los Anexos I a IV, ambos inclusive, del presente Informe (Subapartado III.8.4).

2. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social debería potenciar sus actuaciones de control sobre la efectiva separación entre las actividades preventivas realizadas por las Mutuas con cargo a la Seguridad Social, respecto de las llevadas a cabo por las Sociedades de Prevención por ellas mismas creadas, dado que su no diferenciación podría ser susceptible de constituir una de las infracciones muy graves tipificadas en el artículo 29 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

3. Por último, en relación con las actividades preventivas llevadas a cabo por las Mutuas, se ha podido constatar que numerosas de las sociedades mercantiles a ellas vinculadas, de las que figuran en la Conclusión II.4.5.2 del presente Informe, incluyen en su objeto social actividades relativas a la prevención de riesgos laborales, por lo que estas sociedades mercantiles vinculadas sí pueden ofertar su Servicio de Prevención Ajeno, con carácter general, a todas las empresas y no sólo a las empresas asociadas, como sucede en el supuesto de las Sociedades de Prevención de las Mutuas.

   Las estrechas relaciones existentes entre estas sociedades mercantiles vinculadas y las Mutuas están permitiendo a estas últimas el acceso indirecto al mercado de prevención de riesgos laborales, con carácter general e indiscriminado para todas las empresas y no sólo para sus empresas asociadas, a pesar de encontrarse esta práctica prohibida por el artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley que sólo faculta a las Mutuas la realización de actividades preventivas en las empresas a ellas asociadas. Por ello los órganos de dirección y control del Ministerio de Trabajo e Inmigración competentes en la materia, esto es, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social, deberían reforzar sus actuaciones de seguimiento y control dirigidas a promover la separación absoluta entre estas sociedades y las Mutuas (Epígrafe III.8.1.2).

II.4.5.10. SOBRE OTROS GASTOS INDEBIDOS O NO JUSTIFICADOS

Finalmente, se ha detectado la existencia de otros gastos realizados por las Mutuas no asumibles por el patrimonio de la Seguridad Social o cuya realización no ha sido suficientemente acreditada a este Tribunal de Cuentas:

1. En el supuesto de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" estos gastos indebidos se elevarían a un importe de 39.986 euros.

La Mutua no aportó a este Tribunal de Cuentas copia de ninguno de los informes o estudios en los que se materializó la facturación emitida por la sociedad C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A., por importe de 26.066 euros y en concepto de "*estudio, promoción y asesoramiento por la formalización de seguros privados*", ni por la sociedad CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L., por importe de 13.920 euros y en concepto de "*Informe de seguimiento de la rentabilidad del Plan de pensiones correspondiente al 2º trimestre del 2006*", "*Informe con relación a la segregación de la actividad de prevención y sus consecuencias para Mutua Universal Plan de Pensiones*" o "*Diagnóstico previo de Responsabilidad Social*" (Subepígrafe III.4.3.1.3).

2. Por su parte, la Mutua número 151.- "ASEPEYO" publicitó a través de MEDIA PLANNING GROUP, S.A., la celebración de unas jornadas organizadas por agentes externos a la Mutua –Colegio de Graduados Sociales de Guipúzcoa y Coll Arguiñariz Advocats- para desarrollar temas al margen de la acción protectora encomendada a la Mutua –"*Contratación de extranjeros y sus consecuencias jurídicas en los supuestos de incumplimiento contractual y fraude de ley*" y "*La extranjería, tratamiento jurídico y normativo*"-, por un total de 2.624 euros.

   Esta cantidad figura incluida en la Conclusión II.4.5.11 y en los Anexos I y IV del presente Informe (Subepígrafe III.8.4.4.1).

II.4.5.11. SOBRE LA EXISTENCIA DE POSIBLES PAGOS INDEBIDOS

Todos los pagos que podrían catalogarse como indebidos, bien por no haberse acreditado suficientemente la realización de la contraprestación correspondiente, bien por tratarse, a juicio de este Tribunal de Cuentas, de gastos no asumibles por el patrimonio de la Seguridad Social, figuran detallados a lo largo de las Conclusiones anteriores y ascienden, para el conjunto de las Mutuas fiscalizadas, a 14.916.941 euros (CATORCE MILLONES NOVECIENTOS DIECISEIS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y UNO EUROS).

Una vez haya sido aprobado el Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas, se dará traslado de lo actuado a su Sección de Enjuiciamiento, a los efectos previstos en los artículos 45 y siguientes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, para la determinación, en su caso, de las responsabilidades contables que procedan.

A continuación se detallan, agrupados por Mutuas, los importes que podrían ser susceptibles de constituir pagos indebidos indicando la Conclusión en la que han sido recogidos, y que, con independencia de la su especificación exhaustiva a lo largo del presente Informe, han sido relacionados individualmente en los Anexos I a V, ambos inclusive.

CUADRO Nº 4

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS CON CARGO AL PATRIMONIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(En euros)

DENOMINACIÓN	IMPORTE	REFERENCIA II.4. CONCLUSIONES
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	**7.997.619**	**ANEXO I**
I. Unidades de obra facturadas por duplicado	57.208	II.4.5.2.3.2.B
II. Dietas indebidas por asistencia a Órganos de Gobierno y Participación	199.519	II.4.5.4.4
III. Retribuciones abonadas en concepto de administración complementaria de la directa	5.469.107	II.4.5.5.2.3
IV. Cuotas de asociación o financiación de organizaciones empresariales	59.061	II.4.5.6.1
V. Oferta gratuita de servicios ajenos a la Seguridad Social	102.723	II.4.5.6.2
VI. Actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas	1.984.905	II.4.5.6.5 y 6
VII. Actividades de prevención no asumibles por la Seguridad Social	85.110	II.4.5.9.1
VIII. Otros gastos indebidos o no justificados	39.986	II.4.5.10.1
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	**3.969.755**	**ANEXO II**
I. Dietas indebidas por asistencia a Órganos de Gobierno y Participación	113.158	II.4.5.4.4
II. Retribuciones abonadas en concepto de administración complementaria de la directa	3.317.676	II.4.5.5.2.3
III. Cuotas de asociación o financiación de organizaciones empresariales	32.444	II.4.5.6.1
IV. Actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas	8.678	II.4.5.6.5
V. Actividades de prevención no asumibles por la Seguridad Social	497.799	II.4.5.9.1
Nº 274. IBERMUTUAMUR	**2.434.475**	**ANEXO III**
I. Indemnización por despido “improcedente”	163.382	II.4.5.2.3.3.b
II. Cursos de formación cuya realización no ha sido acreditada	501.912	II.4.5.2.3.3.c
III. Retribuciones abonadas en concepto de administración complementaria de la directa	769.153	II.4.5.5.2.3
IV. Cuotas de asociación o financiación de organizaciones empresariales	31.416	II.4.5.6.1
V. Actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas	101.481	II.4.5.6.5
VI. Oferta gratuita de servicios ajenos a la Seguridad Social	622.557	II.4.5.6.2
VII. Actividades de prevención no asumibles por la Seguridad Social	244.574	II.4.5.9.1
Nº 151. ASEPEYO	**346.368**	**ANEXO IV**
I. Retribuciones abonadas en concepto de administración complementaria de la directa	299.792	II.3.5.5.2.3
II. Cuotas de asociación o financiación de organizaciones empresariales	42.067	II.3.5.6.1
III. Actividades de prevención no asumibles por la Seguridad Social	1.885	II.3.5.9.1
VIII. Otros gastos indebidos o no justificados	2.624	II.3.5.10.2
Nº 267. UNIMAT	**168.724**	**ANEXO V**
I. Retribuciones abonadas en concepto de administración complementaria de la directa	168.724	II.4.5.5.2.3
TOTAL	**14.916.941**	

II.5. RECOMENDACIONES

II.5.1. Recomendaciones dirigidas al Gobierno

1. El Gobierno debería estudiar la conveniencia de promover una reforma de la Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de

junio), que, partiendo de que las Mutuas son Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social y partiendo del carácter público de los fondos que integran la totalidad de los ingresos de estas Entidades, tuviera en cuenta los siguientes aspectos:

- Incorporar al articulado de la Ley General de la Seguridad Social una referencia expresa, sin perjuicio de su aplicación directa actual, a la sujeción del personal de las Mutuas, y en particular, de sus Directores Gerentes, a los preceptos y principios de la Ley 53/1984 de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, así como cuantas referencias se consideren necesarias para determinar los principios rectores que deben informar la actuación del personal de las Mutuas, y, en particular, de su personal directivo, en similares términos a los previstos en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (Conclusión II.4.1.4.).

- Modificar el artículo 70.4 de la Ley General de la Seguridad Social, eliminando la remisión que hace este artículo a los Estatutos de cada Mutua respecto de la regulación del régimen de responsabilidades (y la forma de hacerlas efectivas), de los Directores Gerentes de las Mutuas, frente a la Seguridad Social, a la Mutua y a los empresarios asociados, a fin de que esta regulación se realice directamente a través de la propia Ley General de la Seguridad Social y, en su caso, a través del oportuno desarrollo reglamentario de la misma, tomando para ello como base los principios inspiradores de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (Conclusión II.4.1.4).

- Modificar el artículo 76 de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se establecen en defensa del patrimonio mutual, garantías contra posibles conflictos de intereses en que pudieran incurrir los miembros de la Junta Directiva de las Mutuas y sus Directores Gerentes y asimilados, a fin de armonizar dicho régimen con el previsto en los artículos 11 y 12 de la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

  Esta armonización debería tener en cuenta, al menos, aspectos como:

  - La coexistencia y compatibilidad del nuevo régimen de prohibiciones que se establezca en el artículo 76 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con el régimen de incompatibilidades de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas ya que, el primero garantiza la integridad de la actuación de los miembros de la Junta Directiva de las Mutuas frente a sus empresas asociadas y asegura la salvaguardia del patrimonio Mutual, tanto como patrimonio de la Seguridad Social, como resultado de las aportaciones de las referidas empresas asociadas, mientras el segundo protege el adecuado desempeño y dedicación al puesto de trabajo, en la función pública de colaboración en la gestión de las contingencias profesionales de la Seguridad Social, por parte del personal de las Mutuas, retribuido con cargo a fondos públicos.

  - La equiparación del umbral cuantitativo que afecta al porcentaje de participación en el capital de sociedades contratistas, del personal que forma parte de los órganos de dirección de las Mutuas –miembros de su Junta Directiva, Directores Gerentes y asimilados-, actualmente en el 25%, con el que opera para el personal al servicio de las Administraciones Públicas, el 10%, en base al artículo 12.1.d) de la Ley de Incompatibilidades o al artículo 6.1 de la Ley reguladora de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

- La extensión inequívoca de las prohibiciones de contratar a todas las sociedades contratistas o subcontratistas de las Mutuas, eliminando la actual ambigüedad de la redacción del artículo 76 -*"comprar ni vender cualquier activo patrimonial de la entidad"*- (Conclusión II.4.1.4).

- Incorporar al articulado de la Ley General de la Seguridad Social la regulación del régimen de contratación del personal al servicio de las Mutuas (actualmente no regulado por dicha Ley), a fin de someterlo a los principios generales que inspiran el régimen de contratación de los empleados públicos, es decir, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como al principio general de publicidad (Conclusión II.4.5.4.1).

2. Estudiar la conveniencia y oportunidad de una eventual reforma del actual destino de los excedentes de las Mutuas, para lo que sería necesario modificar el artículo 73 de la Ley General de la Seguridad Social, permitiendo su utilización parcial en el ofrecimiento de mejoras complementarias de la acción protectora básica del Sistema de la Seguridad Social a todas las empresas asociadas a cada Mutua, a todos los trabajadores de estas empresas y a todos los trabajadores adheridos a cada Mutua.

   Estas eventuales mejoras complementarias de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social podrían presentar una doble ventaja:

   - Incentivar la mejora en la gestión de las Mutuas, mejora que se materializaría en la generación de mayores excedentes anuales. Actualmente el 80% (reducido en un 15%) de estos excedentes en contingencias profesionales, se destinan a los fondos generales de prevención y rehabilitación de la Seguridad Social, por lo que no tienen por qué retornar a las mismas Mutuas que los han generado.

   - Conseguir una clara diferenciación entre las ofertas de cada Mutua, basadas exclusivamente en las mejoras complementarias de la acción protectora de la Seguridad Social, al poder ser distintas tanto las cuantías destinadas a estas mejoras complementarias –en función de los resultados de gestión de cada Mutua de ejercicios anteriores-, como su propia naturaleza –en función de las decisiones de los órganos colegiados de cada Mutua-.

     Esta diferenciación podría contribuir a dotar de transparencia a las actividades de competencia entre Mutuas y a reducir las situaciones de competencia desleal que constituyen una característica estructural del sector de Mutuas, y que se han puesto de manifiesto a lo largo del presente Informe (Conclusión II.4.5.6)[20].

[20] En trámite de alegaciones, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha informado de que "*en el Ministerio de Trabajo e Inmigración está siendo objeto de estudio e informe de los interlocutores sociales la reordenación de la estructura de las reservas de las mutuas con un diseño de la utilización de los excedentes en la línea apuntada por el Tribunal. Asimismo, está en trámite de elaboración un Real Decreto regulando el sistema "bonus-malus" en desarrollo de la Ley de Presupuestos para 2008. En línea de dotar de mayor transparencia al sistema y de reducir las situaciones de competencia desleal, con la anuencia de los empresarios, en los últimos años se ha llevado a cabo, igualmente, una reducción de la tarifa de primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y no se descarta cualquier otra medida encaminada a dotar de mayor transparencia a las actividades de las mutuas".*

II.5.2. Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo e Inmigración

1. El régimen retributivo de los cargos directivos y del personal al servicio de las Mutuas (su determinación y límites cuantitativos), actualmente no se encuentra sujeto a los principios generales que inspiran las retribuciones del personal al servicio del Sector Público, a pesar de que dicho régimen retributivo se financia íntegramente con fondos públicos y de que las Mutuas son Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social.

   Por ello, sería conveniente que el Ministerio de Trabajo e Inmigración estudiara la posibilidad de introducir modificaciones normativas en el régimen retributivo del personal al servicio de las Mutuas, relativas a los siguientes aspectos:

   - Fijación del límite cuantitativo de las retribuciones de los cargos directivos de las Mutuas, así como de su incremento anual, tanto a través de percepciones dinerarias como en especie, eliminando las retribuciones abusivas que existen en la actualidad (sólo en las ocho Mutuas incluidas en la muestra, 237 directivos superaban en el año 2006 las retribuciones correspondientes a los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado-concretamente tres de estos directivos superaban la retribución anual de 290 mil euros-. (Conclusión II.4.5.4.2).

   - Mantenimiento de la limitación de los incrementos retributivos anuales, incluidas las retribuciones diferidas, para el conjunto del personal al servicio de las Mutuas, en similares términos a los establecidos en cuanto al crecimiento de la masa salarial del personal laboral sujeto al ámbito de aplicación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio (Conclusión II.4.5.4.1)[21].

   - Establecimiento de límites máximos a las aportaciones, tanto a nivel individual de cada trabajador, como a nivel global de cada Mutua, que las mismas pueden efectuar, con cargo a los fondos públicos de la Seguridad Social, a los Planes de Pensiones constituidos a favor de su personal, dado que en la actualidad existen aportaciones abusivas que suponen auténticas retribuciones encubiertas, con carácter diferido, que se configuran como una manifestación más de la elevada cuantía de las retribuciones de determinado personal de las Mutuas. Esta limitación podría armonizarse con las cuantías de las contribuciones

[21] A este respecto, hay que señalar que el apartado Uno de la Disposición Adicional Octava de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, dispone que "*las retribuciones que, por cualquier concepto, perciban las personas que ostenten cargos directivos en las mutuas, y que sean abonadas con cargo al concepto 130, "Laboral Fijo", subconceptos 0 "Altos Cargos" y 1 "Otros directivos", en su partida 0, directivos no sujetos a convenio, del presupuesto de gastos de la correspondiente entidad, no podrán experimentar incremento alguno en el ejercicio 2009, respecto de las cuantías percibidas en el ejercicio 2008".*

Asimismo, el apartado Dos de la Disposición Adicional Octava de referencia contempla que "*las retribuciones del resto del personal al servicio de las mutuas quedan sometidas a las limitaciones establecidas en el artículo 25 de esta Ley".* Es decir, el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados durante 2008 por el personal laboral al servicio de las Mutuas, no podrá experimentar un crecimiento global superior al previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal laboral del sector público estatal.

A juicio de este Tribunal de Cuentas la modificación legal introducida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, a iniciativa del Gobierno, para el año 2009, supone un avance cualitativamente importante en la homologación del régimen retributivo del personal al servicio de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social al del resto del personal que percibe sus retribuciones con cargo a fondos públicos.

individuales fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, al Plan de Pensiones de la Administración General del Estado (Conclusión II.4.5.4.5)[22].

2. Sería conveniente que, por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se analizara la conveniencia de promover una reforma del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, reforma que podría comprender los siguientes aspectos:

   - Modificar el artículo 5 del mencionado Reglamento sobre colaboración en la gestión, con el fin de profundizar en la reforma de la figura de la administración complementaria de la directa, para impedir que las Mutuas puedan seguir utilizando esta figura como una herramienta de competencia desleal entre ellas, a través de la concesión de beneficios económicos a favor de determinados empresarios asociados –descuentos encubiertos en las cuotas-, o a través de la retribución a determinados colectivos de profesionales colegiados como compensación por la captación por éstos de empresas o de trabajadores adheridos –Colegios de Gestores Administrativos, Abogados, Economistas, Graduados Sociales o Titulados Mercantiles y Empresariales- (Conclusión II.4.5.5.2).

     La reforma propuesta debería corregir aquellos aspectos de la regulación actual (Orden TAS/3859/2007), que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no se ajustan a la normativa general (Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, por implicar un descuento sobre la Tarifa de Primas de Accidentes de Trabajo; Ley General de la Seguridad Social, por suponer una retribución de las funciones que están atribuidas al empresario; Reglamento sobre colaboración en la gestión, por representar un beneficio económico a favor de determinados empresarios asociados; o que puedan ser contrarios al principio de igualdad consagrado en la Ley General de la Seguridad Social) (Conclusión II.4.5.5.2.5)[23].

   - Modificar los artículos 12, 27, 28 y 29 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, en los que se regula el régimen de autorizaciones administrativas previas para la celebración de determinados contratos que actualmente viene ejerciendo el Ministerio de Trabajo e Inmigración, para ajustar dicho régimen a los umbrales para los que resulta necesaria la

---

[22] En trámite de alegaciones, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha informado de que "*el criterio que se ha venido manteniendo desde el Ministerio de Trabajo e Inmigración es el de que tales aportaciones habrían de ajustarse a lo establecido en el convenio colectivo de aplicación a las mutuas y que, en cuanto al resto del personal excluido de aquél, en ningún caso podrían financiarse los excesos con cargo a los recursos de la Seguridad Social".* Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha de precisar que dicho criterio no siempre se ha hecho efectivo dado que, tal y como ha quedado acreditado en el subapartado III.7.3.-del Informe, en determinados supuestos, estos límites se han superado de forma notoria y han sido abonados por las Mutuas señaladas con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

[23] En trámite de alegaciones, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha justificado la promulgación de la referida Orden TAS/3859/2007, en base a la "*necesidad de regular las condiciones que den derecho a la percepción de la referida contraprestación*", objetivo que es compartido por este Tribunal de Cuentas, dado que puede aportar, en el futuro, un nivel adecuado de transparencia en la gestión de las Mutuas.

Por lo que respecta a la condición de tercero otorgada por la citada Orden ministerial a las empresas de mayor tamaño, el referido Centro Directivo alega que "*la habilitación para que las empresas de mayor tamaño perciban también esta contraprestación... se encuentra justificada en el hecho de que, si bien respecto a las pequeñas y medianas empresas se recurre a profesionales u otras personas ajenas a las empresas, en el caso de las de mayor tamaño dichas tareas se suelen realizar directamente por ellas mismas, sin ninguna intermediación y asumiendo, por tanto, la condición de tercero a estos efectos*". No obstante, este Tribunal de Cuentas considera que la condición de tercero –circunstancia exigida por el Reglamento sobre colaboración en la gestión para el percibo de la contraprestación- no se adquiere por la realización o no de determinadas "*tareas*", sino que se posee por tratarse de distinta persona física o jurídica –profesionales u otras personas ajenas a las empresas-.

autorización previa de dicho Ministerio o, en su caso, del Consejo de Ministros, en los contratos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (Conclusión II.4.2.1)[24].

- Modificar el artículo 32 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, para incluir un procedimiento de reconocimiento de las compensaciones económicas, actualmente inexistente, que puedan percibir los miembros de la Junta Directiva y de los órganos de participación de las Mutuas -Comisión de Control y Seguimiento y Comisión del Prestaciones Especiales-, por la asistencia a las reuniones de dichos órganos colegiados y establecer sus cuantías máximas, para impedir la existencia de retribuciones encubiertas que excedan de la compensación de los gastos incurridos (Conclusión II.4.5.4.4)[24].

- Introducir en el articulado del Reglamento un apartado para concretar el alcance del artículo 68.4 de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se dispone que el patrimonio histórico de las Mutuas "*se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la entidad*".

  Ello debería suponer la prohibición de que, con cargo a este patrimonio histórico, se puedan reconocer obligaciones, o materializar pagos, que, aplicados al patrimonio de la Seguridad Social, hubieran constituido una infracción del ordenamiento jurídico.

  En particular, la reforma reglamentaria debería impedir la asunción por parte del patrimonio histórico de las Mutuas del coste de los actos de contenido económico no ajustados a Derecho realizados por su personal directivo, de forma que éstos respondan ante la Seguridad Social, ante la Mutua o ante los empresarios asociados por los eventuales daños causados por sus actos, cuando éstos sean contrarios a la normativa aplicable o a los estatutos de la Mutua (Conclusión II.4.5.4.3)[25].

3. Teniendo en cuenta que, de *facto*, las Mutuas han externalizado la gestión del control y seguimiento de la Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes, a pesar de que no están normativamente habilitadas para ello, y que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, resulta cuestionable dicha práctica no sólo jurídicamente, sino tambien económicamente dadas las dudas razonables que existen sobre su eficacia y eficiencia y las dificultades inherentes a su control, el Ministerio debería proceder:

   - A establecer con claridad en el Reglamento la prohibición de contratar con terceros la gestión del control y seguimiento de la ITCC, si no considera necesaria su externalización.

   - O bien, si se considera estrictamente necesaria dicha externalización, incluir en el artículo 80 del Reglamento sobre colaboración en la gestión una regulación pormenorizada del procedimiento y requisitos que deben cumplir las Mutuas para externalizar el control y

[24] La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en trámite de alegaciones, ha informado de que están en proceso de elaboración las modificaciones normativas necesarias para actualizar el régimen de autorizaciones administrativas previas a la celebración de determinados contratos, así como para regular el procedimiento y establecer las cuantías máximas de las compensaciones económicas a los miembros de la Junta Directiva y de los órganos de participación de las Mutuas.

[25] La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en trámite de alegaciones, ha manifestado que "*habría que estudiar la conveniencia y oportunidad, así como el mecanismo adecuado para delimitar el alcance*" de la modificación del referido artículo 68.4, "*teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las mutuas y el régimen de responsabilidades de las empresas asociadas*".

seguimiento de la ITCC. Esta regulación debería contemplar la inclusión de estos contratos entre los tipos de contratos a celebrar por las Mutuas para los que se necesita la autorización previa del Ministerio de Trabajo e Inmigración, con el objetivo de facilitar al máximo su control (Conclusión II.4.2.2).

4. El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería, asimismo, estudiar la conveniencia y oportunidad de abordar una reforma de los artículos 82 y 83 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, para ampliar las actuaciones sanitarias, pruebas diagnósticas e intervenciones quirúrgicas, actualmente reservadas a aquellas que tengan carácter de urgencia, que pueden realizar las Mutuas a favor de los trabajadores que perciban la prestación económica de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes, en todos aquellos supuestos en los que este tipo de prestaciones asistenciales, de carácter sanitario, pudieran rebajar los tiempos medios de baja médica que dan derecho a esta prestación económica y, por tanto, incidir en la reducción del coste total de la incapacidad temporal (Conclusión II.4.5.1.15)[26].

5. Asimismo, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería analizar la conveniencia de introducir en el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas, un nuevo apartado que facultara a los órganos competetentes de dicho Ministerio para llevar a cabo el ejercicio del control sobre el contenido económico de las actividades de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (Conclusión II.4.5.7).

6. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ha incorporado importantes novedades en los procedimientos de contratación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y obliga a éstas al estricto cumplimiento de los principios inspiradores de la Ley: libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, eficiente utilización de los recursos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, salvaguarda de la libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa.

   La nueva Ley de Contratos del Sector Público ha de suponer un importante avance en la transparencia de las actividades contractuales de las Mutuas.

   Para ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería extremar, al menos en la fase inicial de implantación de la Ley, el control sobre la contratación de las Mutuas, incidiendo especialmente en los siguientes aspectos:

   - El estricto cumplimiento por parte de las Mutuas de los principios generales de la Ley que resultan obligatorios en todos aquellos contratos que superen los 50.000 euros.

   - El alcance, homogeneidad y nivel de exigencia de las instrucciones en las que se regulen los procedimientos de contratación de cada Mutua, de obligado cumplimiento para cada una ellas, en las que, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Contratos del Sector Público, se garantice la efectividad de los principios inspiradores de la Ley.

[26] La Dirección General de la Ordenación de la Seguridad Social, en trámite de alegaciones, ha comunicado que "*se están elaborando las modificaciones normativas al tiempo que se mejoran los procedimientos de gestión y se han iniciado Acuerdos con los servicios de salud de las comunidades autónomas en esta materia*".

En este sentido, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería promover que los procedimientos de contratación regulados en estas instrucciones internas, minimicen los riesgos de que las importantes deficiencias que se ponen de manifiesto a lo largo del presente Informe se sigan produciendo en el futuro. Para ello, debería impulsar la suscripción de los instrumentos jurídicos que resulten necesarios para que dichas instrucciones sean informadas previamente por la Abogacía del Estado u órgano equivalente de la Administración de la Seguridad Social, dando exacto cumplimiento así a las exigencias del artículo 175.b) de la Ley de Contratos del Sector Público[27] (Conclusión II.4.1.3).

7. Por lo que respecta al incumplimiento del régimen de incompatibilidades del personal que presta sus servicios profesionales en las Mutuas (altos cargos, personal administrativo, en general), el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería intensificar los controles ejercidos sobre las actividades realizadas por dicho personal e instar a las Mutuas que mantengan en su plantilla personas que hayan ejercido actividades profesionales externas en concurrencia con las de la propia Mutua, como se pone de manifiesto a lo largo del presente Informe, a que instruyan los correspondientes expedientes sancionadores.

   En particular, estos controles han de extenderse al personal directivo y a los miembros de las Juntas Directivas de las Mutuas, en cuanto al estricto cumplimiento del régimen de incompatibilidades y prohibiciones singular establecido en la Ley General de la Seguridad Social, y en cuanto a la efectiva aplicación del régimen de responsabilidades regulado en los Estatutos de cada Mutua (Conclusiones II.4.1.4 y 5).

---

[27] La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha comunicado, en trámite de alegaciones, que habiendo solicitado a la Abogacía del Estado en el Ministerio de Trabajo e Inmigración el informe previo que establece el artículo 175.b) de la Ley de Contratos del Sector Público, en cuanto a estas instrucciones internas de las Mutuas, ésta ha comunicado que no es el órgano competente para proceder a su emisión.

La Abogacía del Estado, en informe remitido a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, fundamenta su negativa a la emisión del informe en una interpretación de dicho artículo 175.b), en relación con la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que encomienda a la Abogacía del Estado la función de asistencia jurídica –representación y defensa en juicio y asesoramiento en derecho- únicamente en relación con la Administración del Estado y sus organismos autónomos y, en virtud del oportuno convenio, con las sociedades mercantiles del Estado, fundaciones del Estado, entidades públicas empresariales dependientes de la Administración del Estado, y otras entidades públicas de las previstas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta interpretación hace concluir a la Abogacía del Estado que no correspondiéndole la asistencia jurídica *ex lege* de las Mutuas, ni habiéndose suscrito el oportuno convenio, no le compete el informe sobre las aludidas instrucciones.

A este respecto el Tribunal de Cuentas debe destacar lo siguiente:

- Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social se deben calificar indubitadamente como poderes adjudicadores, que no tienen el carácter de Administraciones Públicas, a efectos de dilucidar la normativa que les resulta de aplicación en la adjudicación de los contratos que no estén sujetos a regulación armonizada. Y ello es así, al cumplir la condición necesaria (creadas para satisfacer necesidades de interés general), como dos de los requisitos alternativos (financiada mayoritariamente su actividad y controlada su gestión por las Administraciones Públicas), para quedar incluidas en el artículo 3.b) de la Ley de Contratos del Sector Público. Por tanto, les resulta claramente de aplicación el artículo 175 de dicha Ley.
- Las Mutuas están incluidas en el Sector Público estatal, como así lo refrenda el artículo 2.1.d) de la Ley General Presupuestaria.
- Finalmente, el segundo párrafo del artículo 175.b) de la Ley de Contratos del Sector Público dispone que “en el ámbito del sector público estatal, la aprobación de las instrucciones requerirá el informe previo de la Abogacía del Estado”, manifestación del legislador que este Tribunal considera clara y concluyente.

Por último, en relación con el personal facultativo, los incumplimientos de su régimen de incompatibilidades se han visto en parte motivados, en el momento actual, por la situación de escasez de personal facultativo que sufre el sector sanitario español, situación excepcional que ha sido reconocida por determinados Servicios Públicos de Salud que han argumentado razones de interés público, para declarar la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo de carácter asistencial en el sector público sanitario.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en coordinación con otros Departamentos Ministeriales, en su caso, debe promover las reformas legales o reglamentarias que resulten oportunas para resolver el actual conflicto existente entre dos intereses públicos legítimos -el estricto cumplimiento de la legalidad vigente en cuanto al régimen de incompatibilidades, por un lado, y la efectiva prestación del servicio público, por otro, garantizando la cobertura de la asistencia sanitaria que las Mutuas tienen atribuida- (Conclusión II.4.1.6).

8. Sin perjuicio de las medidas propuestas en los puntos anteriores, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar, en general, el control sobre la gestión económico financiera de las Mutuas incrementando, entre otras posibles medidas, la colaboración y coordinación recíproca de los Centros Directivos que ejercen las funciones de dirección ejecutiva, inspección y control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas, es decir, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social (Conclusiones II.4.2.3, II.4.3, II.4.4.1 y II.4.5.2.4).

9. Este Tribunal de Cuentas considera conveniente potenciar el control, no sólo sobre los aspectos reseñados en las recomendaciones anteriores, sino, asimismo, sobre los siguientes aspectos[28]:

    1. La disparidad de tarifas abonadas por las Mutuas a los distintos proveedores de asistencia sanitaria (Conclusión II.4.5.3.1)[29].

---

[28] La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha manifestado su criterio, en trámite de alegaciones sobre el grado de control aplicable al sector de Mutuas. Ha considerado que "*ampliar el desempeño de las funciones de dirección y tutela atribuidas con un control exhaustivo que se haga extensivo a un mayor número de actuaciones y operaciones de gestión que realizan las mutuas, parece una cuestión difícil de compatibilizar con la exigencia de una mayor agilidad y eficacia en la gestión de estas entidades, de la que se derivaría una tendencia a reducir y simplificar el régimen de autorizaciones administrativas previas en la actuación de las mutuas*".

Este Tribunal es consciente de la dificultad que presenta la compatibilización de ambos objetivos: mejorar el control y agilizar el procedimiento. No obstante, existen puntos de equilibrio que permitirían su armonización. Para ello la referida Dirección General debe promover las reformas del marco normativo que sean necesarias, debe potenciar los recursos materiales y/o humanos que se dedican al control y debe reforzar la colaboración y coordinación de los diferentes Centros Directivos que, orgánicamente encuadrados en el Ministerio de Trabajo e Inmigración, tienen competencias en la materia".

Asimismo, tampoco puede este Tribunal de Cuentas, compartir el criterio de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social sobre que "*aunque se compartan en parte las conclusiones señaladas... la posibilidad de implantar un sistema de control exhaustivo sobre la actuación de las mutuas en sus distintas áreas de gestión... así como de acometer una serie de modificaciones del marco normativo regulador de la gestión de estas entidades, con el calado que se propone por el Tribunal de Cuentas, se constituye en un objetivo deseable pero difícil de lograr a corto plazo*", dado que si se comparten la gravedad de las conclusiones y la importancia del objetivo, resulta imprescindible abordar la potenciación del control y el estudio, análisis de viabilidad, e impulso de las reformas normativas que se proponen, sin perjuicio de la mayor o menor extensión del marco temporal de su implantación y promulgación, respectivamente.

[29] En trámite de alegaciones, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha comunicado que "*este Ministerio está llevando a cabo un estudio de las tarifas aplicadas a las mutuas por los proveedores de asistencia*

2. La asistencia sanitaria derivada de contingencias profesionales en el extranjero (Conclusión II.4.5.3.2).

3. La prestación de asistencia sanitaria a colectivos que no están incluidos en la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, con diferentes tarifas según destinatario (Conclusión II.4.5.3.3).

4. Las actividades publicitarias de carácter competitivo de las Mutuas (Conclusión II.4.5.6)[30].

5. El pago por las Mutuas de cuotas de asociación a organizaciones empresariales (Conclusión II.4.5.6.1).

6. La entrega gratuita por las Mutuas de productos farmacéuticos a las empresas asociadas (Conclusión II.4.5.6.4)[31].

7. Las relaciones de las Mutuas con las Fundaciones por ellas creadas (Conclusión II.4.5.8)[32].

8. Y la insuficiente segregación de las Sociedades de Prevención de las Mutuas respecto de la correspondiente Mutua (Conclusión II.4.5.9).

---

sanitaria, con el fin de llegar al posible establecimiento de una tarifa única y sistematizada para todas las entidades, en la que serían contemplados los diferentes supuestos de prestación de asistencia sanitaria".

[30] En trámite de alegaciones, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha informado de que "*viene pidiendo explicación y justificación de aquellos gastos* –derivados de la realización de actividades publicitarias de carácter competitivo entre Mutuas- *que, por su cuantía o concepto, se pudieran considerar improcedentes*". Asimismo, ha manifestado que ha propuesto la introducción de "*algunas modificaciones normativas en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2009 que limitan las posibilidades de ampliación del gasto presupuestado para estas rúbricas*".

Efectivamente, en el apartado Tres de la Disposición Adicional Octava de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2009, se han declarado vinculantes, al nivel que corresponde a su concreta clasificación económica, las dotaciones autorizadas en los presupuestos de gastos de las mutuas para una serie de gastos corrientes que están directamente relacionados con este tipo de actividades, y cuyas modificaciones habrán de ser autorizadas por el Ministro de Trabajo e Inmigración.

Por último, el referido Centro Directivo ha comunicado que "*ha impartido instrucciones a las mutuas para que, en línea con la recomendación de mayor control apuntada por el Tribunal de Cuentas, sometan previamente a examen de la citada Dirección General las campañas publicitarias o informativas, en cuanto a su coste, oportunidad y contenido*".

A juicio de este Tribunal de Cuentas, tanto la modificación legal producida por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, como las instrucciones internas cursadas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, han de ser valoradas positivamente, dada la relevancia cualitativa que su implementación debe alcanzar en cuanto a la corrección de buena parte de las incidencias que, en relación con las actividades publicitarias de carácter competitivo de las Mutuas, han sido puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe.

[31] Por parte de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social se está elaborando, de acuerdo con la información facilitada al efecto en trámite de alegaciones, una "*disposición reguladora del procedimiento de suministro de botiquines por las mutuas a las empresas asociadas*".

[32] En trámite de alegaciones, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha comunicado que ha propuesto a la Intervención General de la Seguridad Social la inclusión de un control sobre las Fundaciones creadas por las Mutuas, en el Plan de Auditorías y de Control Financiero. Asimismo ha propuesto a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que incluya en la planificación de sus actuaciones la inspección de estas entidades.

SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

III.1. INCLUSIÓN DE LAS MUTUAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

III.1.1. Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

La legislación reguladora de los contratos públicos en el ordenamiento jurídico español, ha girado tradicionalmente en torno al concepto de contrato administrativo celebrado por las Administraciones Públicas, con una definición estricta de su ámbito subjetivo de aplicación y una regulación adaptada a las características específicas de aquéllas.

En efecto, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (en adelante, TRLCAP), vigente durante el período de tiempo objeto de la presente Fiscalización, al igual que sus normas precedentes, establecía en su artículo 1 que se ajustarían a sus preceptos, los contratos que celebraran las Administraciones Públicas, los Organismos Autónomos y las restantes Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquier Administración Pública, siempre que cumplieran determinados requisitos.

El ámbito subjetivo de aplicación del TRLCAP así definido, no incluía, por tanto, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante, MATEPSS), en cuanto constituyen asociaciones de empresarios sin ánimo de lucro, de naturaleza privada, autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en adelante, MTAS).

Tampoco la redacción dada al artículo 2 del TRLCAP por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, que amplió el ámbito subjetivo de la Ley a contratos de determinada cuantía celebrados por ciertas sociedades mercantiles de las Administraciones Públicas y a fundaciones del Sector Público que reunieran una serie de requisitos, hizo extensiva a las Mutuas la aplicación de la Ley.

III.1.1.1. SITUACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA OPERADA POR LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2007

Las MATEPSS han estado y están sujetas en su actuación a determinadas normas de Derecho público (fundamentalmente el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio; el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre; el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre Patrimonio de la Seguridad Social, y sus distintas disposiciones reglamentarias de desarrollo), reguladoras de su régimen de actividad. Además, las Mutuas forman parte del Sector Público estatal, a los efectos de la Ley General Presupuestaria, por lo que han estado sujetas, durante el periodo fiscalizado, a la disciplina reguladora de dicha Ley, y en particular, a los principios de transparencia y objetividad, y de eficacia y eficiencia.

Sin embargo, la naturaleza asociativa de las Mutuas ha determinado que éstas no se hayan regido por el TRLCAP durante el periodo fiscalizado y que hayan estado sujetas, en materia de contratación, al Derecho privado, salvo por la sujeción a los referidos principios públicos.

El objeto de estas entidades, definido en sus estatutos, es la colaboración en la gestión de la Seguridad Social (prestaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y

prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes) con cargo a fondos públicos, tal como establecen el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante, TRLGSS), y el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las MATEPSS, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

Los ingresos obtenidos por las Mutuas, procedentes de su actividad de colaboración en la gestión, tienen la condición legal de cuotas de la Seguridad Social, forman parte de su patrimonio y están afectos al cumplimiento de sus fines. Los presupuestos de las Mutuas se integran en los de la Seguridad Social para su ulterior inclusión en los Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, a pesar de la naturaleza inequívoca de fondos públicos de la práctica integridad de los ingresos de las Mutuas, el régimen aplicable a los contratos celebrados por estas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, ha permanecido al margen de la legislación específica reguladora de la contratación pública, aunque no a los principios antes señalados de eficacia, eficiencia y economía.

La única referencia específica al régimen contractual de las Mutuas ha sido la relativa a sus contratos patrimoniales contenida tradicionalmente en el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre Patrimonio de la Seguridad Social. Sus contratos se han venido celebrando en el ámbito del derecho privado, con los requisitos y autorizaciones a cargo del MTAS establecidos en el Reglamento sobre colaboración en la gestión. Este sistema de autorización previa tiene su origen y fundamentación en el régimen de supervisión de estas Entidades Colaboradoras por parte del MTAS, órgano al que corresponden las facultades de dirección y tutela de las Mutuas, de acuerdo con las previsiones del artículo 71 de la Ley General de la Seguridad Social. En ningún caso, la supervisión se ha extendido a la verificación del cumplimiento de los procedimientos y principios aplicables para la adecuada gestión del gasto contractual[33].

A diferencia de la regulación establecida por el ordenamiento jurídico nacional, la normativa comunitaria sobre contratos públicos, configura su ámbito subjetivo de aplicación en torno a un

---

[33] Las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" coinciden en sostener que, en el Anteproyecto de Informe el Tribunal ha cambiado de criterio *"examinando actuaciones ya informadas, a la luz de un nuevo enfoque "doctrinal" "*.En este sentido, citan el "Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001", elaborado por este Tribunal en cuanto hacía referencia a la sujeción de la actuación de las Mutuas en materia de contratación "*a los principios de legalidad, eficiencia y economía comunes a toda la gestión del sector público*".

No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por una y otra Mutua, por erróneas, dado que el Informe a que se refieren contiene la siguiente recomendación (Apartado VIII RECOMENDACIONES): "*Por lo que se refiere a las entidades no sujetas al TRLCAP* –entre las que, evidentemente, se encontraban las Mutuas-*, se debería adoptar las medidas pertinentes encaminadas a intensificar el cumplimiento efectivo de los principios de publicidad y concurrencia, mediante el empleo de los medios de publicidad adecuados y la ampliación de ofertas, lo que permitirá abrir los procedimientos a un mayor número de las empresas existentes en el mercado. Asimismo, se considera oportuno formalizar en todos los casos por escrito los contratos suscritos, determinando con precisión los derechos y obligaciones de las partes contratantes*".

Pero es más, este criterio había sido ya sustentado anteriormente por este Tribunal en el "*Informe anual relativo al análisis de las cuentas y a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del Sector Público estatal durante el ejercicio 1996"*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión celebrada el 27 de mayo de 1999,que en su Apartado II.1 CONCLUSIONES estableció que: "*las Mutuas no promovieron con carácter general la concurrencia y la publicidad en la contratación. La aplicación de los criterios de eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos es una exigencia constitucional que vincula a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, dado el carácter público de los fondos que utilizan en sus funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, y la concurrencia y la publicidad contribuyen a garantizar esta exigencia constitucional*".

Este criterio ha sido asimismo sostenido por este Tribunal de Cuentas en los Informes posteriores a este último Informe, como se detalla de forma exhaustiva en el subapartado III.1.3 del Informe.

concepto amplio de Organismo de derecho público como "*poder adjudicador*" e incluye en él a cualquier Organismo, siempre que cumpla los requisitos establecidos (que haya sido creado para satisfacer específicamente necesidades de interés general de carácter no industrial o mercantil, que posea personalidad jurídica y cuya actividad esté financiada mayoritariamente por el Estado u otros Entes y Organismos de derecho público, o sometida a su control, o más de la mitad de los miembros de sus órganos de dirección estén nombrados por ellos), independientemente de su estatuto jurídico, que en la regulación española resultaba clave para determinar el sometimiento o no a las disposiciones reguladoras de la contratación pública.

Entre esas Entidades se encuentran las MATEPSS, que forman parte del Sector Público estatal, en su función pública de colaboración con la Seguridad Social, de acuerdo con el artículo 2.1 d) de la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre.

Se trata de entidades de derecho privado que, sin ser empresas ni fundaciones, cumplen los requisitos establecidos por la normativa comunitaria (Directiva 2004/18), puesto que están dotadas de personalidad jurídica, su creación obedece específicamente a una necesidad de interés general no industrial o mercantil (gestión de prestaciones sociales), y las competencias de dirección y tutela sobre su gestión se atribuyen al actual Ministerio de Trabajo e Inmigración que tiene que autorizar incluso su constitución.

Entre éstas, se incluyen la aprobación de sus anteproyectos de presupuesto para su integración en los de la Seguridad Social, la aprobación de sus estatutos, la autorización de fusiones y absorciones, la confirmación de las designaciones de los miembros de la Junta Directiva, que responden no sólo ante la Mutua sino también frente a la Seguridad Social, o la adopción de medidas cautelares como la suspensión de las facultades de todos o algunos de sus directivos.

Además, el control interno de su actividad económico-financiera lo realiza la Intervención General de la Seguridad Social y están sometidas a una inspección regular y periódica respecto de su organización, funcionamiento y responsabilidad, por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que puede llegar incluso a instar su disolución.

Por último, su financiación se efectúa a través de la entrega por la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS) de la fracción de las cuotas recaudadas por las contingencias protegidas que determine el actual Ministerio de Trabajo e Inmigración y por tanto con recursos públicos pertenecientes a la Seguridad Social.

Por tanto, sus características coinciden plenamente con el concepto de "*poder adjudicador*" tal como lo define la Directiva 2004/18.

Así las cosas, la sentencia dictada el 13 de enero de 2005 por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declaró el incumplimiento por España de la obligación de adaptar a su ordenamiento jurídico interno determinadas disposiciones contenidas en las Directivas 93/36/CEE y 93/37/CEE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministros y sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, respectivamente, ambas de 14 de junio de 1993 y, en particular, la exclusión del ámbito de aplicación del TRLCAP de ciertas Entidades de derecho privado, que reuniendo los requisitos recogidos en el artículo 1 b) de las mencionadas Directivas, seguían quedando excluidas de la aplicación de la legislación española sobre contratación pública.

Como ya ha quedado apuntado, el Real Decreto Ley 5/2005 de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y la mejora de la contratación pública, a través de su artículo Trigésimo Cuarto, apartado Uno, dio una nueva redacción al artículo 2.1 del TRLCAP, ampliando el

ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, en un intento de adecuar nuestra regulación a la normativa europea. Sin embargo esta reforma fue considerada insuficiente por la Comisión Europea, que en una Carta dirigida al Gobierno Español, de 15 de julio de 2005, le comunicó que subsistía el incumplimiento declarado por la sentencia del TJCE y lo instó a adoptar las medidas necesarias para su ejecución, ya que el TRLCAP continuaba excluyendo de su ámbito de aplicación a ciertas Entidades de derecho privado que sí se contemplaban por las Directivas como poderes adjudicadores, y que, por tanto, debían estar sometidos a la normativa de contratación pública.

En definitiva, el ordenamiento jurídico español, vigente hasta la reforma operada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, no exigía el sometimiento de las Mutuas a la legislación de contratación pública, a pesar de la naturaleza pública de la actividad que constituye su principal objeto – la colaboración en la gestión de contingencias protegidas por la Seguridad Social- y de los fondos con los que llevan a cabo dicha gestión. Sin embargo, sí la exigían las normas comunitarias sobre contratación pública en cuanto propugnaban un concepto amplio de "*poder adjudicador*" que permitiera la aplicabilidad de sus disposiciones a los contratos que celebraran todos los sujetos integrantes del Sector Público.

Esta discrepancia, junto con otras puestas de manifiesto en la mencionada Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, hacía insoslayable una reforma de la, entonces en vigor, regulación en materia de contratación pública con el fin de hacerla compatible con las prescripciones de las Directivas comunitarias en esta materia.

Por otro lado y desde la perspectiva del ordenamiento jurídico interno español, la regulación de la actividad contractual de todos los sujetos que constituyen el sector público y en concreto de las Mutuas (que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 2.1 d) de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, y que gestionan prácticamente un 10% del presupuesto de la Seguridad Social, lo que supuso cerca de 9.000 millones de euros en el ejercicio 2005), se hacía, asimismo, aconsejable dado que la misma sin duda redundaría en una mayor garantía, tanto de los intereses públicos, como de los contratistas, al extenderse la transparencia de todas las actuaciones relativas a la contratación y el respeto a los principios de igualdad, no discriminación y libre concurrencia.

III.1.1.2. REFORMA DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En este contexto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, Ley 42/2006, de 28 de diciembre, a través de su Disposición Final Cuarta, vino a modificar, con efectos de 1 de enero de 2007 y vigencia indefinida, el apartado 1 del artículo 2 del TRLCAP, que quedó redactado del siguiente tenor literal:

"Las entidades de derecho público o de derecho privado con personalidad jurídica propia no comprendidas en el ámbito definido en el artículo anterior quedarán sujetas a las prescripciones de esta Ley relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación, cuando celebren contratos de obras de cuantía igual o superior a 5.278.000 euros, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y contratos de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios de cuantía igual o superior a 211.000 euros, con exclusión, igualmente, del referido impuesto, siempre que tales entidades hubiesen sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y concurra en ellas alguno de los requisitos referidos en el párrafo b) del apartado 3 del artículo anterior".

La ampliación del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a las entidades de derecho privado con personalidad jurídica propia que cumplieran una serie de requisitos, en línea con las demandas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y de la Comisión Europea, hacía que, por primera vez, las Mutuas quedaran sujetas, a partir del 1 de enero de 2007, a determinadas prescripciones de la Ley para aquellos contratos de obras, suministros, consultoría y asistencia o de servicios que superaran los umbrales cuantitativos que se fijaban en la propia Ley.

Hay que señalar que, si bien desde el punto de vista jurídico la reforma normativa respetaba escrupulosamente los criterios de la Comisión Europea, desde el punto de vista económico, ésta resultaba inoperante debido a los elevados umbrales cuantitativos fijados. Así, solicitada información a todas las MATEPSS, de todos los expedientes de contratación de obras, suministros, consultoría y asistencia, y servicios, iniciados hasta la fecha de 30 de junio de 2007, en virtud de lo previsto en el artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, se pudo constatar que, en los seis meses transcurridos desde la entrada en vigor de la reforma normativa, sólo se iniciaron los trámites de dos expedientes de contratos que estuvieran incluidos en los umbrales cuantitativos establecidos:

- Un contrato de *renting*, a celebrar por la Mutua número 61.- "FREMAP", cuyo objeto era la sustitución de equipos informáticos, por un importe máximo de 1.400 miles de euros y una duración de tres años.

- Un contrato de servicios, a celebrar por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", cuyo objeto era la ejecución de una serie de desarrollos informáticos, por un importe máximo de 4.495 miles de euros y una duración de dos años.

III.1.2. Ley de Contratos del Sector Público

Con fecha 31 de octubre de 2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que sustituye el hasta ese momento vigente TRLCAP, e incorpora importantes novedades en los procedimientos de contratación de las Administraciones Públicas y entidades de ellas dependientes, en general, y de las MATEPSS, en particular.

El objetivo de la reforma es la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, mediante la introducción de una definición amplia del ámbito de aplicación de la normativa pública de contratación a todos los sujetos que integran el sector público y una modulación de las normas de contratación que les son aplicables, en función de las características jurídicas peculiares de cada destinatario.

Los principios que inspiran la Ley y que se contienen en su artículo 1, son: libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, la eficiente utilización de los recursos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, en un sentido amplio.

La definición de los contratos del sector público se realiza en función del ámbito subjetivo de aplicación. El artículo 2 de la nueva Ley establece que "*son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los*

contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica (aunque se califiquen de privados, no de administrativos)*, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3*". El apartado 1 g) del artículo 3, incluye expresamente a las MATEPSS entre los sujetos que conforman el sector público a los efectos de aplicación de la Ley.

La determinación del régimen jurídico aplicable en cada caso, gira en torno a la distinción entre, por una parte, los contratos celebrados por las Administraciones Públicas y los denominados "contratos sujetos a regulación armonizada" celebrados por entes del sector público, incluso de naturaleza privada que constituyan "poder adjudicador" y, por otra parte, cualquier tipo de contrato no armonizado celebrado por cualquier sujeto integrante del sector público, poder adjudicador o no, que no sea una Administración Pública. Hay que señalar que los contratos de las Mutuas continúan teniendo naturaleza jurídica privada.

Entre los aspectos más relevantes de la Ley por lo que se refiere a su nivel de aplicación a las Mutuas, cabe destacar los siguientes:

- Por lo que se refiere a los contratos celebrados por las MATEPSS, que pertenezcan a la categoría, establecida por el derecho comunitario, de los "sujetos a regulación armonizada", se les aplicarán las normas sobre preparación, adjudicación, cumplimiento y extinción que la Ley establece en sus diferentes capítulos referidas expresamente a este tipo de contratos y que se asemejan a las establecidas para las Administraciones Públicas.

  La Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) dedica la Sección 2ª del Capítulo II del Título Preliminar a definirlos. El artículo 13.1 establece que "*son contratos sujetos a una regulación armonizada los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en todo caso, y los contratos de obras* y *de concesión de obras públicas, los de suministro*, *y los de servicios, comprendidos en las categorías 1 a 16 del Anexo II..."* cuando su cuantía (actualizada por Orden EHA/3875/2007) sea igual o superior a 5.150 miles de euros en el caso de obras y a 206 miles de euros en el caso de contratos de suministros y servicios.

  Para la celebración de estos contratos las Mutuas deben someterse a las normas reguladoras de la contratación de las Administraciones Públicas, en las que la exigencia formal es máxima, si bien con algunas especificidades. Su aplicación tiene especial relevancia en la regulación de la preparación (inicio del expediente, memoria justificativa, retención de crédito, pliego de prescripciones técnicas y administrativas particulares) y de la adjudicación (convocatoria pública, perfil del contratante como instrumento telemático de publicidad, clasificación del empresario, procedimientos abierto, restringido y negociado y diálogo competitivo) de los contratos.

- Por lo que se refiere a la celebración de contratos no sujetos a regulación armonizada, éstos se regirán por las disposiciones generales contenidas en el Libro I de la Ley, relativas a la configuración general de la contratación del sector público y a los elementos estructurales de los contratos, y por lo señalado específicamente para ellos en cada uno de los apartados relativos a la preparación, adjudicación, cumplimiento y extinción de los contratos. Así:

  - En la preparación de los contratos, se aplicarán las disposiciones generales establecidas en el Libro I de la Ley (orden de inicio del expediente, memoria justificativa de la necesidad, retención de crédito, elaboración de un pliego, para contratos superiores a 50.000 euros y que será parte integrante del contrato, que establezca las características básicas del contrato, el régimen de variantes, las modalidades de recepción de las ofertas, los criterios de adjudicación y el régimen de garantías).

Asimismo, resulta destacable la exigencia de remisión a este Tribunal de Cuentas de una copia certificada del contrato y de un extracto del expediente, siempre que su cuantía exceda de 600 miles de euros, tratándose de contratos de obras o de gestión de servicios públicos; de 450 miles de euros, tratándose de contratos de suministros; y de 150 miles de euros, en los de servicios.

- En la adjudicación de los contratos, se aplicarán las normas contenidas en la Sección 1ª.- "Normas *aplicables por los poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas*" del Capítulo II del Título I del Libro III, artículos 173 a 175, ambos inclusive, que establecen que:

  - El procedimiento de adjudicación debe respetar en todo caso, los principios generales de la contratación, esto es, los de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación.

  - El órgano de contratación de las Mutuas debe aprobar unas instrucciones de obligado cumplimiento en su ámbito interno, que deben ser informadas por la Abogacía del Estado u órgano equivalente en la Administración de la Seguridad Social, en las que se regulen los procedimientos de contratación, de forma que quede garantizada la efectividad de los principios anteriormente enunciados y que el contrato sea adjudicado a quien presente la oferta económicamente más ventajosa. Estas instrucciones deben ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas, o publicarse en el perfil de contratante de la entidad.

  - A efectos de cumplir las exigencias derivadas del principio de publicidad, será suficiente la inserción de la información relativa a la licitación de los contratos cuyo importe supere los 50.000 euros en el perfil del contratante de la entidad, sin perjuicio de que las instrucciones internas de contratación puedan arbitrar otras formas de difusión.

A la vista de todo lo anterior, cabe concluir el presente subapartado afirmando que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la aplicación efectiva de la nueva LCSP, cuya plena entrada en vigor se ha producido el 30 de abril de 2008, ha de suponer un importante avance en la mejora de la transparencia y control de la gestión contractual de las MATEPSS.

No obstante, hay que señalar que, dado el irrelevante número de contratos que van a estar sujetos a regulación armonizada, debido a los elevados umbrales cuantitativos fijados, como se desprende del análisis realizado en el subapartado anterior –dos contratos iniciados desde el 1 de enero y hasta el 30 de junio de 2007 para el conjunto del sector-, las mejoras en los procedimientos de contratación de las Mutuas han de producirse por el estricto cumplimiento de la Ley en aquellos contratos que superen los 50.000 euros previstos en su artículo 175 c) (sometidos a publicidad de las licitaciones) y por el alcance de las instrucciones, aprobadas por las propias Mutuas y de obligado cumplimiento en su ámbito interno, en las que se regulen los procedimientos de contratación, de forma que quede garantizada la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, y la adjudicación al contratista que presente la oferta económicamente más ventajosa.

En cualquier caso, y así se dispone en la Exposición de Motivos de la Ley, el hecho de que sean las Administraciones Públicas las sometidas a disposiciones más detalladas que las que rigen para las entidades sujetas a la Ley que no tienen este carácter (sobre todo en lo que se refiere a la celebración de contratos no sujetos a regulación armonizada), no significa que éstas últimas, entre las que se encuentran las Mutuas, no puedan hacer uso de determinadas técnicas de contratación o de figuras contractuales contempladas de modo expreso sólo en relación con las

Administraciones Públicas (como por ejemplo la subasta electrónica), puesto que siempre será posible que sean incorporadas a las instrucciones internas de contratación que deben aprobar estas entidades o que se incluyan en los procedimientos al amparo del principio de libertad de pactos.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería velar por que estas instrucciones reguladoras de los procedimientos de contratación de las Mutuas, que deberán ser informadas por la Abogacía del Estado u órgano equivalente de la Seguridad Social, sean homogéneas y establezcan un suficiente nivel de exigencia que garantice el cumplimiento de los principios generales de la LCSP y que minimice los riesgos de que las relevantes deficiencias que se ponen de manifiesto a lo largo del presente Informe se sigan produciendo en el futuro[34].

---

[34] No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR", en las que sostienen que "*el Tribunal ha descansado su actuación en normativa que no era de aplicación a los ejercicios 2005 y 2006, ni anteriores, y en cuanto al ejercicio 2007, sólo lo era en parte, ya que de manera definitiva, sólo resulta aplicable a partir de 1 de mayo de 2008. Y el Tribunal no desconociendo esta limitación pasa sobre ella a través de una interpretación sesgada y no sistemática".* Al respecto hay que señalar lo siguiente:

- Por lo que se refiere al periodo objeto de la Fiscalización, ejercicios 2005-2006 y anteriores, (tal y como reiteradamente se señala en el Anteproyecto de Informe, y de manera específica en el Apartado III.1.1.1. "*Situación anterior a la reforma operada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007*") la naturaleza asociativa de las Mutuas determina, en principio, su sujeción al Derecho Privado en materia de contratación. Sin embargo, en cuanto las Mutuas forman parte del Sector Público Estatal, de acuerdo con el artículo 2.1.d) de la Ley General Presupuestaria, y su gestión se realiza con fondos de indubitado carácter público, estas entidades están sometidas al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados, y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa (artículo 69.1 de la Ley General Presupuestaria).

- Por otra parte, el artículo 31.2 de la Constitución española establece que *"el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía"*. En el análisis de la adecuada aplicación de estos fondos públicos en la gestión contractual de las Mutuas, que es el objeto de la presente Fiscalización, los principios citados tienen su correspondencia en los principios que informan la normativa de contratación pública. Es en este sentido, en el que el Tribunal viene considerando reiteradamente, en sus sucesivos Informes de Fiscalización referidos al sector de las MATEPSS, que dichos principios deben ser tenidos en cuenta por estas entidades en su contratación, sin que esto signifique en ningún caso que las deficiencias señaladas en los procedimientos de contratación de las Mutuas, tanto en el presente Anteproyecto de Informe, como en Informes anteriores, tengan la consideración de incumplimientos de carácter normativo de los preceptos del TRLCAP que, en ningún caso se ha afirmado en el Anteproyecto de Informe, que fueran aplicables a las Mutuas durante el período fiscalizado correspondiente a los ejercicios 2005 y 2006, como erróneamente se afirma en las alegaciones realizadas por ASEPEYO e IBERMUTUAMUR.

  Sin perjuicio de lo anterior, la aplicación de los principios citados ha sido asumida por las propias Mutuas, como lo demuestra (y así se describe en el Anteproyecto de Informe) el establecimiento por ellas, al menos con carácter parcial, de procedimientos análogos a los establecidos en la normativa pública de contratación, como es el caso de una de las Mutuas alegantes: "IBERMUTUAMUR".

- Por lo que se refiere al período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 29 de abril de 2008, la modificación operada en el TRLCAP por la Disposición Final Cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, con efectos de 1 de enero de 2007, amplió el ámbito subjetivo del TRLCAP, por lo que la actuación contractual de las Mutuas quedaba sometida a determinadas prescripciones del TRLCAP cuando los contratos superasen determinados umbrales cuantitativos. Este Tribunal no ha analizado en el Anteproyecto, expedientes de contratación iniciados en el período en que estuvo en vigor esta modificación normativa, limitándose a señalar la tramitación por las MATEPSS, durante el período fiscalizado comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2007, únicamente de dos expedientes de contratación de los incluidos en los umbrales cuantitativos establecidos para la sujeción de los contratos de estos entes a las prescripciones de la Ley, por lo que tampoco existen referencias a incumplimientos o irregularidades cometidas por las Mutuas, como erróneamente sugieren las alegaciones de ASEPEYO e IBERMUTUAMUR.

- Por último, respecto al período que se inició el 30 de abril de 2008, el Anteproyecto de Informe hace referencia a que la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, incluye, también a las MATEPSS en su ámbito subjetivo de aplicación, por lo que sus contrataciones (que continúan teniendo naturaleza jurídica privada) quedan sometidas a las prescripciones de la esta Ley, si bien con un menor grado de exigencia del

III.1.3. Informes anteriores del Tribunal de Cuentas

A pesar de que, como ya ha quedado apuntado, la naturaleza privada asociativa de las Mutuas las ha situado fuera del ámbito subjetivo de aplicación de las sucesivas leyes reguladoras de la contratación pública, por cuanto, tradicionalmente, éste ha estado restringido en el ordenamiento jurídico español a los contratos celebrados por Administraciones Públicas y entidades de Derecho Público, desde el ejercicio 1995, el Tribunal de Cuentas ha venido fiscalizando la contratación celebrada por estas Entidades, por constituir un importante instrumento de ejecución presupuestaria, sujeto a los principios de legalidad, eficiencia y economía, comunes a toda la gestión del gasto público.

Las incidencias puestas de manifiesto, en relación con la contratación de las Mutuas, por los sucesivos Informes de Fiscalización dieron lugar a varias conclusiones y recomendaciones formuladas por este Tribunal de Cuentas, tendentes a confirmar la aplicación en el ámbito de contratación de las Mutuas de determinadas garantías inherentes a la gestión del gasto público.

Así, ya en el *"Informe Anual relativo al análisis de las cuentas y a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público estatal, correspondiente al ejercicio 1996"* (aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de mayo de 1999), este Tribunal de Cuentas puso de manifiesto que *"una de las principales formas de garantizar, en el marco de la contratación de las Mutuas, los principios de eficiencia y economía predicables de toda la gestión del gasto público es mediante la promoción de concurrencia y publicidad en la contratación, por lo que si bien el cumplimiento de estos principios no se exige a las Mutuas de forma directa y explícita por su legislación aplicable, sí resulta exigible de forma indirecta como garantía de los principios antes referidos de eficiencia y economía, proclamados a nivel constitucional (artículo 31.2 C.E.)"*. En los subsiguientes y sucesivos Informes Anuales correspondientes a los ejercicios 1997 y 1998, el Tribunal de Cuentas mantuvo de forma insistente e inequívoca este mismo criterio.

Por su parte, el "*Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001*", aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de marzo de 2004, incluyó entre las recomendaciones efectuadas, dirigidas a las entidades no sujetas al TRLCAP (como es el caso de las Mutuas), la adopción de las medidas pertinentes encaminadas a intensificar el cumplimiento efectivo de los principios que informaban la citada Ley –publicidad, concurrencia y objetividad- mediante el empleo de los medios de publicidad adecuados y la ampliación de ofertas con el fin abrir los procedimientos al mayor número posible de las empresas existentes en el mercado. Asimismo, se recomendaba la formalización por escrito de todos los contratos suscritos, determinando con precisión los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

A su vez, la entrada en vigor de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, supuso la consideración de la transparencia y la objetividad como principios a los que todos los sujetos que integran el Sector Público estatal –entre los que se encuentran las Mutuas- deben

---

que, de acuerdo con esta Ley, se aplica a las contrataciones efectuadas por las Administraciones Públicas, pues a los contratos denominados de "regulación armonizada" realizados por las Mutuas, sólo se aplican los preceptos sobre preparación y adjudicación y al resto de los contratos celebrados por las Mutuas, únicamente los principios generales de la contratación. Esta mención genérica a la LCSP, contenida en el Anteproyecto de Informe, sólo sirve de base para introducir una recomendación para prevenir deficiencias a la aplicación de esta Ley, sin que en ningún caso se realice referencia a la actuación de las Mutuas.

adecuar su gestión económico-financiera (artículo 69.1), además de a los principios constitucionales de eficiencia y economía.

Por tanto, con independencia de la naturaleza jurídico privada de las MATEPSS y de su no sujeción al TRLCAP, de acuerdo con la referida Ley 47/2003, este Tribunal de Cuentas ha venido propugnando reiteradamente la aplicación efectiva de unos principios y garantías mínimas tendentes a asegurar la transparencia y el control adecuado de la gestión contractual de las Mutuas y a lograr una gestión más eficiente de los fondos destinados a dicha contratación, así como la justificación adecuada de su aplicación.

Sin embargo, a pesar de las recomendaciones realizadas en este sentido por este Tribunal de Cuentas en distintos Informes de Fiscalización, las Mutuas han seguido omitiendo cualquier tipo de medida de promoción de la concurrencia y de publicidad en su gestión contractual, ignorando los principios de transparencia y objetividad, propiciando con ello las significativas irregularidades que se describen a lo largo del presente Informe de Fiscalización.

Este planteamiento desde hace tiempo mantenido por el Tribunal de Cuentas, era coincidente con el establecido por la normativa comunitaria, con el que coincidía parcialmente la reforma operada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 del TRLCAP, e idéntico al que se deriva del análisis de la recientemente aprobada LCSP, efectuado en el apartado anterior del presente Informe.

Conviene recordar, en este sentido, que por Resolución de 25 de abril de 2006, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al *"Informe de Fiscalización sobre la contratación celebrada por las fundaciones del Sector Público Estatal constituidas por el Instituto de Salud Carlos III, ejercicios 1999, 2000, 2001 y 2002*", se instaba "*al Gobierno a adoptar las medidas oportunas para que tenga lugar la correcta transposición a nuestra legislación en materia de contratación administrativa, en concreto la regulación del ámbito subjetivo de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, del contenido de las Directivas Comunitarias sobre la materia, en el sentido de lo expresado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*".

Por último, conviene recordar que, con fecha 26 de abril de 2007, el Pleno del Tribunal de Cuentas ha aprobado el "*Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005"*, en el que, entre otras, se incluía una recomendación relativa a la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación a la contratación celebrada por las MATEPSS, en base a la ya apuntada reciente modificación del artículo 2.1 del citado TRLCAP.

En este sentido se incluía en el referido Informe que "*las recomendaciones formuladas ... relativas a la adecuada regulación y aplicación de los criterios objetivos de adjudicación de conformidad con lo dispuesto en la normativa pública de contratos, deben hacerse extensivas a la contratación celebrada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social que se encuentre sujeta al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas"*.

En el Informe señalado, ya se apuntaba una de las principales conclusiones del presente: la insuficiencia de los umbrales cuantitativos de sujeción de la contratación de las Mutuas previstos en la actualmente vigente LCSP, dado que los establecidos en el, entonces en vigor, artículo 2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se habían demostrado inoperantes tal y como se ha expuesto en el subapartado III.1.2 anterior, y, por tanto, la conveniencia de extender al resto

de los contratos a celebrar por las Mutuas la obligación del cumplimiento de los principios inspiradores de la Ley.

Así, se señalaba que "*a juicio de este Tribunal de Cuentas, la limitación cuantitativa antes señalada (5.278 y 211 miles de euros) establecida como umbral mínimo a partir del cual debe ser aplicada la normativa pública relativa a las fases de preparación y adjudicación de los contratos, que sean celebrados por las mencionadas entidades colaboradoras de la Seguridad Social, si bien es conforme con la normativa comunitaria, podría resultar excesivamente elevada, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, ya que excluye a la práctica totalidad de los contratos de obras que celebran habitualmente estas entidades, así como a gran parte de sus contratos de suministros, de consultoría y asistencia y de servicios, del ámbito de aplicación de esta nueva normativa de contratación administrativa. No debe olvidarse que la aplicación del TRLCAP ofrece siempre mayores garantías en orden al cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, así como de transparencia y objetividad, principios que, en definitiva, son los que pretenden ser reforzados con esta reforma normativa"*.

III.2. TUTELA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

La Ley General de la Seguridad Social establece, en su artículo 5, que corresponde al MTAS "*la dirección y tutela de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como de las entidades que colaboren en la gestión de la misma*" y "*la inspección de la Seguridad Social a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*".

Las competencias del MTAS en esta materia se desarrollan en los artículos 71 y siguientes del referido texto legal, entre las que se contemplan la autorización de la constitución y actuación de las Mutuas; la aprobación de sus estatutos; la adopción de medidas cautelares cuando alguna Mutua se halle en determinadas situaciones; o su liquidación en el supuesto de cese por propia voluntad o por revocación de la autorización en la colaboración.

Por su parte, el artículo 78.2 b) de la Ley General de la Seguridad Social atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social "*la inspección de la gestión, funcionamiento y cumplimiento de la legislación que les sea de aplicación a las entidades colaboradoras en la gestión*" de la Seguridad Social.

Por último, corresponde a la Intervención General de la Seguridad Social, Centro Directivo dependiente orgánicamente del Ministerio de Trabajo e Inmigración, la realización de una auditoría de cuentas anual sobre cada una de las Mutuas, de acuerdo con las previsiones del artículo 71.2 de la Ley General de la Seguridad Social y del artículo 168 de la Ley General Presupuestaria, así como "*elaborar la adaptación del Plan General de la Contabilidad Pública a las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social y someterlo para su aprobación a la Intervención General de la Administración del Estado*", de acuerdo con el contenido del artículo 125.3 b) de la Ley General Presupuestaria[35].

[35] La Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", en trámite de alegaciones, ha otorgado al Anteproyecto de Informe una "*pretensión uniformadora*" de la gestión de las Mutuas, a su juicio incompatible con su origen y su condición de asociaciones privadas de empresarios sin ánimo de lucro. La participación de la iniciativa privada en la gestión pública debe aportar a esta última el motor de la competitividad, mediante la capacidad de aquélla de aplicar técnicas y procedimientos de gestión, basados en la productividad, "*por su agilidad, proximidad, iniciativa, colaboración con otros*

III.2.1. Ámbito objetivo de las autorizaciones administrativas

Sin perjuicio de las competencias anteriores, la facultad de dirección y tutela de las Mutuas, atribuida legalmente al Ministerio de Trabajo e Inmigración, se hace efectiva a través de la exigencia de una serie de autorizaciones administrativas previas a la realización de algunas operaciones de contenido económico por parte de estas Entidades Colaboradoras.

Es en el Reglamento sobre colaboración en la gestión, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, donde se recogen las operaciones sujetas a esta autorización administrativa previa: la utilización por la Seguridad Social de inmuebles integrantes del patrimonio histórico de las Mutuas (artículo 4); la creación, modificación y supresión de instalaciones y servicios sanitarios o recuperadores para la prestación de la asistencia sanitaria o la plena recuperación de los trabajadores incluidos en su ámbito de protección (artículo 12, apartados 1 a 3); la suscripción de conciertos con otras Mutuas o con los Servicios Públicos de Salud para la realización efectiva de las prestaciones sanitarias y recuperadoras a su cargo y/o para la utilización de sus instalaciones sanitarias y recuperadoras (artículo 12.4); la suscripción de conciertos con personas jurídicas, de carácter privado, para la realización efectiva de las prestaciones sanitarias y recuperadoras a su cargo (artículo 12.5); la suscripción de contratos de arrendamiento financiero o *leasing* de bienes por un importe superior a 150.253 euros (artículo 27); el reconocimiento de obligaciones con cargo

---

agentes del sector privado y menor burocracia". Todo ello sin que sea "*óbice para que la gestión privada esté sometida a rigurosos sistemas de evaluación y supervisión*". "*Pero ese exceso de control está limitando la gestión y anula toda posibilidad de diferenciación con los sistemas públicos y –con ello- la posibilidad de obtener mejores resultados de la colaboración*".

La Mutua concluye este apartado de sus alegaciones afirmando que los objetivos a alcanzar por estas entidades colaboradoras deberían plasmarse en un "*contrato programa*" plurianual, con lo que se aplicarían sistemas de gestión similares a los de las "*concesiones administrativas*" o "*contratas*", "*probados en muchos otros sectores de la colaboración público-privada, los cuales vienen produciendo –donde se practican- mejoras de gestión y ahorros importantes, sin necesidad de recurrir a complejas maquinarias administrativas de control*".

Todos los argumentos expuestos por la Mutua ponen de manifiesto una idea del papel de las Mutuas como Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, que, como mínimo, no se corresponde con el que, en la realidad, establece la legislación vigente:

- Regulación estricta sobre la dirección, tutela, inspección y control interno, contenida en los artículos 68 a 76, ambos inclusive, de la Ley General de la Seguridad Social.
- Inclusión plena en el ámbito subjetivo de la Ley General Presupuestaria en su artículo 2.1.d). Esta inclusión ya venía contemplada en la Ley 11/1977, de 4 de enero, Ley General Presupuestaria (véase la redacción inicial de los artículos 5, 50 y 51 de esta Ley), que llevaba implícita la sujeción de las Mutuas a las reglas básicas de la ejecución presupuestaria -principios de especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal de los créditos-. En ningún momento el legislador contempló la posibilidad de dotar a estas entidades colaboradoras de unos créditos estimativos en contraposición al carácter limitativo y vinculante que efectivamente les otorgó, a los presupuestos de las Mutuas, por lo que el recurso a figuras como los "*contratos programa*" o las "*concesiones administrativas*", planteadas por la Mutua, no pueden sino considerarse abiertamente contrarias al ordenamiento jurídico.

Por tanto, este Tribunal de Cuentas no puede compartir el criterio de la Mutua de que "*los órganos de tutela de las Mutuas... siguen promoviendo incompatibilidades, establecen limitaciones y consignas, recomiendan restricciones de contratación al sector privado, crean nuevos y sofisticados procedimientos de control y autorización que nada aportan a la gestión y, en fin, hacen retroceder paso a paso a las Mutuas en aquellos aspectos privados de su gestión que son los que les han proporcionado los resultados y la calidad de servicios por los que los que son reconocidas por trabajadores y empresarios*". Como ha quedado suficientemente acreditado con las referencias normativas aportadas, los órganos de tutela de las Mutuas ejercen las competencias que legalmente les han sido atribuidas y, por tanto, este Tribunal de Cuentas no puede sino discrepar de estas manifestaciones de rechazo a la tutela administrativa, en una Mutua en la que algunos de sus máximos directivos han sido imputados por la presunta comisión de delitos tales como malversación de caudales públicos, falsedad en documento oficial y mercantil, apropiación indebida, o delito societario, todos ellos ante la jurisdicción penal, a pesar de las medidas de tutela que la Mutua rechaza.

a operaciones de capital por inversiones reales por un importe superior al señalado en el inciso anterior (artículo 28); o la disposición de bienes muebles e inmuebles por un importe superior a 150.253 euros (artículo 29).

Este régimen de autorización administrativa previa presenta como deficiencias, en primer lugar, que resulta insuficiente y en segundo lugar, que no resulta coherente con el régimen general establecido en la normativa de contratación pública respecto de las autorizaciones para contratar.

- Así, por lo que se refiere a la insuficiencia del régimen de autorización administrativa previa, hay que destacar que en determinados supuestos no se fija ningún importe mínimo para la solicitud de autorización (conciertos de asistencia sanitaria) y sin embargo, en otros, se fija un límite reducido en relación con la naturaleza de la operación (150.253 euros en cualquier tipo de inversión real). Por último, para otros contratos no se exige ningún tipo de autorización previa por elevado que sea el importe a contratar (contratos de servicios) o por relevante que sea su objeto (por ejemplo, los que afectan a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, como es la externalización de los servicios de control y seguimiento de ITCC o de los servicios para la gestión y recaudación de ingresos de las Mutuas –ingresos de derecho público-).

- Respecto del régimen de autorizaciones administrativas en relación con las previsiones de la normativa de contratación pública, esta última establece que las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social deben contar con la autorización de los titulares de los departamentos ministeriales a que se hallaran adscritos, para la celebración de los contratos cuya cuantía superara los 900 miles de euros, y con la autorización del Consejo de Ministros, a partir de los 12 millones de euros, límites cuantitativos que, con carácter general, no eran exigibles para las Mutuas en el período objeto de fiscalización -en idénticos importes se sitúan los límites cuantitativos precisos para los que resulta preceptiva la autorización para la celebración de los contratos en el artículo 292 de la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público-.

De la información facilitada por las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada sobre los contratos formalizados que han estado en vigor durante el período de tiempo objeto de la presente fiscalización, se desprende que en torno a un 38% de los contratos celebrados y a un 33% del importe ejecutado fueron objeto de autorización previa. Sin embargo, este importante volumen de autorizaciones administrativas no se corresponde, con aquellos contratos que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, en consideración a sus aspectos cuantitativos y/o cualitativos, adquieren mayor relevancia en la gestión de las MATEPSS y que se especifican en los apartados siguientes.

III.2.1.1. CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y DE SERVICIOS

Los contratos que tienen por objeto la prestación de servicios, o la consultoría y asistencia, tienen una gran relevancia cuantitativa en la actividad de gestión de las Mutuas. Sin embargo, no existe ninguna previsión de tutela ni comunicación al Ministerio de Trabajo e Inmigración. Esta circunstancia da lugar a la existencia de un ámbito contractual extenso en el que las Mutuas operan con absoluta libertad –al margen del cumplimiento de los principios aplicables a la adecuada gestión del gasto contractual y al margen de la tutela administrativa-.

En este sentido se podría citar, como ejemplo especialmente significativo por su objeto y por su importe, el contrato de servicios suscrito por la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” para alojamiento tecnológico de datos (*hosting*) y servicio *BRS* de recuperación de datos, por un importe

de 10.249 miles de euros y una duración inicial de tres años, con la empresa “ECS SOLUTIS CIBERNÉTICA, S.R.L.”. A pesar de su elevado importe y de que se trata de un contrato que implica importantes compromisos de gasto futuros, la Mutua no ha estado sometida a ninguna obligación legal de autorización ni de comunicación a su órgano de dirección y tutela –entonces el MTAS- a la hora de celebrarlo. En el supuesto de que este contrato se hubiese celebrado por una Entidad Gestora o Servicio Común de la Seguridad Social, con independencia de haber estado sujeto a la supervisión de la correspondiente Comisión ministerial de informática, habría necesitado contar con la autorización del Consejo de Ministros para su celebración. Además, la Mutua no ha incluido este importante compromiso de gasto de ejercicios futuros en el apartado 4.8. “*Compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores*” de la Memoria que integra las Cuentas Anuales de las Mutuas, de acuerdo con lo previsto en la correspondiente adaptación del Plan General de Contabilidad Pública.

Tampoco han sido objeto de conocimiento y autorización por el Ministerio los contratos que viene suscribiendo desde 1999 la Mutua número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA” para la prestación de servicios de apoyo externo, con la empresa de consultoría informática DMR CONSULTING, S.L., por un importe acumulado de, al menos, 20.209 miles de euros hasta el ejercicio 2006.

Este Tribunal de Cuentas debe destacar que tampoco se exige la autorización ministerial en supuestos en los que el objeto del contrato hace referencia a aspectos de la gestión, de especial trascendencia cualitativa, por tratarse de la externalización de servicios que están legalmente encomendados a las propias Mutuas.

Un supuesto claro lo constituye la colaboración en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, competencia atribuida a las Mutuas por el artículo 68.2 c) de la Ley General de la Seguridad Social.

El artículo 80 del Reglamento sobre colaboración en la gestión establece, en esta materia, que las Mutuas asumirán el coste del subsidio de incapacidad temporal, el de la gestión administrativa y el de las actuaciones de control y seguimiento que realicen en relación con esta prestación económica, así como el coste de las actuaciones sanitarias de urgencia a las que hace referencia el artículo 82 del propio Reglamento.

Sin embargo, las MATEPSS, como se ha podido constatar en las incluidas en la muestra, vienen externalizando las actuaciones de control y seguimiento de la situación de ITCC en un porcentaje elevado.

Esta externalización contiene, a juicio de este Tribunal de Cuentas, un aspecto no perseguido por el ordenamiento jurídico, dado que supone, en la práctica, la privatización indirecta de competencias atribuidas exclusivamente por Ley a las Mutuas, y cuya contratación con terceros haría necesaria una habilitación normativa que no se ha producido.

Las actuaciones externalizadas son, entre otras, la localización de trabajadores en situación de baja por incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral, la realización de visitas médicas, o la práctica de pruebas diagnósticas o la investigación –mediante el recurso a detectives privados- de la actividad profesional de dichos trabajadores. En todos los supuestos enumerados, se plantean dudas razonables sobre la existencia de las garantías suficientes en cuanto a propiedad, acceso, confidencialidad y seguridad de los datos de carácter personal, devolución de ficheros y destrucción de copias, o en lo relativo a la posibilidad de subcontratación con otras empresas. Y todo ello sin que medie, al menos, una autorización ministerial que, sin embargo, sí se exige en otros supuestos cualitativamente menos relevantes.

Conviene recordar, en este sentido, que, de acuerdo con las previsiones del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, son datos especialmente protegidos los relativos a la salud y, por tanto, son objeto de una protección especial: "*los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente*". Este tratamiento tiene su origen en el artículo 6 del Convenio 108 del Consejo de Europa y en el artículo 8 de la Directiva 95/46/CEE. Como se ha recogido en diversas sentencias de la Audiencia Nacional (por ejemplo, la de 10 de mayo de 2002 de la Sala de lo Contencioso Administrativo), o en diversas resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos (por ejemplo, Resolución RJ262/2005, Procedimiento Sancionador PS/149/2004 o Resolución R/740/2005, Procedimiento Sancionador PS/16/2005), "*estamos ante datos que el legislador considera especialmente sensibles y los somete a una especial protección, lo que implica que debemos ser especialmente rigurosos a la hora de interpretar las excepciones a la regla general de prohibición*".

Además de estas apreciaciones, la trascendencia cuantitativa de la externalización de los servicios de control y seguimiento de la prestación económica por ITCC es muy relevante, dado que, de acuerdo con los datos recogidos en el programa presupuestario 1102.- "*Incapacidad temporal y otras prestaciones*" del estado de la Liquidación del Presupuesto para el ejercicio 2006, el coste de estos servicios se situaría por encima de los 40 millones de euros, para el conjunto del sector.

Idénticos planteamientos surgen al analizar otros contratos de servicios. Por ejemplo, la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" tiene formalizado un contrato con la empresa ADVANCE MEDICAL HEALTH CARE MANAGEMENT SERVICES, cuyo objeto es la información médica y coordinación de urgencias médicas, por los que se encomienda a ésta la gestión administrativa (verificación, centralización de información y coordinación) de las prestaciones de asistencia sanitaria que la Mutua proporciona a su colectivo protegido de trabajadores a través de diversos servicios como "*la orientación médica y gestión de accidentes para trabajadores por cuenta ajena, la gestión del control de ingresos hospitalarios, rescates, traslados y repatriaciones, la gestión de autorizaciones en urgencias, el control de hospitalizados y revisión de la facturación*". La operativa de estos contratos, cuyo objetivo es el control del gasto en los entornos de gestión en el que se desarrollan los servicios en ellos previstos, supone el traslado a la empresa externa de todo un ámbito de decisiones propio de la gestión de prestaciones encomendadas a la Mutua.

La Mutua que mayor grado de externalización de servicios presenta es la número 10 "UNIVERSAL MUGENAT". Entre estos servicios, pueden citarse aquellos que tienen por objeto "*el archivo y tramitación de las solicitudes de los documentos de adhesión",* "*el tratamiento de la información y documentación de trabajadores autónomos*", el "*mantenimiento de la base de datos de afiliación de los trabajadores autónomos*", "*la integración de facturas de asistencia sanitaria",* "*la externalización de la gestión de cobro de los reintegros de asistencia sanitaria*" (reintegros que es conveniente recordar que tienen la consideración de recursos de la Seguridad Social y el carácter de recursos de derecho público, de acuerdo con lo previsto en los artículos 71.5 de la Ley General de la Seguridad Social y 12.8 del Reglamento sobre colaboración en la gestión), "*la gestión administrativa de identificación de terceros responsables en aquellos accidentes de tráfico que tengan su origen en la circulación de vehículos a motor, o en otros que estime conveniente la Mutua*", *"la gestión administrativa de la documentación de los trabajadores accidentados en accidentes de circulación y que presuntamente sean accidentes de trabajo",* "*el tratamiento de la información de los expedientes de baja por incapacidad temporal derivada de contingencia común",* "*la búsqueda de domicilios y teléfonos erróneos para citaciones médicas y rechazo de partes de baja de contingencia común"*, "*el asesoramiento, formación y diseño de sistemas informáticos en redes locales y bases de datos", "el soporte al departamento de archivo y documentación",* "*los*

procesos de nóminas y seguros sociales" o la *"selección de personal para determinados puestos de trabajo de la Mutua"* (Médicos, Directores de Representación, etc.). Hay que señalar que, a pesar de este nivel de externalización de servicios, la Mutua destina a labores administrativas alrededor de 800 empleados de un total de plantilla de 1.923 personas, lo que equivale a un porcentaje del 42%.

Además, resulta necesario señalar la progresiva aparición de empresas cuyos objetos sociales son "*facilitar y agilizar las gestiones de compañías de seguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y delimitar los servicios que prestan al asegurado en la aplicación y reconocimiento de las coberturas contratadas*", o similares. Entre los servicios que se ofertan a las Mutuas se podrían destacar los siguientes:

- Gestión de siniestros: informe de control de la declaración de actividad que han de suscribir los trabajadores autónomos sobre la persona que gestionará el establecimiento durante el período de baja o del cese de la actividad; servicio de documentación relativa a atestados policiales y/o documentación judicial para verificación de hechos o de actuaciones; certificaciones del registro de la propiedad para verificar insolvencias; o reclamación de partes médicos de enfermedad común con deducciones, no remitidos por las empresas.

- Fidelización de clientes: acogida, atención al cliente, mantenimiento y venta cruzada (servicio de venta activa con oferta cruzada de productos que aún no han sido contratados por los "*clientes*" actuales de la Mutua: seguro de accidentes de trabajo para autónomos, cobertura de empleados de autónomos no asegurados en la Mutua, seguro de contingencias comunes y de servicios de prevención para "*clientes*" de accidentes de trabajo).

- Administración de cartera: validación de riesgos –para ajustar los niveles de cobertura y las consiguientes liquidaciones de primas-; o mantenimiento de fichas de clientes –establecer la comunicación por Internet mediante la obtención de las direcciones de correo electrónico y páginas *web*, así como otros datos clave como actividad, fichas operativas y personas de contacto-.

Como puede observarse, este tipo de servicios ofertados a las Mutuas hacen referencia, en algunos casos, a ámbitos de gestión en los que se fundamenta su propia función de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, y, en otros supuestos, se refieren a actividades expresamente prohibidas por el ordenamiento jurídico, como la captación de empresas –artículo 5.1 del Reglamento sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social-.

Asimismo, como ya ha quedado apuntado, la externalización de este tipo de servicios por parte de las Mutuas genera el riesgo de que se vulneren los derechos fundamentales de los ciudadanos garantizados por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y en especial en lo relativo a las previsiones recogidas en su artículo 21, sobre la creación, modificación o supresión de ficheros de titularidad pública.

Por último, como consecuencia de este proceso de externalización de servicios propios de las MATEPSS, se está produciendo en determinados supuestos, una ausencia total de control sobre la actividad llevada a cabo por los terceros adjudicatarios de estos contratos, lo que supone, dado el carácter público de los fondos y de la actividad que estas Entidades Colaboradoras realizan, una importante debilidad en el procedimiento de control interno de su gestión económico financiera, como de forma reiterada viene poniendo de manifiesto la Intervención General de la Seguridad Social en sus informes adicionales a los de las auditorías de Cuentas Anuales que, sobre cada una de las Mutuas, viene realizando de acuerdo con las previsiones del artículo 71.2 de la Ley General de la Seguridad Social y del artículo 168 de la Ley General Presupuestaria.

III.2.1.2. CONTRATOS DE *RENTING*

Hay que señalar que la previsión contenida en el artículo 28 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, en cuanto a la necesidad de autorización ministerial previa en la realización de inversiones, no resulta aplicable en aquellos supuestos en los que las Mutuas recurrieron a la celebración de contratos de *renting*, para la utilización de bienes mediante el pago de cuotas periódicas sin necesidad de adquirir la propiedad de los mismos, y por tanto sin necesidad de efectuar inversiones.

De acuerdo con el citado artículo del Reglamento, las MATEPSS no podrán contraer obligaciones con cargo a operaciones de capital por inversiones reales –capítulo VI del Presupuesto de Gastos- sin la previa autorización del MTAS, salvo en aquellos supuestos en los que el importe unitario de la inversión no supere la cuantía establecida -150.253 euros-, entendiéndose referido dicho importe a proyectos de inversión o inversiones completas, sin que pueda admitirse su fraccionamiento.

El capítulo VI del Presupuesto de Gastos comprende aquéllos a realizar directamente por los entes gestores de la Seguridad Social destinados a la creación o adquisición de bienes de capital, a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios, así como otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable.

El *renting* permite disponer de este tipo de bienes sin tener que efectuar la correspondiente inversión y por tanto sin necesidad de disponer de cobertura presupuestaria en el capítulo VI.- "Inversiones reales".

Este tipo de contratos, están siendo celebrados por las Mutuas para disponer de vehículos, máquinas fotocopiadoras, equipos informáticos u otros bienes, cuya rápida obsolescencia puede aconsejar esta fórmula de contratación, que si bien, constituye una forma de apoyo logístico, en cuanto externaliza la gestión de los bienes para mantenerlos siempre en óptimas condiciones de funcionamiento, implican un elevado coste, superior al precio de mercado de un alquiler tradicional, sobretodo cuando existe la intervención de un intermediario financiero. Como ejemplo cabe citar la póliza de contrato mercantil de arrendamiento (*renting*) de una instalación de resonancia nuclear magnética suscrita por la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" con su empresa asociada BBVA RENTING, S.A., por un importe total de 1.607 miles de euros; o los suscritos por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" para la dotación de bienes muebles, equipos y componentes informáticos para los servicios de la Mutua, con sus, igualmente, empresas asociadas CAIXARENTING, S.A. por importe de 926 miles de euros o HITACHI DATA SYSTEMS por importe de 932 miles de euros, entre otros.

Por todo ello, cabe concluir el presente subapartado dedicado al ámbito objetivo de las autorizaciones administrativas, afirmando que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, resulta necesaria una revisión del régimen de tutela que actualmente viene ejerciendo el MTAS –actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril- sobre la contratación de las Mutuas, con los siguientes objetivos:

- Establecer, al menos, los mismos umbrales cuantitativos que exige la nueva LCSP a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, para la autorización administrativa previa en los contratos a celebrar por las Mutuas, con independencia de su objeto.

- Revisar la necesidad de establecer la preceptiva autorización a otros contratos, independientemente de su cuantía y de su tipología, a fin de extender la tutela a otros aspectos relevantes de la gestión contractual de las Mutuas.

Para ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería promover las reformas del Reglamento sobre colaboración en la gestión que resulten necesarias.

III.2.2. Inspección de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

La función de inspección de la Seguridad Social, a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, está atribuida al MTAS por el artículo 5.2 d) de la Ley General de la Seguridad Social.

Más concretamente, el Reglamento sobre colaboración en la gestión, aplicable a las Mutuas, regula, en su artículo 54, el objeto y la extensión de esta labor encomendada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Contemplando en sus apartados 1 y 2 que "*tiene por objeto la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que... se refieren a su constitución, organización, gestión y funcionamiento, señalando las responsabilidades en las que estas entidades pudieran incurrir. La función encomendada... se extiende tanto a su carácter de organizaciones empresariales con trabajadores a su servicio, como al de Entidades colaboradoras de la Seguridad Social... La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social... se ejercerá de forma regular y periódica*".

Asimismo, el apartado 3 del referido artículo 54 del Reglamento sobre colaboración en la gestión remite, en materia de infracciones, sanciones, procedimiento sancionador y demás medidas que puedan resultar procedentes, a la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Esta disposición dedica íntegramente una sección, dentro de su Capítulo III.- "*Infracciones en materia de Seguridad Social*", -artículos 27, 28 y 29-, a las actuaciones de las MATEPSS en su actividad de colaboración que son susceptibles de constituir infracciones en materia de Seguridad Social, y ello con independencia de las que pudieran cometer en su actividad como organizaciones empresariales.

Este Tribunal de Cuentas solicitó a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, una relación de las actas levantadas, durante los años 2005 y 2006, ámbito temporal de la presente Fiscalización, por infracciones en materia laboral y social, a las MATEPSS.

De acuerdo con el detalle y el informe resumen de las actas levantadas facilitadas por la Inspección, que comprendía el período desde el 1 de enero de 2005 hasta el14 de febrero de 2007, y, al margen de las relativas a las actuaciones de las Mutuas como Servicio de Prevención Ajenos de las empresas, se habían levantado, 32 actas.

De ellas, cuatro guardan relación con algunas de las acciones u omisiones que pueden cometer las MATEPSS susceptibles de constituir infracciones en materia de Seguridad Social, en cuanto entidades colaboradoras. Dos de ellas hacen referencia a supuestos de cesión ilegal de mano de obra, otra ha sido levantada por llevar a cabo la contratación de servicios sanitarios con terceros sin existir conciertos previos autorizados por el MTAS, y, por último, la cuarta de las actas de infracción señaladas, es levantada por no haber declarado la incompatibilidad del desempeño del Gerente de

una Mutua del cargo no retribuido de Vicepresidente y Consejero electo de una empresa asociada a la Mutua.

Los tres tipos de actuaciones detalladas en las actas de infracción señaladas, han sido prácticas habituales en el sector de Mutuas en los últimos ejercicios, según los informes que, sobre sus cuentas anuales, ha emitido anualmente la Intervención General de la Seguridad Social y según las propias verificaciones que ha podido realizar este Tribunal de Cuentas y que se ponen de forma reiterada de manifiesto a lo largo de presente Informe.

Sin perjuicio de lo anterior, numerosas prácticas puestas de manifiesto en el presente Informe de Fiscalización, distintas a las anteriores, podrían ser susceptibles de constituir infracciones en materia de Seguridad Social, lo que evidencia la abundancia de actuaciones contrarias la ordenamiento jurídico. Sin embargo, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sólo ha levantado por estos motivos las cuatro actas de infracción citadas.

Entre estas prácticas irregulares, se pueden destacar: dar publicidad o difundir públicamente informaciones y datos referentes a su actuación, sin la previa autorización; no solicitar las autorizaciones preceptivas en materia de inversiones o contratación con terceros; llevar a cabo operaciones distintas a aquéllas a las que deben limitar su actividad; distribuir beneficios económicos entre los asociados; no diferenciar las actividades desarrolladas como servicios de prevención, o no imputar a las mismas los costes derivados de tales actividades; o incumplir el régimen de incompatibilidades y prohibiciones especiales establecido en el artículo 75 del TRLGSS, que afecta a los Directores Gerentes y miembros de la Junta Directiva de las Mutuas.

Por todo ello, resulta necesario, a juicio de este Tribunal de Cuentas, reforzar la actuación inspectora llevada a cabo sobre las Mutuas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante la inclusión en los futuros programas generales de objetivos que elabore, de acuerdo con las previsiones del artículo 29 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento (Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero), como uno de sus objetivos esenciales, la potenciación de la inspección que ejerce sobre las actuaciones de las Mutuas que puedan ser susceptibles de constituir infracciones en materia de Seguridad Social. Asimismo, la optimización de los resultados de las actuaciones inspectoras, a juicio de este Tribunal de Cuentas, podría alcanzarse mediante la mejora de la coordinación con el resto de Centros Directivos del MTAS, actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración, con competencias en la materia –Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (en adelante, DGOSS) e Intervención General de la Seguridad Social-.

III.2.3. Control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

El régimen de control interno de la actividad económico financiera de las Mutuas, ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, se encuentra regulado en el Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo. Su artículo 39. *Del control financiero de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y demás entidades colaboradoras de la Seguridad Social*, contempla que las Mutuas "*estarán sujetas a control financiero... Dicho control alcanzará a la comprobación de la situación y funcionamiento de su gestión en el aspecto económico financiero para verificar que se acomodan a los principios de buena gestión financiera y a las disposiciones y directrices que las rijan, así como la verificación de la eficacia y eficiencia. Este control comprenderá la realización de la auditoría anual de cuentas a que se refiere el artículo 71 de la Ley General de la Seguridad Social".*

La auditoría de Cuentas Anuales es igualmente exigida por el artículo 168 a) de la Ley General Presupuestaria, que reserva la posibilidad de sustituir el ejercicio de la auditoría pública por el del control financiero permanente, en el caso de aquellas Mutuas que se hallen inmersas en alguno de los supuestos previstos en el artículo 74.1 de la Ley General de la Seguridad Social, es decir, en alguna de las situaciones (déficit que supere una determinada cuantía, reservas que no alcancen un determinado límite, dificultades de liquidez o situaciones de desequilibrio económico financiero graves), que pueden dar lugar a la adopción de medidas cautelares por parte del MTAS. Ninguna de estas situaciones se ha producido en el marco temporal de la presente Fiscalización, por lo que no ha sido preciso acudir a esta forma de ejercicio del control interno.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 165 de la referida Ley General Presupuestaria, la Intervención General de la Administración del Estado ha aprobado los planes anuales de auditorías de los años 2005 y 2006, incluyendo las actuaciones a realizar por la Intervención General de la Seguridad Social en dichos ejercicios, entre las que figuran las auditorías a realizar en el sector de Mutuas.

En el "*Plan de Auditoría Pública*", aprobado para el ejercicio 2005, figuraban para todas y cada una de las Mutuas las auditorías siguientes: auditoría de cuentas, auditoría de cumplimiento y auditoría de segregación patrimonial del Servicio de Prevención Ajeno.

Por su parte, en el "*Plan de Auditoría Pública*", aprobado para el ejercicio 2006, figuraban incluidas la auditoría de cuentas y la auditoría de cumplimiento para todas y cada una de las MATEPSS.

En el marco de la presente Fiscalización, este Tribunal de Cuentas ha analizado los informes de auditoría de las Cuentas Anuales de los ejercicios 2005 y 2006, de las ocho Mutuas incluidas en la selección, tanto principal como complementaria, que han sido objeto de los trabajos del Informe. A continuación se detallan los resultados más significativos:

CUADRO Nº 5

INFORMES DE AUDITORÍA DE CUENTAS ANUALES DE LA IGSS

(En euros)

MUTUAS	LIMITACIONES AL ALCANCE		INCUMPLIMIENTOS CONTABLES Y PRESUPUESTARIOS		REINTEGROS PATRIMONIO PRIVATIVO		OPINIÓN	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	0	1	7.497.498	5.024.158	0	18.994.268	Favorable	Desfavorable
Nº 11 MAZ	1	1	26.161.890	20.637.932	0	821.747	Favorable con salvedades	Favorable con salvedades
Nº 151 ASEPEYO	0	0	27.044.758	48.295.885	0	8.228.303	Favorable con salvedades	Favorable con salvedades
Nº 183 MUTUA BALEAR	0	0	6.979.128	15.448.459	0	708.616	Favorable con salvedades	Favorable con salvedades
Nº 201 MUTUA GALLEGA	0	0	11.840.853	13.149.289	103.166	1.026.192	Favorable con salvedades	Favorable con salvedades
Nº 267 UNIMAT	1	0	3.432.278	0	1.625.891	755.821	Favorable con salvedades	Favorable
Nº 274 IBERMUTUAMUR	3	4	0	0	8.664.950	10.583.139	Favorable con salvedades	Favorable con salvedades
Nº 275 FRATERNIDAD MUPRESPA	1	4	40.347.917	47.093.120	32.544.709	11.849.916	Favorable con salvedades	Favorable con salvedades

Como puede apreciarse, los Informes de Auditoría de Cuentas Anuales contienen aspectos relevantes, como son, la existencia de numerosas limitaciones al alcance, la proliferación de ajustes, tanto de índole contable y/o presupuestaria, como los que afectan al patrimonio de la Seguridad Social –que se ha visto perjudicado por actuaciones improcedentes de las Mutuas-, así como la consignación reiterada de salvedades en la opinión de los informes. Pero cuentan, a juicio de este Tribunal de Cuentas, con una importante limitación, inherente a su condición de control interno "*ex post*": la falta de efectividad inmediata ya que su ejecutividad sólo se alcanza una vez sustanciado el procedimiento contradictorio para dirimir las discrepancias que puedan surgir entre las Mutuas y la Intervención General de la Seguridad Social, procedimiento que se alarga en el tiempo considerablemente.

Por su parte, las Auditorías de Cumplimiento, que igualmente alcanzan conclusiones relevantes, presentan el grave inconveniente de su extemporaneidad. Así, por ejemplo, a 31 de diciembre de 2007 (un año y medio después de la rendición de cuentas), las correspondientes al ejercicio 2005 no habían sido facilitadas íntegramente a este Tribunal de Cuentas (se habían recibido las correspondientes a 14 Mutuas, el 65% del total).

Hay que señalar que el retraso citado supone la dilatación en el tiempo de la finalización del procedimiento contradictorio para dirimir las discrepancias entre las Mutuas y la Intervención General de la Seguridad Social que se refieran a las incidencias puestas de manifiesto en los informes de este órgano de control interno. Así, por ejemplo, en el Anteproyecto de "*Fundamentación de la Declaración de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2005*", de este Tribunal de Cuentas, en el momento de su remisión a trámite de alegaciones, se incluía el siguiente comentario: "*la emisión, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de las Resoluciones con los requerimientos para el cumplimiento de las medidas y actuaciones que deben adoptar las MATEPSS tras la emisión de los Informes de control financiero realizados por la IGSS, ha empeorado ligeramente en relación a la situación del ejercicio anterior. Así, hasta el 4 de octubre de 2006, el citado Ministerio no había emitido ninguna Resolución correspondiente a los Informes de control financiero de los ejercicios 2004 y 2005, quedando aún pendientes de emitir 16 del ejercicio 2003, 2 del ejercicio 2002, 1 del ejercicio 2001, 6 del ejercicio 2000 y 2 del ejercicio 1999, por lo que dicho Ministerio debería agilizar el trámite relativo a la emisión de las citadas Resoluciones*".

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el modelo de control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas no resulta eficaz. En primer lugar, los resultados alcanzados no han impedido la proliferación de graves incidencias en dicha gestión, tal y como se pone de manifiesto a lo largo del presente Informe. En segundo lugar, el procedimiento contradictorio establecido para dirimir las discrepancias entre las conclusiones y recomendaciones de los informes de auditoría de la Intervención General de la Seguridad Social y los criterios mantenidos al efecto por las Mutuas, resulta excesivamente burocrático y largo, lo que dificulta, cuando no impide, la consecución de los objetivos perseguidos.

Por todo ello, la Intervención General de la Seguridad Social y la DGOSS, deberían, cada una de ellas en su respectivo ámbito de competencias, potenciar el modelo de control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas (mediante el incremento, si es preciso, de los recursos materiales y humanos utilizados) y modificar el procedimiento contradictorio de solución de las discrepancias que se deriven de los informes (dotándolo de la agilidad necesaria para acercar su ejecución al momento en el que se han producido los hechos económicos controvertidos).

III.3. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS MUTUAS

La delimitación explícita del ámbito de aplicación del régimen legal de incompatibilidades al que está sujeto el personal al servicio de las Mutuas, resulta determinante para explicar el alcance de algunas de las irregularidades que se exponen a lo largo del presente Informe. En especial, porque dicho régimen de incompatibilidades no sólo afecta individualmente, desde el punto de vista subjetivo, a cada uno de los trabajadores de las Mutuas, con las correspondientes sanciones disciplinarias que su quebrantamiento puede llevar aparejado, sino porque, a la vez, la realización por parte del personal de las Mutuas de determinadas actividades no permitidas, genera recíprocamente, desde el punto de vista objetivo, determinadas consecuencias jurídicas para las Mutuas a la hora de relacionarse con terceros, singularmente a la hora de contratar, o de establecer conciertos sanitarios, con empresas o entidades en los que trabaje o participe personal de la propia Mutua, como se verá a continuación.

III.3.1. El régimen general de incompatibilidades del personal al servicio de las Mutuas

– Régimen aplicable

El régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Mutuas es el contenido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en su Reglamento de desarrollo, el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas Dependientes.

El párrafo segundo del artículo 1.1 de la mencionada Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades, establece el *"ámbito objetivo"* de aplicación de la Ley, esto es, las actividades cuyo desempeño implican automáticamente la puesta en marcha de los mecanismos de salvaguardia de las incompatibilidades y dispone, en este sentido, que "*A los solos efectos de esta Ley* ***se considerará actividad en el sector público*** *la desarrollada por... los altos cargos y restante personal ... de todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de Justicia, y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes,* ***entendiéndose comprendidas las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social*** *en la prestación sanitaria"*.

A su vez, el artículo 2 de la misma Ley 53/1984, determina su *"ámbito subjetivo"* de aplicación, es decir, señala a qué personal resulta de aplicación la Ley y afirma, en su apartado 1 que "***La presente Ley será de aplicación a:*** *...f) El personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de* ***cualquier otra Entidad*** *u Organismo de la misma*"; *g) el personal al servicio de* ***entidades*****,** *corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios* ***cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por 100 con*** *subvenciones u otros* ***ingresos procedentes de las Administraciones Públicas".*** Por último, este artículo 2 precisa en su apartado 2 que "*En el ámbito delimitado en el apartado anterior* ***se entenderá incluido todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo***".

En este contexto, no cabe duda de la aplicación de este régimen de incompatibilidades al personal de las MATEPSS, como así lo han venido interpretando y aplicando no sólo las Inspecciones de

Servicios de las distintas Administraciones Públicas, sino, de forma reiterada e inequívoca, los Tribunales de Justicia[36] y este Tribunal de Cuentas en anteriores Informes de Fiscalización[37].

– Fundamento del régimen de incompatibilidades

El fundamento de la aplicación de este régimen de incompatibilidades al personal de las Mutuas es doble, formal y material:

- En primer lugar, desde el punto de vista de la estricta legalidad formal, la propia dicción literal de los artículos 1 y 2 antes extractados conduce incontestablemente a la aplicación del referido régimen de incompatibilidades puesto que la Ley 53/1984 incluye expresamente en su ámbito regulativo, desde la perspectiva objetiva, las actividades desarrolladas por *"los altos cargos y restante personal ... de las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social"*, y desde la perspectiva subjetiva al personal –cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación de empleo- "*al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra Entidad u Organismo de la misma*" así como al *"personal al servicio de entidades (...) cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por 100 con (...) ingresos de las Administraciones Públicas".*

  Y es indudable que:

---

[36] A título de ejemplo, ver Sentencia del TSJ de Galicia de 6 de marzo de 2002; Sentencia del TSJ de Aragón de 1 de abril de 2005; Sentencia del TSJ de Andalucía de 5 de junio de 2001; Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de 6 de noviembre de 2000; Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de febrero de 2000, etc...

[37] Así se ha manifestado este Tribunal de Cuentas en el "*Informe de Fiscalización de los Centros Mancomunados de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Ejercicio 1996*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de junio de 2000, o en la "*Nota Complementaria del Informe de Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*", aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de septiembre de 2003. La mera lectura de estos Informes de Fiscalización desvirtúa por sí misma de forma categórica la errónea afirmación que efectúan las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" en sus alegaciones, en el sentido de que el Tribunal de Cuentas *"explícitamente consideró no aplicable a las Mutuas"* la Ley 53/1984 de Incompatibilidades y de que esta es una *"base novedosa"* en la que ahora se basaría el Tribunal de Cuentas para sustentar un criterio igualmente novedoso. Por tanto,el Tribunal de Cuentas ha mantenido en los Informes antes referenciados, de forma reiterada, expresa e inequívoca, la aplicación de la legislación sobre incompatibilidades.-, . En cualquier caso, estas afirmaciones de las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" son contradictorias con las declaraciones generales que efectúan en sus alegaciones, cuando afirman categóricamente que "*se está en presencia, en buena medida de una reproducción de consideraciones del Tribunal de Cuentas, referidas a periodos de fiscalización anteriores, que no aportan ninguna novedad*".

En esta misma línea, también hacen referencia las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" en sus escritos de alegaciones, al "*Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001*" de este Tribunal de Cuentas, en concreto a las páginas 356 y 357 del referido Informe, y atribuyen al respecto al Tribunal de Cuentas una *"falta de rigor"* por "*la autocita que el Tribunal de Cuentas realiza"* en la presente Nota a pie de página citando otros Informes de Fiscalización previos, en los que el Tribunal de Cuentas ya se ha pronunciado sobre esta misma cuestión, al considerar las Mutuas que esta *"autocita"* se refiere al "*problema de las posibles incompatibilidades en que pueden incurrir los facultativos que prestan sus servicios a las Mutuas en virtud de (...) conciertos, cuando al mismo tiempo desarrollan una actividad en Centros públicos sanitarios*" y *"no sólo se refiere a la compatibilidad de los facultativos públicos con un segundo puesto de trabajo en las Mutuas, no del personal de las Mutuas en sí, sino que a su juicio* [del Tribunal de Cuentas] *este segundo puesto se trataría de una actividad privada*".

A este respecto, cualquier lector de las referidas páginas 356 y 357 del citado Informe de Fiscalización, podrá apreciar sin dificultad que lo expuesto en ese Informe por el Tribunal de Cuentas no se refiere en absoluto a lo que, sin duda de nuevo por error, han indicado las Mutuas en sus alegaciones, sino a todo lo contrario, esto es, a los supuestos en los que los facultativos al servicio de las Mutuas (entendiendo ésta como su primera actividad), podrían incurrir en incompatibilidad por desempeñar un segundo puesto de trabajo tanto en otra entidad sanitaria del sector público, como en una entidad privada concertada con la propia Mutua, entrando en este segundo caso en juego el régimen de prohibiciones de conciertos sanitarios previsto en el artículo 93 de la Ley General de Sanidad, al que más adelante se hará mención. Criterio que es absolutamente coincidente y reiterativo con el mantenido en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización.

a) las Mutuas son Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social y por tanto las actividades de su personal tienen la consideración de actividad del sector público a los efectos de la Ley de Incompatibilidades;

b) las Mutuas se dotan ordinariamente en más de un 50 por 100 con ingresos de las Administraciones Públicas, razón por la que son también consideradas entidades integrantes del Sector Público estatal por la Ley General Presupuestaria "*en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social*" (artículo 2 de la Ley General Presupuestaria); y

c) el personal de las Mutuas, en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, es personal al servicio de la Seguridad Social en relación con la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o con la gestión de la prestación económica de ITCC, de acuerdo con el artículo 68 del TRLGSS y con el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas.

- En segundo lugar, desde el punto de vista material o sustantivo, los ingresos de las Mutuas forman parte del patrimonio de la Seguridad Social (artículos 17, 68 y 80 del TRLGSS), sus Presupuestos se integran, formando parte de ellos, en el Presupuesto anual de la Seguridad Social y en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 36 de la Ley 47/2003, de 26 noviembre, General Presupuestaria) y los ingresos ordinarios de las Mutuas proceden de las cuotas de accidentes de trabajo, que tienen la naturaleza de ingresos públicos. A este respecto, el artículo 2, apartado 2, letra f) de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades, sujeta sin excepciones, como ya se ha anticipado, al ámbito subjetivo de aplicación de dicha Ley, al "personal al servicio de entidades (...) cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por 100 con (...) ingresos de las Administraciones Públicas", circunstancia que, como se ha indicado, se da en las MATEPSS. En este contexto, las retribuciones del personal de las Mutuas, independientemente de la naturaleza jurídica de la relación de empleo en que se fundamenten, son abonadas con cargo a fondos públicos y a los Presupuestos Generales del Estado. De esta suerte, el personal de las Mutuas está sujeto al mismo régimen de incompatibilidades que el resto del personal del sector público cuyas retribuciones tienen un origen financiero público[38].

  También desde este punto de vista sustantivo, la sujeción al régimen de incompatibilidades de todos los empleados de los entes financiados con fondos públicos (y por tanto, también los de las Mutuas) tiene como objeto salvaguardar la integridad de la actuación de dichos empleados y evitar conflictos de intereses entre el ejercicio de las actividades de naturaleza o servicio público, financiadas con cargo a fondos públicos, y otras actividades de naturaleza privada, con las que pueden colisionar. Así, el artículo 1.3 de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades, dispone que "*en cualquier caso, el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley, será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, públicos o privados, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia*".

[38] En relación con las alegaciones que formulan a este respecto las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR", ver igualmente la nota a pie de página nº 7.

En este sentido cabe recordar cómo la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, ha incluido en su disposición final tercera, distintas medidas tendentes a reforzar el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, con el claro objetivo de asegurar la sujeción de todos los empleados de los entes financiados con fondos públicos a la legislación general de incompatibilidades.

- Incompatibilidades y actividades prohibidas

El ámbito objetivo de la Ley 53/1984 alcanza a las actividades de los que, desempeñando una actividad o puesto de trabajo en el sector público (entre los que la Ley incluye los desempeñados en las Mutuas, como ya se ha indicado), pretendan ejercer una segunda actividad, siendo el principio general establecido por la Ley el de la prohibición del desempeño de dicha segunda actividad, sea ésta pública -con las excepciones tasadas en la propia Ley- o privada, cuando exista relación con la actividad principal, estando sujetas, en todo caso, al previo reconocimiento de la compatibilidad.

Sin perjuicio de las consideraciones especiales que se hacen en el siguiente subapartado III.3.2 del presente Informe en relación con el régimen de incompatibilidades del personal facultativo de las Mutuas, cabe ahora destacar las siguientes prohibiciones contenidas en la legislación reguladora de las incompatibilidades, que afectan, en general, a todo el personal de las Mutuas, y que han sido vulneradas en los casos y en los términos que se indican a lo largo del presente Informe.

El artículo 11.1 de la Ley 53/1984, dispone, con carácter general:

Artículo 11.1: "*De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.3 de la presente Ley, el personal comprendido en su ámbito de aplicación no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el departamento, organismo o entidad donde estuviera destinado*".

A su vez, el artículo 12.1 de la misma Ley 53/1984, establece, en todo caso, la prohibición del ejercicio de las siguientes actividades:

"a) *El desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares, en los asuntos en que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público*.

b) La pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de empresas o entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el departamento, organismo o entidad en que preste sus servicios el personal afectado.

c) El desempeño, por sí o persona interpuesta, de cargos de todo orden en empresas o sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquellas.

d) La participación superior al 10 % en el capital de las empresas o sociedades a que se refiere el párrafo anterior".

Complementan estos preceptos, las prohibiciones establecidas en el artículo 11 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas Dependientes, que excluyen la posibilidad de reconocimiento de la compatibilidad, entre otros, a:

- "*El personal que realice funciones de informe, gestión o resolución, con la realización de servicios* profesionales*, remunerados o no, a los que se pueda tener acceso como consecuencia de la existencia de una relación de empleo o servicio en cualquier Departamento, Organismo, Entidad o Empresa públicos, cualquiera que sea la persona que los retribuya y la naturaleza de la retribución*" (apartado 3).

- "*El personal destinado en unidades de contratación o adquisiciones, con el desempeño de* actividades *en empresas que realicen suministros de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras gestionados por dichas unidades*" (apartado 5).

– Infracciones y sanciones

De acuerdo con los apartados 1 y 3 del artículo 20 de la Ley 53/1984 de incompatibilidades, el incumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley "*será sancionado conforme al régimen disciplinario de aplicación, sin perjuicio de la ejecutividad de la incompatibilidad en que se haya incurrido*" y "*los órganos a los que competa la dirección, inspección o jefatura de los diversos servicios cuidarán bajo su responsabilidad de prevenir o corregir, en su caso, las incompatibilidades en que pueda incurrir el personal*".

A este respecto, en el caso de las MATEPSS, debe distinguirse una doble faceta en la aplicación de este régimen regulador:

- En *primer* término, corresponde a las Mutuas llevar a cabo el seguimiento de las posibles incompatibilidades en que pueda incurrir su personal y, en su caso, sancionar las conductas que sean constitutivas de alguna infracción.

  En este sentido, el régimen disciplinario de aplicación al personal de las Mutuas es, de acuerdo con el artículo 58 del Estatuto de los Trabajadores, y para el personal sujeto a Convenio, el contenido en el Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, publicado en el Boletín Oficial del Estado mediante Resolución de 2 de noviembre de 2004, de la Dirección General de Trabajo.

- En segundo término, corresponde a los órganos del MTAS, en virtud de sus funciones de dirección y tutela sobre las Mutuas, conferidas por los artículos 5.2 c) y 71 *del* TRLGSS, velar por que las Mutuas apliquen el referido régimen de incompatibilidades y aseguren su efectividad.

La mayoría de las prácticas que se ponen de manifiesto a lo largo del presente Informe constituyen conductas que, con mayor o menor intensidad, según se desprende de cada caso, conculcan el régimen de incompatibilidades descrito y atentan a los principios más elementales de buena gestión. En muchos casos, se trata de actividades que colisionan abiertamente con los intereses de las Mutuas y, por consiguiente, con el interés público, que, por tanto, deben ser objeto de sanción, en primera instancia, por las propias Mutuas (el artículo 60.3 j)) del Convenio Colectivo del sector de Mutuas tipifica como infracción muy grave "*desarrollar una actividad, por cuenta propia o ajena, que esté en concurrencia desleal con la actividad de la empresa*").

En todo caso, el MTAS, actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración, debe instruir los correspondientes expedientes sancionadores y valorar en cualquier caso, la conveniencia de introducir cuantas modificaciones normativas sean precisas para evitar la reiteración de este tipo de conductas.

En cualquier caso, las consecuencias disciplinarias y de derecho administrativo que se acaban de exponer, derivadas de la existencia de supuestos de incompatibilidades ligadas a la contratación en la que concurran intereses privados que colisionen con los intereses públicos, deben entenderse sin perjuicio de la posible existencia de otro tipo de responsabilidades, contables, civiles o penales, cuando concurran los requisitos constitutivos de unas u otras.

- Incompatibilidades y prohibiciones de contratar

Conviene, por último, poner de manifiesto que, con la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, las Mutuas forman parte del sector público, a los efectos de dicha Ley (artículo 3.1 g)), y tienen la consideración de "*poder adjudicador*" (artículo 3.3 b)).

En este sentido, el artículo 49, apartado 1 f), de dicha Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, enumera entre los supuestos de prohibición para contratar con las entidades del sector público (del cual forman parte las Mutuas), la existencia de algún supuesto de incompatibilidad de los previstos en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, circunstancia que se apreciará directamente por el órgano de contratación (artículo 50.1 de la Ley 30/2007).

La propia Ley 30/2007 anuda a la infracción de cualquiera de las prohibiciones para contratar la sanción de nulidad de pleno derecho del contrato (artículo 32 b)).

Por consiguiente, tras la entrada en vigor de la Ley 30/2007, la infracción del régimen de incompatibilidades por parte del personal de las Mutuas no sólo llevará aparejada la sanción que corresponda al infractor, sino la nulidad de pleno derecho de los contratos que hayan podido ser celebrados por las Mutuas con las personas, físicas o jurídicas, en quien concurra esta causa de prohibición para contratar, circunstancia que deberá ser vigilada no sólo por las Mutuas, sino también por los órganos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

III.3.2. Especial referencia al régimen de incompatibilidades del personal facultativo de las Mutuas

El régimen de incompatibilidades del personal facultativo de las Mutuas contiene algunas especialidades que hacen necesario su tratamiento específico.

- Actividades públicas

En primer lugar, debe recordarse que el ejercicio de funciones sanitarias públicas constituye uno de los escasos supuestos cuya compatibilidad contempla expresamente la Ley 53/1984 como posible con otra actividad en el sector público.

Ahora bien, dicho desempeño compatible de dos puestos de trabajo o actividades dentro del ámbito sanitario en el sector público sanitario, tan sólo es posible, previa autorización expresa de la compatibilidad (artículo 3 de la Ley 53/1984), y con sujeción a los estrictos requisitos limitativos retributivos y de horario y jornada laboral contemplados en la propia Ley 53/1984.

En estos casos de desempeño de dos puestos de trabajo o actividades en el sector público, es requisito necesario, junto a la autorización del órgano o entidad al que esté adscrito el puesto correspondiente a la primera actividad, el informe favorable de la entidad de desempeño del segundo puesto o la segunda actividad (artículo 9 de la Ley 53/1984). Por este motivo, resulta esencial que las Mutuas efectúen un control y seguimiento de la situación de sus facultativos en un doble sentido:

- En primer término, para evitar que los facultativos que presten sus servicios para la Mutua como primera actividad, incurran en supuestos de incompatibilidad no autorizados, con el desempeño de otros puestos de trabajo o actividades dentro del mismo sector público.

- En segundo término, para evitar que facultativos que desempeñen su función sanitaria principal en entidades del sector público distintas de las Mutuas (singularmente la desempeñada para los Servicios Públicos de Salud por parte del denominado "personal estatutario", actualmente sujeto al Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, regulado por la Ley 55/2003, de 16 de diciembre), desempeñen como segunda actividad puestos de trabajo o actividades en las Mutuas, sin que éstas tengan constancia de la existencia de aquélla otra relación laboral, de carácter principal, y sin la consiguiente autorización de la compatibilidad.

– Actividades privadas

En segundo lugar, por lo que respecta al ejercicio de un segundo puesto de trabajo o actividad de naturaleza privada, la Ley 53/1984, dispuso en su artículo 11.2 que "*el Gobierno, por Real Decreto, podrá determinar, con carácter general, las funciones, puestos o colectivos del sector público, incompatibles con determinadas profesiones o actividades privadas, que puedan comprometer la imparcialidad o independencia del personal de que se trate, impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o perjudicar los intereses generales*".

En desarrollo de este precepto legal, el Real Decreto 598/1985 estableció en su artículo 11.8 que "*no podrá reconocerse compatibilidad para el desempeño de las actividades privadas"* a *"el personal sanitario comprendido en el artículo segundo de la Ley 53/1984* (entre el que se encuentra comprendido el personal facultativo de las Mutuas)*, con el ejercicio de actividades de colaboración o concierto con la Seguridad Social en la prestación sanitaria que no tengan carácter de públicas según lo establecido en el artículo segundo de este Real Decreto*". El referido artículo 2 del Real Decreto 598/1985 confiere a su vez a las entidades privadas concertadas con las entidades sanitarias públicas, el carácter de entidades del sector público a los efectos del régimen de incompatibilidades.

Así, el citado artículo 11.8 del Real Decreto 598/1985, impide, de hecho, el reconocimiento de la compatibilidad al personal facultativo que, prestando sus servicios en una Mutua, pretendiera prestarlos, asimismo, de forma directa o indirecta, a través de cualquiera otra entidad que, mediante concierto o cualquier otra fórmula jurídica equivalente, colaborara en la prestación sanitaria de cualquier régimen de Seguridad Social o Servicio de Salud.

– Prohibición de conciertos

En tercer lugar, las mencionadas disposiciones del Real Decreto 598/1985 relativas a la incompatibilidad con el ejercicio de actividades de colaboración o concierto con la sanidad pública en la prestación sanitaria, están en directa relación con el sentido y alcance del artículo 93 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece:

"*No podrán ser vinculados los hospitales y establecimientos del sector privado en el Sistema Nacional de Salud, ni se podrán establecer conciertos con centros sanitarios privados, cuando en alguno de sus propietarios o en alguno de sus trabajadores concurran las circunstancias que sobre incompatibilidades del sector público y el privado establezca la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*".

En definitiva, el incumplimiento de la legislación sobre incompatibilidades por parte del personal facultativo de las Mutuas, en el señalado ámbito de las entidades concertadas, no sólo acarrea la posible infracción y correspondiente sanción para el facultativo que incurra en la incompatibilidad, sino que lleva aparejada la invalidez de los conciertos celebrados por las Mutuas, en los que concurran las circunstancias expresadas en el recién transcrito artículo 93 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Dicho precepto obliga en consecuencia a las Mutuas a revisar sus conciertos, debiendo denunciar y rescindir aquellos conciertos celebrados con sociedades médicas y entidades que empleen médicos que incurran en estos supuestos de incompatibilidad[39].

[39] Las Mutuas número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", 11.- "MAZ", 274.- "IBERMUTUAMUR" y 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" han puesto de manifiesto en sus alegaciones las dificultades ante las que se encuentran las Mutuas, en relación con la aplicación del régimen de incompatibilidades que afecta a su personal facultativo, dada la escasez que, de este tipo de personal, existe en el mercado laboral.

Así, por ejemplo, han hecho referencia a la incoherencia con la que se aplica el régimen de incompatibilidades, dado que mientras a las Mutuas se les prohíbe, por este motivo, la suscripción de conciertos con determinados proveedores de asistencia sanitaria, en cambio se autoriza a los Servicios Públicos de Salud la contratación de esos mismos proveedores, al objeto de reducir sus listas de espera.

Asimismo, han alegado que la interpretación "*maximalista*" de los supuestos de incompatibilidad de los facultativos que aplican las autoridades sanitarias que tienen la competencia para la autorización de los conciertos de asistencia sanitaria con entidades privadas, en la coyuntura actual del mercado sanitario, resulta, al menos, cuestionable. Se pueden producir en la práctica situaciones diversas, y en el límite, irracionales, a consecuencia de la aplicación del principio de incompatibilidad de forma amplia. Así, algunos Servicios Públicos de Salud han interpretado que la acreditación sanitaria por ellos concedida no supone la suficiencia de medios para dar servicio a una Mutua, si en el Centro en cuestión presta servicios un profesional que los preste al mismo tiempo en el respectivo Servicio Público de Salud, pero sin tener en cuenta que esos mismos Centros privados con los que una Mutua no puede concertar, facturan al propio Servicio Público de Salud; o que un mismo Centro tenga vetado el concierto con una Mutua, pero autorizado con otra por ser de fecha anterior; o que cambie la situación en cuanto a incompatibilidades en un Centro con la autorización otorgada, sin que esta autorización se invalide. En el extremo de este planteamiento, cuestionan si no debería ser incompatible que las propias Mutuas retribuyeran asistencia sanitaria prestada por otras Mutuas o por los propios Servicios Públicos de Salud.

En similares argumentos incide el Informe emitido por AMAT, con fecha 23 de abril de 2008, dirigido a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. El Informe concluye que la situación actual genera graves problemas al sector de Mutuas para garantizar la asistencia sanitaria a prestar a los trabajadores accidentados.

En idéntica dirección –escasez de personal facultativo- se enfocan las soluciones que, con carácter excepcional, han adoptado al respecto las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y La Rioja. Tanto el Acuerdo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de 2 de octubre de 2007, como el artículo 11 de la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, de Medidas Fiscales y Administrativas, y el artículo 1 del Decreto 59/2008, de 7 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, declaran de interés público el desarrollo de un segundo puesto de trabajo de carácter asistencial en el sector público sanitario.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas debe hacer constar la contradicción que existe, actualmente, entre un marco normativo regulador de la materia, que es al que se ha hecho mención en el Anteproyecto de Informe y cuya interpretación no deja lugar a dudas, y la situación real del mercado de trabajo que afecta al personal facultativo. Esta contradicción, entre dos intereses públicos legítimos –el estricto cumplimiento de la legalidad vigente, por un lado, y la efectiva prestación del servicio público, por otro- ha de ser superada y resuelta, mediante el impulso, por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración, de las medidas de reforma legal y reglamentaria que resulten necesarias.

– Precedentes

Debe recordarse que las incompatibilidades del personal facultativo que presta servicios para las Mutuas, fueron objeto de análisis por este Tribunal de Cuentas en el "*Informe de Fiscalización de los Centros Mancomunados de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Ejercicio 1996*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de junio de 2000, que, a iniciativa de las Cortes Generales, fue objeto de comprobaciones posteriores, cuyos resultados se plasmaron en la "*Nota Complementaria del Informe de Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*", aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de septiembre de 2003.

En el Informe y en la Nota Complementaria aprobados, se puso de manifiesto la existencia de incumplimientos por parte del personal facultativo de las Mutuas de la normativa reguladora de las incompatibilidades, contenida en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, ya que se detectaron casos de médicos que prestaban sus servicios en los centros mancomunados de las Mutuas y, simultáneamente, en los Servicios Públicos de Salud o en otras Mutuas, sin que se acreditase que estos facultativos tuvieran concedida la preceptiva compatibilidad para desempeñar una segunda actividad en el sector público. Las entidades afectadas realizaron actuaciones tendentes a regularizar estas situaciones, bien cesando su relación profesional con los implicados, bien a través de la solicitud de compatibilidad, o bien requiriendo de ellos una declaración de no hallarse incursos en causa alguna de incompatibilidad. En este último supuesto, se detectaron dos casos de facultativos que, aún habiendo firmado esta declaración, según los datos obtenidos por este Tribunal de Cuentas a través de la consulta realizada a la TGSS, seguían prestando sus servicios en la Agencia Valenciana de Salud.

Este hecho evidenció que el procedimiento de control de posibles incompatibilidades era poco riguroso y, prácticamente, inexistente, por lo que se recomendó a las Mutuas, por una parte, que intensificaran el control sobre el cumplimiento del régimen de compatibilidad de este tipo de personal, y, por otra, que procedieran a denunciar y rescindir aquellos conciertos celebrados con personas o entidades que, tras las debidas advertencias, continuaran empleando en sus relaciones con los Centros Mancomunados o con las Mutuas, a facultativos que incurrieran en supuestos de incompatibilidad.

Sin embargo y a pesar del tiempo transcurrido desde que se realizaron las anteriores recomendaciones en la Nota Complementaria aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de septiembre de 2003, se ha podido constatar por este Tribunal de Cuentas, dentro de las actuaciones llevadas a cabo en el curso del procedimiento fiscalizador que ha dado lugar al presente Informe, que la situación sigue siendo idéntica a la denunciada en el Informe y en la Nota Complementaria señaladas: inexistencia de control por parte de las Mutuas del régimen de incompatibilidades de su personal facultativo.

– Principales irregularidades e incumplimientos

En lo referente a las posibles incompatibilidades del personal facultativo relacionado con las Mutuas incluidas en la muestra de la presente Fiscalización, se ha puesto de manifiesto, con carácter general, la inexistencia de control por parte de las Mutuas de este régimen de incompatibilidades. En concreto, es preciso resaltar las siguientes circunstancias:

- La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" ha incluido en ocho de los conciertos analizados, una cláusula relativa a la incompatibilidad del personal médico, declarando no

estar incurso en causa alguna que le impida prestar servicios por cuenta de la Seguridad Social, y en uno de ellos se conceptúa como condición resolutoria del contrato.

Sin embargo, durante la realización de los trabajos de campo en esta Mutua, se solicitó una relación del personal facultativo que prestaba servicios sanitarios a la Mutua a través de empresas concertadas, a efectos de comprobar el cumplimiento de la compatibilidad por parte de este colectivo. La entidad manifestó no disponer de esta información, pero que, con fecha 29 de marzo de 2007, "UNIVERSAL MUGENAT" había procedido a oficiar a todos los proveedores de asistencia sanitaria para que facilitaran la referida información, si bien aún no se había obtenido respuesta de la totalidad de los proveedores consultados. Esta circunstancia pone de manifiesto el inexistente control en la práctica del cumplimiento del requisito de la compatibilidad del personal médico que presta servicios al colectivo protegido por la Mutua.

Así, se ha podido constatar la existencia de, al menos, el siguiente supuesto de incompatibilidad con pleno conocimiento por parte de la Mutua. La sociedad QUIRMED, S.L., sociedad que tiene un contrato firmado el 1 de marzo de 1996 con la Mutua y que facturó 46.879 euros tanto en 2005, como en 2006, tiene como administradores a dos médicos que forman parte de la plantilla de la Mutua: J.B.B., cirujano traumatólogo, y J.R.S.C., coordinador médico. El objeto del contrato es la prestación de asistencia sanitaria a los asociados en la clínica NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO por urgencia de traumatología y fuera del horario de Mutua. Los contratos laborales de estos dos facultativos con la Mutua establecen una jornada semanal de 40 horas, y en el caso del primero, la disponibilidad total en urgencias y rescates en función de las necesidades asistenciales; y en el supuesto del segundo, se alude a su prestación de servicios con dedicación exclusiva. De la muestra de facturas revisada, se observa que existen casos en que esta sociedad factura un servicio prestado por los facultativos citados, en centro concertado de la Mutua en horario que se sitúa dentro de la jornada laboral contratada con la Mutua. Según información facilitada por "UNIVERSAL MUGENAT", este es uno de los contratos que en la actualidad se encuentran extinguidos, si bien no le consta a este Tribunal de Cuentas la fecha efectiva de su finalización.

- La Mutua número 11.- "MAZ", durante el ejercicio 2006, abonó un importe de 31.521 euros a la CLÍNICA DOCTOR GARCÍA PEQUERUL, S.L., en concepto de asistencia sanitaria, cuando su Administrador Único, J.M.G.P., es traumatólogo de la Mutua.

- En la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", se ha verificado que en cuatro de los conciertos analizados, existe una cláusula por la que la Clínica se obliga a que el personal que preste servicios para la Mutua no se encuentre incurso en causa de incompatibilidad, o a que el especialista, en caso de ser persona física, declare no estar incurso en alguna de las prohibiciones para contratar con la Mutua.

  Sin embargo, en esta Mutua también se ha detectado la existencia de incompatibilidades en el personal facultativo, con pleno conocimiento de la entidad.

  Es el caso de los doctores A.M.C. y M.A.S.C., ampliamente analizado en el apartado III.5 del presente Informe. Desde 1998 y 1999, respectivamente, han venido prestando sus servicios a la Mutua, a través de un contrato de arrendamiento de servicios como profesionales independientes, ejerciendo funciones ejecutivas dentro de la Mutua, y todo ello compaginado con la prestación de servicios en distintos Servicios Públicos de Salud.

El primero de ellos fue personal laboral de la Mutua hasta 1998, fecha en la que suscribió el contrato mercantil y presta sus servicios por cuenta ajena en el Servicio Murciano de Salud desde el año 2002. Además, es accionista fundador y Secretario de la Junta General de Accionistas de los años 2005 y 2006 de la sociedad RESONANCIA MAGNÉTICA DEL SURESTE, S.A., que facturó por asistencia sanitaria a la Mutua el importe de 413.697 euros en 2005 y de 437.011 euros en 2006. Asimismo, es Consejero Secretario del Consejo de Administración de la sociedad SCANNER MURCIA, S.L., que facturó a la Mutua 50.534 euros en 2005 y 47.535 euros en 2006. Entre las funciones ejecutivas que realiza en la Mutua, se ha podido constatar que figura la validación de conformidad de las facturas presentadas por la primera de las sociedades señaladas.

Por lo que respecta al segundo de los doctores enumerados, presta sus servicios en la Universidad de Málaga desde 1998 y, además, consta como trabajador por cuenta ajena también en el Entidad Pública Empresarial AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) entre agosto de 1999 y julio de 2005. A partir de marzo de 2006 fue dado de alta, asimismo, como trabajador por cuenta ajena, en el Servicio Andaluz de Salud.

Con independencia de lo anterior, este Tribunal de Cuentas solicitó información sobre la vida laboral de algunos de los facultativos incluidos en el colectivo susceptible de resultar afectado por el régimen de incompatibilidades, relativo a las tres Mutuas incluidas en la muestra principal. Asimismo, realizó una serie de pruebas en las cinco Mutuas seleccionadas para integrar la muestra complementaria para detectar posibles supuestos de incompatibilidades. Ambas verificaciones se han realizado sobre los servicios prestados y las vidas laborales referidas al ejercicio 2005.

A pesar de las limitaciones expuestas acerca de la identidad de facultativos que prestan sus servicios profesionales a través de sociedades médicas, se han detectado supuestos de incompatibilidades. A continuación se presentan los resultados obtenidos de forma esquemática, procediendo a su desglose con la siguiente clasificación:

- Supuesto de incompatibilidad 1.- Facultativos que figuran en sociedades privadas que facturan por sus servicios a las Mutuas y trabajan, además, en Servicios Públicos de Salud.

- Supuesto de incompatibilidad 2.- Facultativos que prestan servicios a las Mutuas como profesionales independientes y están dados de alta en algún Servicio Público de Salud.

- Supuesto de incompatibilidad 3.- Personal médico de la plantilla de la Mutua que figura en Servicios Públicos de Salud o en otras clínicas o sociedades que facturan por sus servicios a la misma Mutua.

- Supuesto de incompatibilidad 4.- Personal médico de la plantilla de la Mutua que, además, factura a la misma en concepto de servicios de profesionales independientes. En este caso, este Tribunal sólo ha tenido en cuenta aquellos casos en que ambos importes superan una cuantía suficiente para que no se consideren prestaciones puntuales de servicios.

Se muestran en el Cuadro siguiente el número de incidencias detectadas en cada Mutua y para cada situación de las descritas:

CUADRO Nº 6

SUPUESTOS DE INCOMPATIBILIDAD DE PERSONAL FACULTATIVO

NÚM.	MUTUA	SUPUESTO DE INCOMPATIBILIDAD	Nº PERSONAS DETECTADAS
10	UNIVERSAL MUGENAT	1	2
274	IBERMUTUAMUR	1	5
275	FRATERNIDAD MUPRESPA	1	1
10	UNIVERSAL MUGENAT	2	2
274	IBERMUTUAMUR	2	17
275	FRATERNIDAD MUPRESPA	2	7
10	UNIVERSAL MUGENAT	3	2
274	IBERMUTUAMUR	3	2
275	FRATERNIDAD MUPRESPA	3	5
10	UNIVERSAL MUGENAT	4	8
11	MAZ	4	15
151	ASEPEYO	4	5
201	MUTUA GALLEGA	4	5
267	UNIMAT	4	5
274	IBERMUTUAMUR	4	1

Por tanto, se puede concluir el presente subapartado afirmando que por parte de las Mutuas no se realizan los suficientes controles sobre el régimen de incompatibilidades de su propio personal facultativo y no se efectúa control alguno sobre el personal facultativo externo que presta sus servicios a las Mutuas a través de contratos de arrendamiento de servicios o a través de sociedades cuyo objeto social es la prestación de asistencia sanitaria.

No obstante lo anterior, ante la situación puesta de manifiesto por diversas Mutuas en trámite de alegaciones, sobre la escasez de personal facultativo en el sector sanitario español, y a la vista de las líneas de actuación ya emprendidas desde diversos ámbitos sanitarios públicos, para dar solución a la insuficiente oferta de personal facultativo (Véase el Acuerdo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de fecha 2 de octubre de 2007, o la Ley de la Comunidad de Madrid 7/2007, de 21 de diciembre, así como el Decreto 59/2008 de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 7 de noviembre, que declaran la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo de carácter asistencial en el sector público sanitario por razones de interés público), este Tribunal de Cuentas considera necesario que, por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se promuevan, en coordinación con otros Departamentos Ministeriales, en su caso, las reformas legales o reglamentarias que permitan superar y resolver el actual conflicto existente entre dos intereses públicos legítimos –el estricto cumplimiento de la legalidad vigente, por un lado, y la efectiva prestación del servicio público, por otro-.

III.3.3. Especial referencia al régimen de incompatibilidades de los Directores Gerentes de las Mutuas

Como el resto del personal de las Mutuas, sus Directores Gerentes están igualmente sujetos al régimen de incompatibilidades contenido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en su Reglamento de desarrollo, el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas Dependientes.

Como ya se ha señalado en el subapartado III.3.1 del presente Informe, dicho régimen es de aplicación, en virtud de los artículos 1 y 2 de la Ley 53/1984, a todo el personal del sector público cuyas retribuciones tienen un origen financiero público, incluidos "*los altos cargos y restante personal ... de todas las Administraciones Públicas,... entendiéndose comprendidas las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social en la prestación sanitaria"* (artículo 1.1), "*el personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra Entidad u Organismo de la misma"* (artículo 2.1 f)), e *"incluido todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo*" (artículo 2.2).

También se ha señalado en el anterior subapartado III.3.1 que la Ley 53/1984 admite restrictivamente el desempeño compatible de determinadas actividades públicas y privadas, cuando se cumplan los requisitos que la propia Ley establece, entre ellos, la exigencia formal de la autorización de la correspondiente compatibilidad.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, en el caso de los Directores Gerentes de las Mutuas, que la Ley 53/1984 de Incompatibilidades, ha sido modificada por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que ha incluido en su Disposición Final Tercera, entre las medidas tendentes a reforzar el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984, la prohibición de reconocimiento de compatibilidad para el ejercicio de cualquier actividad "*al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección*", cual es el caso de los Directores Gerentes de las Mutuas.

- Incompatibilidades y prohibiciones especiales establecidas en la Ley General de la Seguridad Social

Complementariamente a la aplicación del régimen general de incompatibilidades de la Ley 53/1984, el TRLGSS contempla en su artículo 75, unos supuestos de incompatibilidad adicionales, específicos para los Directores Gerentes de las Mutuas, referidos a la relación singular existente entre las Mutuas y sus empresas asociadas y a la práctica de las tramitaciones de los convenios de asociación a las Mutuas.

En particular, el referido artículo 75 dispone que "*no podrán ostentar el cargo de Director-Gerente, Gerente o llevar bajo cualquier otro título la dirección ejecutiva de una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social:*

a) Quienes pertenezcan al Consejo de Administración o desempeñen cualquier actividad remunerada en cualquier empresa asociada a la Mutua.

b) *Quienes, ellos mismos, sus cónyuges o hijos sometidos a patria potestad, ostenten la titularidad de una participación igual o superior al 25% del capital social en cualquiera de las empresas asociadas a la Mutua* ".

De acuerdo con este mismo artículo de la Ley, tampoco "*podrán formar parte de la Junta Directiva de una Mutua, ni ejercer el cargo de director gerente, gerente o asimilado, las personas que, en su condición de agentes o comisionistas, se dediquen a la tramitación por cuenta de la Mutua, de Convenios de asociación para la cobertura de los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*".

Como puede fácilmente observarse, este régimen singular, tiene una naturaleza distinta al régimen general, ya que no contempla auténticos supuestos de incompatibilidades –como los califica el propio artículo 75 del TRLGSS- sino más bien de inhabilidad, inelegibilidad o prohibición de designación, en virtud de los cuales no es que los Directores Gerentes tengan prohibido el desempeño de determinadas actividades, sino que, con carácter previo, quienes estén incursos en los supuestos descritos, no pueden ser designados Directores Gerentes por las Mutuas. De esta suerte, si de la infracción del régimen general de incompatibilidades se deriva una sanción para el trabajador que incumpla la norma (pues en tal caso, el trabajador es el infractor), en el caso de contravención de los supuestos de inhabilidad y prohibiciones previstos en el artículo 75 del TRLGSS, el destinatario de la norma es la Mutua, no el trabajador, razón por la cual, la sanción a una eventual infracción recae sobre la Mutua, no sobre el Director Gerente (artículo 29.7 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 agosto), sin perjuicio de que éste pueda haber incurrido también en un supuesto de incompatibilidad.

El TRLGSS establece asimismo, en su artículo 76, algunas prohibiciones adicionales dirigidas a los miembros de la Junta Directiva de las Mutuas y a sus Directores Gerentes, en defensa de la integridad del patrimonio de las Mutuas, y de las aportaciones efectuadas por los empresarios asociados, entre las que destaca a los efectos del presente Informe, la prohibición de "*comprar ni vender para sí mismos, ni directamente ni por persona o entidades interpuestas, cualquier activo de la entidad*", cuyo quebrantamiento constituye falta muy grave, de acuerdo con el apartado 2 del propio artículo 76 del TRLGSS, a efectos de los establecido en el antes citado Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social. El propio artículo 76 precisa que "*A estos efectos, se entenderá que la operación se realiza por persona o entidad interpuesta cuando se ejecute por persona unida por vínculo de parentesco en línea directa o colateral, consanguinidad o afinidad, hasta el cuarto grado inclusive, por mandatario o fiduciario, o por cualquier sociedad en que las personas citadas en el párrafo anterior, tengan directa o indirectamente un porcentaje igual o superior al 25 por 100 del capital social o ejerzan en ellas funciones que impliquen el poder de decisión*"[40].

En este contexto, los órganos del Ministerio de Trabajo e Inmigración deben velar, en virtud de sus funciones de dirección y tutela sobre las Mutuas, conferidas por los artículos 5.2 c) y 71 de la Ley General de la Seguridad Social, por el respeto escrupuloso por parte de los órganos directivos de

[40] Las Mutuas "ASEPEYO", "MUTUA BALEAR" e "IBERMUTUAMUR", en el trámite de alegaciones, han manifestado la inaplicabilidad, a su juicio, del artículo 76 de la Ley General de la Seguridad Social, en algunos de los supuestos en los que este Tribunal de Cuentas ha apreciado su vulneración, bien por personal directivo de estas Mutuas, bien por miembros integrantes de sus Juntas Directivas. Este artículo, en cuanto contiene una prohibición específica dirigida a ambos colectivos, constituye una salvaguarda para la integridad del patrimonio de la Mutua –tanto el que gestiona por cuenta de la Seguridad Social, como el histórico o privativo, que igualmente está afecto al cumplimiento del fin social de la Mutua-, así como de las aportaciones efectuadas por los empresarios asociados, frente a decisiones de quienes ostentan la dirección de la Mutua, que impliquen un conflicto entre los intereses de la entidad y los suyos particulares, como es el caso de los supuestos señalados en el Anteproyecto de Informe. Por tanto, hay que reiterar la necesidad de que se promuevan las oportunas reformas legales dirigidas a que la aplicación de este régimen específico evite que en el futuro se repitan este tipo de conductas, que suponen un riesgo para el patrimonio Mutual.

las Mutuas, del referido régimen de prohibiciones contenido en los artículos 75 y 76 de la Ley General de la Seguridad Social.

– Infracciones y sanciones

En el caso de las incompatibilidades de los Directores Gerentes de las Mutuas debe señalarse la coexistencia de un doble régimen de infracciones y sanciones, compatibles entre sí, al versar sobre supuestos de hecho distintos y proteger bienes jurídicos diferenciados.

- Por un lado, el correspondiente a la aplicación del régimen general de incompatibilidades, en virtud del cual, el responsable de cualquier eventual infracción es el trabajador que la cometa; en este caso, el Director Gerente. El bien jurídico protegido por este régimen sancionador es el adecuado desempeño y dedicación al puesto de trabajo, de colaboración con la Seguridad Social en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y en la gestión de la prestación económica de ITCC, y retribuido con cargo a fondos públicos. Como ya se ha indicado en el epígrafe III.3.1.4 del presente Informe, de acuerdo con los apartados 1 y 3 del artículo 20 de la Ley 53/1984 de Incompatibilidades, el incumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley "*será sancionado conforme al régimen disciplinario de aplicación, sin perjuicio de la ejecutividad de la incompatibilidad en que se haya incurrido*" y "*los órganos a los que competa la dirección, inspección o jefatura de los diversos servicios cuidarán bajo su responsabilidad de prevenir o corregir, en su caso, las incompatibilidades en que pueda incurrir el personal*".

  En el caso de los Directores Gerentes de las Mutuas, el régimen disciplinario y de responsabilidades aplicable, será el contenido en los Estatutos de cada Mutua, en virtud del artículo 70.4 del TRLGSS que dispone que los Estatutos de las Mutuas "*establecerán, necesariamente la responsabilidad de los asociados que desempeñen funciones directivas, así como del director gerente, gerente o cargo asimilado, y la forma de hacer efectiva dicha responsabilidad. A tal efecto se recogerá expresamente que responden frente a la Seguridad Social, la Mutua y los empresarios asociados, por el daño que causen por actos contrarios a la normativa aplicable o a los Estatutos, así como por los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo. Asimismo deberá consignarse la responsabilidad solidaria de los miembros de la Junta directiva respecto de los acuerdos lesivos adoptados por la misma, salvo que prueben que, no habiendo intervenido en su adopción y ejecución, desconocían su existencia o conociéndola hicieron todo lo conveniente para evitar el daño o, al menos, se opusieron expresamente a él. De igual forma deberá señalarse que en ningún caso exonerará de responsabilidades la circunstancia de que el acto o acuerdo lesivo haya sido adoptado, autorizado o ratificado por la Junta General*".

  A su vez, el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, dispone en su artículo 34.7, que corresponde a la Junta Directiva de las Mutuas la exigencia de este tipo de responsabilidades.

  A este respecto, los órganos del Ministerio de Trabajo e Inmigración deben velar, en virtud de sus funciones de dirección y tutela sobre las Mutuas, conferidas por los artículos 5.2 c) y 71 del TRLGSS, por un lado, por el respeto escrupuloso por parte de los órganos directivos de las Mutuas, del referido régimen de incompatibilidades y prohibiciones, y por otro, que los Estatutos de las Mutuas aseguren –y los correspondientes contratos de Alta Dirección con los Directores Gerentes así lo reflejen- las correspondientes sanciones por el incumplimiento de la legislación general de incompatibilidades, sin perjuicio de las modificaciones legales

de que pueda ser objeto el TRLGSS, a las que se hará referencia en el último inciso del presente subapartado.

- Por otro lado, como ya se ha anticipado, este régimen de infracciones y sanciones aplicable a los Directores Gerentes, coexiste con el aplicable a las Mutuas por el quebrantamiento de las prohibiciones establecidas en el artículo 75 del TRLGSS, que, ya se ha dicho, afecta a las Mutuas, y cuya contravención supone una infracción de carácter muy grave, así tipificada por la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (artículo 29.7 del Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 agosto).

  A su vez, el quebrantamiento de las prohibiciones contenidas en el artículo 76 del TRLGSS, que afecta a los miembros de la Junta Directiva y a los Directores Gerentes de la Mutua, en su calidad de órganos de gobierno de las Mutuas, son igualmente generadores de infracciones de carácter muy grave a los efectos del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (artículo 76.2 del TRLGSS).

  En estos casos el bien jurídico protegido es la integridad de la actuación de las Mutuas frente a sus empresas asociadas y la salvaguardia del patrimonio Mutual, entendido no sólo como el patrimonio de la Seguridad Social que tienen adscrito, sino también incluyendo el patrimonio histórico de cada Mutua –el cual no debe olvidarse que está estrictamente sujeto al fin social de la Entidad- .

  De esta suerte, la vigilancia y control del cumplimiento de los artículos 75 y 76 de la Ley General de la Seguridad Social corresponde a los órganos del MTAS y, en particular, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

– Equiparación de umbrales cuantitativos y homogeneización de tratamiento con Entidades Gestoras

La Ley 53/1984, en su artículo 12.1, fija en un 10 por 100 el umbral de la participación del personal al que se aplica dicha Ley –en este caso, los Directores Gerentes de las Mutuas- en sociedades contratistas a los efectos de que opere el régimen de incompatibilidades. En cambio, el artículo 76 del TRLGSS lo fija en el 25 por 100, a los efectos de comprar y vender activos patrimoniales de las Mutuas.

Esta diferencia de tratamiento carece de sentido, máxime cuando una interpretación garantista del término “activo patrimonial” conduce a otorgar el mismo alcance al artículo 76 del TRLGSS que al artículo 12.1 de la Ley 53/1984[41].

Por esta razón, el MTAS, actual Ministerio de Trabajo e Inmigración, debe evaluar la conveniencia de promover las oportunas reformas legales con el fin de sustituir la actual referencia al 25 por 100 contenida en el artículo 76.1 del TRLGSS por otra referida al 10 por 100, equiparando así el régimen establecido en el TRLGSS con el establecido en la Ley 53/1984.

[41] Desde un punto de vista económico, el activo patrimonial comprende todos los bienes de una misma unidad. Es la pertenencia a la misma unidad económica de una serie de derechos susceptibles de apreciación pecuniaria. Bajo esta denominación se engloban los bienes y los derechos (tanto reales como de crédito). Sobre este activo patrimonial recaen las obligaciones, deudas y cargas en general (pasivo) del sujeto económico. Desde este punto de vista no cabe diferenciar los contratos “patrimoniales” de los “no patrimoniales”, siempre que éstos tengan un clausulado de contenido económico y sean susceptibles de generar derechos y/o obligaciones de contenido económico para, en este caso, las Mutuas.

Por otra parte, este límite máximo del 10 por 100 en la participación de empresas contratistas es también el porcentaje que contempla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, cuyo artículo 6.1 hace, por lo demás, extensivo dicho límite, a la participación en empresas no solo contratistas, sino subcontratistas y perceptoras de subvenciones.

Dicha Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, que no es de aplicación a los Directores Gerentes de las Mutuas, sí lo es, en cambio, a los Directores Generales de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, lo que supone un tratamiento diferenciado de difícil justificación.

III.3.4. Conclusión general sobre el incumplimiento del régimen de incompatibilidades

Por todo ello, cabe concluir el presente apartado III.3 señalando que, dadas las graves incidencias que, a lo largo del presente Informe, se ponen de manifiesto en relación con la proliferación de entidades que, estando vinculadas a altos cargos o resto de personal de las Mutuas –en siete de las ocho Mutuas analizadas y con especial relevancia por número o cuantía en las Mutuas "ASEPEYO", "UNIVERSAL MUGENAT" e "IBERMUTUAMUR"-, prestan sus servicios, prácticamente en exclusiva, para las propias Mutuas que éstos dirigen o para las que trabajan, resulta aconsejable que el Ministerio de Trabajo e Inmigración, además de llevar a cabo cuantas actuaciones sean necesarias para garantizar el cumplimiento de la legislación sobre incompatibilidades y salvaguardar los intereses de la Seguridad Social, evalúe la conveniencia de promover las reformas legales oportunas que permitan incorporar expresamente en el TRLGSS aquellas disposiciones contenidas en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, o en otras normas actualmente no aplicables al personal de las Mutuas (como la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), que sean más garantistas y restrictivas que las contenidas en la Ley 53/1984, complementándola.

Tal es el caso, antes señalado, de la equiparación del límite del 10 por 100 en la participación en empresas contratistas o subcontratistas.

Además, sin perjuicio de la valoración de la incorporación al TRLGSS de estas precisiones, y de cuantas otras novedades se estime conveniente, y sin perjuicio asimismo, de la directa aplicación de los preceptos y principios de la Ley 53/1984, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe valorar igualmente la posible incorporación en el propio TRLGSS de una referencia expresa de la sujeción del personal de las Mutuas y, en particular de sus Directores Gerentes, a la Ley 53/1984 de incompatibilidades, así como cuantas referencias se consideren necesarias a los principios rectores que deben informar la actuación del personal de las Mutuas, y en particular, de su personal directivo.

Contrasta en este sentido el silencio que guarda el TRLGSS sobre estas cuestiones con el contenido explícito de otras leyes como las citadas Leyes 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, aplicables respectivamente a los Directores Generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y a su personal, pero no al personal de las Mutuas.

A este respecto, a título ilustrativo, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 53/1984, la Ley 7/2006 contiene preceptos como el de su artículo 4.1, que dispone que "*A los efectos de esta Ley, hay conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas*", y el Estatuto Básico de los Empleados Públicos contiene en su artículo 53, una serie de principios éticos claramente opuestos a las conductas que se ponen reiteradamente de manifiesto a lo largo del presente Informe como la obligación de abstenerse "*en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público",* o la prohibición de contraer obligaciones económicas e intervenir *"en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público*".

Dichos preceptos deben servir de referencia a la hora de evaluar una posible modificación del TRLGSS en el sentido de introducir expresamente unos parámetros legales éticos de actuación del personal de las Mutuas, y muy en especial de su personal directivo.

En esta misma línea, a la vista de la gravedad de las incidencias detectadas en el curso de la presente Fiscalización, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe promover el estudio de una modificación del TRLGSS que contenga la determinación expresa del régimen sancionador aplicable a los Directores Gerentes de las Mutuas (en lugar de deferir dicha determinación a las propias Mutuas en la redacción de sus Estatutos, como hace ahora el artículo 70.4 del TRLGSS), tomando como referencia el régimen sancionador establecido en el artículo 18 de la Ley 7/2006, de 10 de abril, de regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado[42].

III.4. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA CONTRATACIÓN DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el apartado I.2. "*Introducción"* del presente Informe y con el objetivo de facilitar una aproximación a la dimensión económica, cualitativa y cuantitativa, de la contratación llevada a cabo por el sector de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, se ha detallado, por tipo de contrato, el número de contratos y el importe total que recogen las Memorias de las Cuentas Anuales de las Mutuas correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006. Conviene recordar que en el apartado 5.- "*Contratación*" de la Memoria sólo se deben recoger aquellos contratos que, pertenecientes a determinada tipología, superen los 150.253 euros.

[42] Las Mutuas "ASEPEYO" e "IBERMUTUAMUR" han concluido su escrito de alegaciones afirmando que, fundamentalmente en el apartado del régimen de incompatibilidades del personal, "*nada impide que el Tribunal de Cuentas exprese su deseo o incluso recomiende a los Poderes del Estado, el cambio del marco normativo de las Mutuas. Pero lo que le resulta vedado es conducir su ejercicio fiscalizador por la vía de lo que, a su entender, "debería ser" en vez de lo que "es".* Este Tribunal de Cuentas no puede compartir la argumentación meramente declarativa que realizan ambas Mutuas, dado que a su juicio en el Anteproyecto de Informe no se incluye ningún incumplimiento legal que no esté suficientemente argumentado y soportado. Asimismo, hay que precisar que el Tribunal de Cuentas no sólo puede efectuar recomendaciones, sino que está obligado a ello en cumplimiento de una exigencia legal (artículo 14.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo).

Según las Memorias de las Cuentas Anuales de las Mutuas, en el ejercicio 2006 existieron un total de 160 contratos, por un importe conjunto de 112 millones de euros, cuyas características exigieran su inclusión en dicha cuenta anual. En 2005, estos contratos se elevaron a 128, por un importe global de 87 millones de euros. Por lo que se refiere al crecimiento relativo del importe contratado, fue del 29% en el año 2006 y del 13% en el año anterior.

Sin embargo, hay que señalar que, en relación con los gastos e inversiones susceptibles de constituir operaciones contractuales, la representatividad de la información sobre contratación incluida en las Memorias, puede considerarse poco relevante. Así, en el año 2006 sólo el 11,28% de dichos gastos e inversiones se formalizaban y concretaban en alguno de los contratos a incluir en la Memoria de las Cuentas Anuales de las Mutuas, mientras que en el año 2005 ese porcentaje se situaba en el 11,41%.

No obstante lo anterior, el volumen de formalización de la contratación celebrada por las Mutuas, aun siendo claramente insuficiente, fue muy superior, en los dos ejercicios analizados, al reflejado en las Memorias correspondientes.

Este Tribunal solicitó a las Mutuas comprendidas en la muestra, tanto principal como complementaria la información correspondiente a todos los contratos formalizados durante los ejercicios 2005 y 2006, así como la de los formalizados en ejercicios anteriores, que continuaban vigentes durante este período.

La información relativa al número de contratos formalizados y vigentes así como el importe correspondiente a la ejecución de los mismos durante los ejercicios 2005 y 2006 se muestra en los cuadros que se insertan a continuación. Hay que señalar que no se ha incluido la información correspondiente a la Mutua número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”, dado que, de acuerdo con la comunicación remitida a este Tribunal de Cuentas, sus sistemas de información no permitían almacenar todos los datos solicitados –aplicaciones presupuestarias e importes ejecutados anualmente, por ejemplo-, por lo que su integración con los del resto de las Mutuas no hubiera garantizado la homogeneidad necesaria en la presentación agregada de los datos.

CUADRO Nº 7

VOLUMEN DE CONTRATACIÓN DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EJERCICIO 2006

(En euros)

2006	Nº 10 UNIVERSAL MUGENAT		Nº 11 MAZ		Nº 151 ASEPEYO		Nº 183 MUTUA BALEAR		Nº 201 MUTUA GALLEGA		Nº 267 UNIMAT		Nº 274 IBERMUTUAMUR		TOTALES	
TIPO	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM**	**IMPORTE**
Contratos de obras	13	4.549.228	0	0	66	5.249.379	0	0	1	220.743	8	3.383.912	15	7.022.651	103	20.425.913
Contratos de suministro	71	1.889.133	77	696.873	86	4.820.763	7	765.693	0	0	24	858.724	50	4.641.313	315	13.672.499
Contratos de consultoría y asistencia y de servicios	218	14.592.680	106	4.083.632	276	35.180.480	41	2.400.198	5	562.432	66	1.507.037	109	9.402.532	821	67.728.991
Contratos o conciertos de asistencia sanitaria y control ITCC	138	13.541.836	77	1.570.572	771	22.546.629	40	1.173.947	25	3.397.168	39	291.405	516	12.215.726	1606	54.737.283
Contratos de compraventa y arrendamiento de inmuebles	113	4.681.365	119	2.552.626	198	11.349.213	14	484.082	0	0	42	1.360.278	157	6.540.778	643	26.968.342
TOTAL CONTRATOS GASTO	**553**	**39.254.242**	**379**	**8.903.703**	**1.397**	**79.146.464**	**102**	**4.823.920**	**31**	**4.180.343**	**179**	**7.401.356**	**847**	**39.823.000**	**3.488**	**183.533.028**
Contratos o conciertos de asistencia sanitaria. Ingresos	1	296.561	0	0	0	0	4	116.792	0	0	4	23.677	1	517.887	10	954.917
Generación de ingresos	0	0	1	37.742	9	189.287	0	0	0	0	0	0	0	0	10	227.029
TOTAL CONTRATOS INGRESO	**1**	**296.561**	**1**	**37.742**	**9**	**189.287**	**4**	**116.792**	**0**	**0**	**4**	**23.677**	**1**	**517.887**	**20**	**1.181.946**
TOTAL CONTRATOS	**554**	**39.550.803**	**380**	**8.941.445**	**1406**	**79.335.751**	**106**	**4.940.712**	**31**	**4.180.343**	**183**	**7.425.033**	**848**	**40.340.887**	**3.508**	**184.714.974**

CUADRO Nº 8

VOLUMEN DE CONTRATACIÓN DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EJERCICIO 2005

(En euros)

2005	Nº 10 UNIVERSAL MUGENAT		Nº 11 MAZ		Nº 151 ASEPEYO		Nº 183 MUTUA BALEAR		Nº 201 MUTUA GALLEGA		Nº 267 UNIMAT		Nº 274 IBERMUTUAMUR		TOTALES	
TIPO	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**	**NÚM.**	**IMPORTE**
Contratos de obras	25	4.390.621	0	0	59	5.784.376	0	0	1	403.400	5	926.932	3	2.793.705	**93**	**14.299.034**
Contratos de suministro	108	1.869.967	53	531.115	90	5.563.701	7	578.886	0	0	24	812.550	39	2.893.462	**321**	**12.249.681**
Contratos de consultoría y asistencia y de servicios	199	13.862.077	82	2.601.697	269	34.375.295	61	1.000.116	5	449.910	78	1.319.874	221	6.094.601	**915**	**59.703.570**
Contratos o conciertos de asistencia sanitaria y control ITCC	114	12.066.538	66	1.419.729	700	19.242.344	41	1.148.473	26	3.242.546	8	246.615	448	10.127.685	**1.403**	**47.493.930**
Contratos de compraventa y arrendamiento de inmuebles	112	9.266.566	114	2.286.418	221	6.186.248	11	429.100	0	0	40	1.221.210	138	7.027.236	**636**	**26.416.778**
TOTAL CONTRATOS GASTO	**558**	**41.455.769**	**315**	**6.838.959**	**1.339**	**71.151.964**	**120**	**3.156.575**	**32**	**4.095.856**	**155**	**4.527.181**	**849**	**28.936.689**	**3.368**	**160.162.993**
Contratos o conciertos de asistencia sanitaria. Ingresos	1	293.581	0	0	0	0	5	85.576	0	0	4	39.152	0	0	**10**	**418.309**
Generación de ingresos	1	11.025	1	30.978	9	316.677	0	0	0	0	0	0	0	0	**11**	**358.680**
TOTAL CONTRATOS INGRESO	**2**	**304.606**	**1**	**30.978**	**9**	**316.677**	**5**	**85.576**	**0**	**0**	**4**	**39.152**	**0**	**0**	21	**776.989**
TOTAL CONTRATOS	**560**	**41.760.375**	**316**	**6.869.937**	**1.348**	**71.468.641**	**125**	**3.242.151**	**32**	**4.095.856**	**159**	**4.566.333**	**849**	**28.936.689**	**3.389**	**160.939.982**

Como se desprende del análisis de los dos cuadros anteriores, el volumen de contratación de las siete Mutuas analizadas se sitúa en 3.508 contratos, por un importe total de 185 millones de euros, en el ejercicio 2006, y en 3.389 contratos, por un global de 161 millones de euros, en el ejercicio 2005, lo que representa un incremento relativo del 3,5%, en cuanto al número de contratos, y del 14,8%, en cuanto al importe total ejecutado.

La ratio que este volumen de contratación –la correspondiente, exclusivamente, a la susceptible de generar obligaciones para las Mutuas- representa sobre el total de los gastos de las siete Mutuas analizadas, se sitúa en el 27% en el año 2006 y en el 28% en el ejercicio anterior. El bajo valor del coeficiente apuntado evidencia una escasa e insuficiente formalización contractual. Y esta circunstancia puede alcanzar consecuencias relevantes en la gestión de los fondos de la Seguridad Social que compete a las Mutuas, dado que la formalización por escrito de las cláusulas del contrato estableciendo las condiciones definitorias de los derechos y obligaciones que asumen cada una de las partes, resulta imprescindible para garantizar la seguridad jurídica que debe presidir las relaciones con terceros de cualquier entidad responsable de la gestión de fondos de naturaleza pública.

De acuerdo con la información contenida en las bases de datos proporcionadas por las Mutuas incluidas en la muestra, no se efectuó con carácter general, publicidad en los procedimientos de adjudicación. Sí se ha promovido cierta concurrencia de ofertas en dos de las Mutuas: en nueve contratos formalizados en los años 2005 y 2006 por la Mutua número 267.- “UNIÓN DE MUTUAS” y en 94 contratos formalizados en dicho período por la Mutua número 274.- “IBERMUTUAMUR”. También solicitó varias ofertas la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" en algunos contratos de obras y grandes contratos informáticos, según ha podido verificar este Tribunal de Cuentas en el análisis de los expedientes de contratación correspondientes.

Una de las consecuencias que se deriva de la falta de publicidad en los procedimientos de adjudicación de los contratos de las Mutuas, es la propensión a contratar con sus empresas asociadas, práctica que puede constituir una herramienta de competencia desleal entre Mutuas para conseguir cuotas de asociación. Así se desprende del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas sobre las empresas adjudicatarias de los contratos formalizados y en vigor durante el período objeto de la presente fiscalización, para las ocho Mutuas incluidas en la muestra seleccionada al efecto.

- En primer lugar, se ha podido constatar que un 34% del número total de contratos en vigor durante 2005 y 2006 fueron formalizados con empresas asociadas a la propia Mutua adjudicadora. Este porcentaje se eleva a un 59% por lo que se refiere al importe que supusieron los contratos, que se distribuye entre las Mutuas de la muestra del modo siguiente:

MUTUA	PORCENTAJE
Nº 151. ASEPEYO	65%
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	64%
Nº 201. MUTUA GALLEGA	63%
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	52%
Nº 267. UNIMAT	45%
Nº 274. IBERMUTUAMUR	45%
Nº 11. MAZ	40%
Nº 183. MUTUA BALEAR	40%

- Un 5% de estos contratos suscritos con empresas asociadas, se celebró en el mismo periodo temporal en que se produjo la asociación de las empresas adjudicatarias a la Mutua contratante. Este porcentaje medio es superado en las Mutuas números 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA” (el 9%), 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” (el 7%) y 11.- “MAZ” (el 6%). Esta práctica, que podría ser calificada como competencia desleal para la captación de empresas, no se ha detectado en las Mutuas números 267.- "UNIÓN DE MUTUAS" y 183.- "MUTUA BALEAR", y ha alcanzado menor relevancia cuantitativa que en el conjunto de la muestra, en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" (el 2%).

- Por lo que se refiere al importe de la facturación abonado por las Mutuas a sus empresas asociadas durante el periodo fiscalizado (independientemente de que estuviera o no formalizado en un documento contractual), supuso un 47% de los gastos totales realizados. Es decir, prácticamente la mitad de los gastos de las Mutuas susceptibles de ser ejecutados por terceros, se facturaron por sus empresas asociadas.

  Dentro de este análisis hay que destacar el hecho de que en las ocho Mutuas analizadas los porcentajes de facturación de asociadas fueron muy similares, siendo el más alto el de la Mutua número 151.- “ASEPEYO” con un 54% y el más bajo el correspondiente a la Mutua número 274.- “IBERMUTUAMUR” con un 41%.

Por lo que respecta al régimen de tutela administrativa ejercida por el MTAS, y de acuerdo con las competencias que para la autorización de determinadas operaciones, le otorga el Reglamento sobre colaboración en la gestión, tal y como ha quedado apuntado en el subapartado III.2.1. “*Ámbito objetivo de las autorizaciones administrativas*” del presente Informe, hay que destacar que, para el conjunto de las ocho Mutuas analizadas, el 38% de los contratos y el 33% del importe contratado han sido objeto de autorización previa.

El presente apartado, reservado a analizar los resultados obtenidos de la revisión de la contratación, en general, de las Mutuas, se ha estructurado en los siguientes subapartados:

- En un primer subapartado se detallarán las incidencias de carácter general que se han podido constatar en los procedimientos y expedientes de contratación que han sido objeto de revisión por este Tribunal de Cuentas.

- En segundo término, se procederá al análisis de la existencia generalizada de personas y entidades vinculadas a las Mutuas, como una consecuencia de la no sujeción de estas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social al ámbito subjetivo de aplicación de la normativa reguladora de la contratación pública, y de los reiterados incumplimientos que, de los principios generales de la contratación, que sí les eran de aplicación, y del régimen de incompatibilidades que afecta a su personal, han realizado las Mutuas analizadas en el período objeto de fiscalización.

- Por último, se dedicará un subapartado a la especificación de los aspectos individuales más relevantes, desglosados por Mutuas, que se derivan de los expedientes concretos de contratos analizados.

III.4.1. Incidencias de carácter general

Las MATEPSS, no han estado incluidas, hasta el 1 de enero de 2007, en el ámbito subjetivo de aplicación del TRLCAP, que constituyó la norma reguladora de la contratación pública durante el periodo objeto de esta Fiscalización.

No obstante lo anterior, como ya se ha señalado en los apartados I.2.1 y III.1 del presente Informe, en la medida en que las Mutuas están sujetas en su actuación a determinadas normas de Derecho público y que la contratación celebrada por las Mutuas constituye un instrumento de ejecución presupuestaria y de gasto público, ésta ha estado sujeta a:

- Los requisitos, procedimientos y autorizaciones establecidos por la normativa administrativa que les es de aplicación, fundamentalmente el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, y el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre Patrimonio de la Seguridad Social;

- Los principios aplicables a la gestión económico financiera que, para todos los sujetos integrantes del Sector Público estatal, la Ley General Presupuestaria establece en su artículo 69.1, y en particular a los de objetividad y transparencia en su actividad;

- Los principios de eficiencia y economía que la Constitución española proclama en relación con la ejecución del gasto público (artículo 31.2 de la Constitución)[43].

[43] No puede aceptarse la alegación formulada por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" sobre que no puede recurrirse a determinados principios generales en los supuestos en los que, como es el caso, "*no hay un vacío legal que deba necesariamente salvarse mediante la interpretación de principios generales o previsiones concretas en que el derecho positivo vigente los ha traducido para los entes del sector público en ese momento incluidos en su ámbito de aplicación*". En ningún apartado del Anteproyecto se hace referencia alguna a ningún tipo de vacío legal en el área de la gestión contractual de las Mutuas. Conviene reiterar que el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía predicables de toda la gestión del gasto público era obligado ya para las Mutuas en base a su inclusión en el ámbito subjetivo de la Ley 11/1977, General Presupuestaria, de 4 de enero –véanse, entre otros, los artículos 50, 51 y 147 de la redacción inicial de la Ley y nótese el amplio período de tiempo en el que el presupuesto de las Mutuas ha estado ya integrado en el de la Seguridad Social y en su ejecución han estado obligadas al cumplimiento de los principios generales que inspiran la ejecución del gasto público y al cumplimiento estricto de las disposiciones de dicha Ley General Presupuestaria-. Y no puede olvidarse que una de las formas de garantizar el cumplimiento de ambos principios es mediante la promoción de concurrencia y publicidad en la contratación, por lo que si bien el cumplimiento de estos principios no se exige a las Mutuas de forma directa y explícita por su legislación aplicable, sí resulta exigible de forma indirecta como garantía de los principios antes referidos de eficiencia y economía.

Las Mutuas celebraron numerosos contratos con personas naturales y jurídicas para el desenvolvimiento corriente de su actividad, que tuvieron por objeto la ejecución de obras de construcción y de reforma de inmuebles para la instalación de sus centros asistenciales y administrativos, el suministro de productos y bienes muebles mediante compra, arrendamiento o arrendamiento financiero, la consultoría y asistencia para la realización de estudios o proyectos y la prestación de servicios, así como el arrendamiento de inmuebles y la adquisición de éstos a favor de la TGSS –en su calidad de titular del patrimonio único de la Seguridad Social-, que son objeto de análisis en el presente apartado.

Además, resulta especialmente relevante la celebración de contratos para la prestación de la asistencia sanitaria y recuperadora y para el control y seguimiento de la ITCC. Su objeto lo constituyen actividades que son propias del ámbito de gestión encomendado a las Mutuas en su colaboración con la Seguridad Social.

Las incidencias, de carácter general, detectadas en la realización de los trabajos de campo se explicitan a continuación:

- Inexistencia de registros exactos de los contratos celebrados

Las Mutuas no dispusieron de registros que permitieran un conocimiento exacto de sus contratos celebrados y vigentes en cada ejercicio económico. Las bases de datos elaboradas a petición de este Tribunal de Cuentas, contuvieron numerosas deficiencias y omisiones y no constituyen una relación exhaustiva de los contratos celebrados en los ejercicios de referencia. Hay que tener en cuenta que una parte importante de la contratación de las Mutuas no se formalizó por escrito. En algunos casos también se detectó la existencia de contratos que sí estaban formalizados por escrito, pero no habían sido incluidos en las correspondientes bases de datos.

- Insuficientes normas de procedimiento interno para la tramitación, formalización y seguimiento de los contratos

La Mutuas no observaron en su gestión contractual, con carácter general, unas pautas de procedimiento regladas y aprobadas por normas internas, reguladoras de cauces formales de obligado cumplimiento para la celebración de contratos de obras, servicios, suministros, o asistencia y consultoría durante el periodo objeto de esta Fiscalización.

En particular, en el caso de la Mutua “IBERMUTUAMUR”, si bien careció durante los ejercicios 2004 y 2005 de un procedimiento de contratación establecido mediante normas aprobadas por el órgano competente (con la excepción de una Circular interna aplicable a los inmuebles en arrendamiento, que regulaba exclusivamente la tramitación de este tipo de contratos), con fecha de 25 de noviembre de 2005, para su aplicación a partir del ejercicio 2006, fue aprobada una Circular interna denominada “Procedimiento de contratación de obras, suministros, servicios y consultoría y

---

Tampoco puede admitirse la alegación de las Mutuas “ASEPEYO” e “IBERMUTUAMUR” en el sentido de que “*en lo que no está regulado es que la Administración no ha querido regular. En lo no regulado, la Administración no sólo ha consentido sino que ha preferido que la actuación de las Mutuas se sujete a las normas de derecho privado propias de su naturaleza*”. Es decir, según este criterio, salvo el régimen de tutela administrativa que se configura para la contratación de las Mutuas en el Reglamento sobre colaboración en la gestión, las Mutuas no estarían sujetas a ningún tipo de “*obligación*” en su régimen contractual. A juicio de este Tribunal de Cuentas, la gestión de los fondos públicos que la Ley General de la Seguridad Social atribuye a las Mutuas ha de ajustarse estrictamente a las normas que regulan la ejecución del gasto público –legalidad, eficacia, eficiencia y economía, y objetividad y transparencia en la actuación administrativa-, con las peculiaridades que la propia normativa reconoce a la gestión económico financiera de las Mutuas.

asistencia", elaborada con la finalidad de regular los procesos de contratación conforme a los principios de libre concurrencia, eficiencia y transparencia, que contemplaba una tramitación de los contratos análoga a la establecida en la normativa pública de contratación.

También la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" aprobó algunas instrucciones de carácter interno que establecieron normas reguladoras de aspectos parciales de la contratación y, en concreto, de los contratos relativos a Sistemas para el Tratamiento de la Información, de aplicación a partir de enero de 2005.

Las tres Mutuas incluidas en la muestra principal, dispusieron de "contratos-tipo" elaborados por sus servicios jurídicos. Sin embargo, estos contratos no siempre se correspondieron con los documentos de formalización suscritos en la práctica, que salvo excepciones, se redactaron para cada caso concreto.

Si bien es cierto que algunos de los contratos o grupos de contratos analizados, como es el caso de los contratos de obras y algunos de servicios informáticos tramitados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", así como los suministros de ciertos grupos de bienes llevados a cabo por esta misma Mutua, y ya en el ejercicio 2006, por "IBERMUTUAMUR", se sujetaron a pautas procedimentales análogas a las que establece la normativa de contratación pública, hay que señalar que en el análisis de la muestra de contratos efectuado, este Tribunal de Cuentas observó que gran parte de las contrataciones se tramitaron sin sujeción a un procedimiento preestablecido en garantía del buen fin contractual y de la defensa del interés público. Asimismo, su tramitación se realizó de forma heterogénea, incluso en el ámbito de contratos de la misma tipología.

En cualquier caso, las normas de funcionamiento interno que regularon la contratación en el periodo fiscalizado, no aseguraron una adecuada promoción de la publicidad y la concurrencia ni contemplaron la motivación de los acuerdos de adjudicación, la formalización de los expedientes y del correspondiente contrato, ni el seguimiento de su ejecución. La falta de un procedimiento regulador de los aspectos esenciales de la contratación generó numerosas debilidades de control interno, falta de transparencia en la gestión y supuso un obstáculo para el efectivo cumplimiento de los objetivos de eficacia, eficiencia y economía.

- Ausencia de publicidad y concurrencia en la contratación

Ninguna de las Mutuas analizadas efectuó publicidad de sus contratos, en cuanto ésta supone la comunicación de la necesidad de contratar. La entidad de algunas de las contrataciones efectuadas habría justificado la publicación, al menos, de un anuncio en diarios de difusión nacional o simplemente en la página *web* de la que todas ellas disponen.

Tampoco promovieron concurrencia en sentido estricto, en cuanto ésta se entiende como el hecho de facilitar la participación de todas las personas y empresas que puedan estar interesadas en la contratación. En algunos supuestos, las Mutuas analizadas sí solicitaron la presentación de ofertas y presupuestos a una pluralidad de empresas, pero esta solicitud se efectuó mediante una invitación directa de la Mutua. En el resto de los supuestos analizados, la adjudicación del contrato se realizó directamente a la empresa elegida, sin evaluación de otras condiciones ni precios.

Así, la Mutua "IBERMUTUAMUR" acreditó la solicitud de dos o más ofertas en sus contratos de obras que se encontraban formalizados documentalmente, pero no en los contratos de asistencia técnica para la redacción de los proyectos correspondientes, ni en otros contratos de servicios analizados.

La Mutua número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”, también acreditó la solicitud de ofertas en los contratos de obras analizados, así como en algunas contrataciones para servicios y suministros de cuantía más relevante, como en el caso del contrato inicial suscrito con DMR CONSULTING, S.L., pero también adjudicó algunos contratos directamente.

En lo que se refiere a los procedimientos de homologación de algunos suministros de bienes implantados por estas dos Mutuas, hay que señalar que la participación de las empresas en estos procesos, desde el punto de vista de la promoción efectiva de concurrencia y publicidad, dependió en todo caso de una invitación directa de la Mutua.

Al margen de la casuística que respecto a sus procedimientos de contratación presentaron las dos Mutuas referidas, la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, no acreditó la solicitud de ofertas ni presupuestos en ninguna de las contrataciones analizadas.

- Prórrogas sucesivas de determinados contratos

Hay que señalar también la práctica observada en las tres Mutuas de prorrogar durante largos periodos de tiempo los contratos de servicios suscritos con algunas empresas, entre las que se encuentra un número relevante de empresas asociadas. Este recurso continuado a las prórrogas supone una limitación a la concurrencia de posibles interesados en contratar, así como de la oportunidad del contratante de lograr mejoras en las condiciones de la prestación y en los precios del servicio, por lo que la duración de los contratos y sus prórrogas debe estar limitada.

- Contratación generalizada con empresas asociadas

La falta de aplicación efectiva de los principios señalados, que garantizan la transparencia de la gestión contractual, se tradujo en la práctica, ya apuntada al comienzo del presente apartado, en la alta prevalencia de las contrataciones de obras, bienes y servicios con empresas asociadas, tanto en lo que se refiere al número de contratos adjudicados, como al importe de los mismos, puesto que las contrataciones se les ofrecen directamente e incluso el hecho de que la empresa forme parte del colectivo de asociadas, constituyó explícitamente un criterio de preferencia a la hora de valorar un conjunto de ofertas[44].

- Recurso a la contratación con empresas vinculadas

Pero además, la falta de transparencia en las contrataciones ha facilitado la creación de empresas vinculadas a diverso personal relacionado con las Mutuas (directamente o mediante personas

[44] Las Mutuas “MAZ” e “IBERMUTUAMUR” han manifestado, en el trámite de alegaciones, respecto de la incidencia consistente en la contratación generalizada con empresas asociadas, que la normativa reguladora de las Mutuas no establece la imposibilidad de contratar el conjunto de bienes y servicios complementarios y necesarios para el desarrollo de su actividad principal, con empresas integradas en su colectivo protegido, más allá de las prohibiciones y limitaciones establecidos en el artículo 76 de la Ley General de la Seguridad Social y artículos 34 y 35 del Real Decreto 1.993/1995 –prohibiciones referidas a las personas que ejerzan funciones de dirección ejecutiva o miembros de la Junta Directiva- y que, por tanto, el Tribunal de Cuentas, ha efectuado una interpretación extensiva de la normativa sancionadora contenida en estos preceptos. Hay que señalar al respecto, que el Tribunal de Cuentas ni invoca ni pretende aplicar ninguna norma sancionadora.

El reproche que se hace al respecto, tal y como se expone en el Anteproyecto de Informe, se refiere en todo caso a que se trata de una práctica contraria a los principios que deben regir la gestión de fondos públicos, ya que supone una limitación del principio de concurrencia, en cuanto éste es instrumental de los de transparencia y objetividad y de los de eficiencia y economía. Práctica que, en cualquier caso, no resulta admisible dado que la asociación a la Mutua no puede constituir un criterio válido para efectuar una valoración objetiva de ofertas en los procedimientos de contratación.

interpuestas), como se indica en el subapartado III.4.2 siguiente, que ocupa cargos de relevancia en la toma de decisiones sobre qué se contrata, por cuánto y con quién, que han sido constituidas expresamente para obtener estos contratos financiados con fondos públicos, y cuyos ingresos procedieron en exclusiva o prácticamente en exclusiva, de la relación comercial con la Mutua correspondiente. No hay que olvidar que, con independencia de la naturaleza jurídico-privada de los contratos de las Mutuas, ni la finalidad pública que persiguen, ni el carácter público de los fondos con los que se financian, son compatibles con la persecución de intereses meramente particulares[45].

– Falta de rigor en la preparación de los contratos

Tampoco ha sido una práctica habitual de las MATEPSS la formación de un expediente de contratación, entendido como conjunto de actos documentados mediante los que el órgano de contratación especifica su voluntad de contratar y que constituye la acreditación documental de las actuaciones realizadas. El conjunto de trámites preparatorios de la contratación de los que existía acreditación documental presentó una gran casuística en función de la Mutua contratante, del tipo de contrato e incluso de cada contrato en particular.

Así, con carácter general, se ha podido constatar la inexistencia de la propuesta de la unidad de gestión correspondiente, justificando la necesidad que se pretendía atender con el contrato. Sin embargo, hay que señalar que en el caso de las adquisiciones de inmovilizado efectuadas por "IBERMUTUAMUR", en el documento de solicitud de la inversión sí constaba una descripción sucinta de las necesidades realizada por la unidad peticionaria.

Tampoco constaba en el caso de los contratos de servicios ningún informe que justificara la insuficiencia, la falta de adecuación, o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales para cubrir las necesidades que se trataba de satisfacer a través del contrato. Esta deficiencia resulta especialmente relevante en el caso en el que las prestaciones encomendadas a una empresa externa constituyan actividades propias del ámbito de competencias de las Mutuas, como los celebrados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" para la externalización de gran parte de sus gestiones administrativas, tal y como se ha apuntado en el epígrafe III.2.1.1 del presente Informe. También se pueden citar, como ejemplo, los sucesivos contratos de apoyo técnico celebrados por "FRATERNIDAD MUPRESPA" con DMR CONSULTING, S.L., y con otras empresas, ya que aunque se justificó la necesidad de la contratación inicial, no consta justificación de las sucesivas renovaciones que suponen una relevante partida de gasto anual para la Mutua.

Con carácter general, las Mutuas no elaboraron pliegos de condiciones generales aplicables a todos los contratos de objeto análogo, ni de condiciones particulares reguladores de las cláusulas específicas de cada contrato concreto. Tampoco elaboraron pliegos de prescripciones técnicas con

[45] En el trámite de alegaciones, "IBERMUTUAMUR" "*niega la existencia de empresas a ella vinculadas"* e invoca la libertad de contratación con cualquier persona física o jurídica. Es necesario señalar, en primer lugar, que la Mutua no efectúa ninguna alegación destinada a contradecir la existencia de los vínculos personales o societarios con ciertas empresas que se ponen de manifiesto en el epígrafe III.4.2.4. En segundo término, hay que reiterar aquí, tanto el concepto de vinculación expuesto al comienzo del subapartado III.4.2, como el criterio que subyace en el Anteproyecto de Informe, en cuanto a que la naturaleza pública de los fondos que estas entidades gestionan y el fin público que persiguen en su actividad, determinan que su gestión deba estar sometida a ciertos principios básicos para garantizar, tanto el buen fin contractual, como la adecuada salvaguarda de los intereses públicos. El conflicto de intereses que surge de la contratación con empresas vinculadas a personal de las Mutuas, además de suponer un incumplimiento de la normativa sobre incompatibilidades, implica un riesgo para el patrimonio de la Seguridad Social –la concesión de un beneficio económico a las entidades vinculadas puede ir en detrimento del patrimonio de la Seguridad Social-, que no puede soslayarse invocando el principio de libertad de contratación.

las características que debían reunir los bienes y servicios objeto del contrato. No obstante esta afirmación debe ser matizada por la existencia de excepciones.

Así, se observó un mayor rigor en este sentido en las contrataciones de obras efectuadas por la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", que acreditó la existencia de pliegos de condiciones generales conteniendo las bases necesarias para la presentación de ofertas y adjudicación del contrato, junto con el pliego de condiciones técnicas contenido en el proyecto correspondiente. En el caso de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", esta información se limitó al pliego de condiciones técnicas contenido en los proyectos de obras. En el supuesto de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" únicamente constaba un documento anexo al contrato formalizado denominado "*pliego de condiciones generales técnico-facultativas*" conteniendo un conjunto de cláusulas genéricas que no se correspondieron con la ejecución real del contrato.

También se establecieron con carácter previo las condiciones de adjudicación y de ejecución, en la contratación de los servicios de apoyo técnico efectuada por el Comité de Sistemas y Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) de "FRATERNIDAD MUPRESPA". Asimismo, los procesos de homologación de bienes efectuados tanto por esta Mutua como por "IBERMUTUAMUR", a partir del ejercicio 2006, supusieron la redacción de los correspondientes pliegos reguladores de las condiciones de selección de ofertas y de prestación del servicio en idénticas condiciones para todos los proveedores.

– Insuficiente justificación de la selección de proveedores

Los procedimientos para la selección de proveedores no aseguraron con carácter general una gestión contractual sujeta a los principios de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

Ya se ha señalado que la contratación de "UNIVERSAL MUGENAT" se caracterizó por la no promoción de concurrencia de ofertas, ni siquiera desde un punto de vista formal, por lo que la Mutua adjudicó los contratos de forma directa a la empresa elegida utilizando como justificación en la generalidad de los casos, el *"conocimiento del proveedor"* que tenía la entidad.

También "IBERMUTUAMUR" y "FRATERNIDAD MUPRESPA" adjudicaron contratos sin petición de ofertas en supuestos en los que no había razones que aconsejaran esta forma de contratación, si bien esta práctica tuvo un carácter menos generalizado que en la Mutua anterior. Cabe citar, a título de ejemplo, el contrato suscrito por "FRATERNIDAD MUPRESPA" con la empresa BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.L. en el que no se solicitaron ofertas, basándose en que ya había prestado servicios a la Mutua en calidad de subcontratista; o los suscritos por "IBERMUTUAMUR" para la administración de su base de datos *Oracle* con la persona física A.P.A. o de consultoría con la empresa PROJECTDONE, S.L.

Al margen de lo anterior, los criterios de adjudicación utilizados para la valoración de las ofertas en los casos en que se solicitaron, no se determinaron con carácter previo en los correspondientes pliegos, con excepción de los supuestos ya señalados. La concurrencia promovida por las Mutuas se limitó por lo general a la solicitud de un número variable de ofertas o presupuestos a empresas previamente seleccionadas, que generalmente eran proveedoras habituales, resultando adjudicataria la empresa que presentó la oferta económicamente más ventajosa.

En estos casos, la práctica habitual seguida por las Mutuas no fue la de dejar constancia en el expediente de contratación de las invitaciones cursadas, las ofertas recibidas ni las razones de su aceptación o rechazo, lo que redunda en la falta de transparencia antes indicada.

Hay que resaltar que en el caso de las obras adjudicadas por “IBERMUTUAMUR”, la oferta más barata se presentó siempre por las empresas que, además de estar asociadas a la Mutua, estaban vinculadas al Jefe del Departamento de Obras de la Mutua, como se indicará en el subepígrafe III.4.3.2.1 del presente Informe.

En el caso de “FRATERNIDAD MUPRESPA”, en el que el criterio de adjudicación de las obras fue también el de la oferta económicamente más ventajosa, de las 15 empresas contratadas durante el periodo objeto de fiscalización, 11 de ellas estaban asociadas a la Mutua.

También resulta significativo el hecho ya apuntado de que en los pliegos de condiciones generales de “FRATERNIDAD MUPRESPA”, para la contratación de suministros de material fungible, se estableciera como circunstancia favorable a la adjudicación, el hecho de que la empresa estuviera asociada a la Mutua o de que suscribiera un compromiso de asociación para el futuro.

Con carácter general, la resolución sobre la adjudicación de los contratos correspondió a los Directores Gerentes de las Mutuas, y en algunos casos a los Directores o Subdirectores de Gestión del área correspondiente, a los que normalmente correspondió elevar la propuesta de adjudicación para su aprobación por los primeros.

Hay que destacar como aspecto positivo que en el caso de la Mutua “FRATERNIDAD MUPRESPA”, la decisión de la adjudicación en contrataciones relevantes, como obras o grandes contratos informáticos, se encomendó a un órgano colegiado constituido por dos o más responsables del área correspondiente.

- Inexistencia de justificación de la capacidad y solvencia de las empresas

Este Tribunal detectó que en numerosos supuestos las Mutuas no habían solicitado ninguna documentación relativa a la capacidad y solvencia de las empresas contratadas que permitiera comprobar su aptitud para la ejecución del contrato.

Los responsables de “UNIVERSAL MUGENAT” manifestaron al respecto que los contratos se celebraron basándose en el conocimiento que de cada proveedor tenía la entidad, y en virtud de esta circunstancia, no se había solicitado con carácter general la acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica, ni de la capacidad de las empresas para desarrollar los contratos adjudicados. No obstante, la Mutua proporcionó documentación acreditativa de la solvencia financiera de las empresas constructoras que ejecutaron determinados contratos de obras en el ejercicio 2006, respecto de los que no se detectaron incidencias, consistente en certificaciones bancarias y en copias de las Cuentas Anuales depositadas por estas empresas en el Registro Mercantil correspondiente, información que no se consideró necesario solicitar en los casos de sus empresas vinculadas RESTON CONFORTING, S.L. y ASGENTA, S.L. “*por tratarse de contratistas conocidos*” (véase el subepígrafe III.4.3.1.1).

También se detectó esta deficiencia en las contrataciones de obras de “IBERMUTUAMUR”, ya que no se solicitó ninguna información relativa a la solvencia económica, ni a los medios personales y materiales con que contaban las empresas contratistas para la ejecución de los trabajos, algunos de ellos de gran complejidad, como puede ser la construcción de un inmueble para la instalación de un centro por importe superior a 4 millones de euros, máxime cuando la adjudicación recayó sobre un empresario individual asociado a la Mutua en calidad de trabajador por cuenta propia o autónomo, y vinculado al Jefe del Departamento de Obras de la propia Mutua. También en este caso los responsables de la Mutua manifestaron que al tratarse de empresas que llevaban tiempo colaborando con la Mutua, se conocía su aptitud (véase el subepígrafe III.4.3.2.1).

"FRATERNIDAD MUPRESPA", por su parte, solicitaba las Cuentas Anuales depositadas en el Registro Mercantil correspondiente, en el caso de la primera contratación con una empresa de obras, si bien en uno de los contratos analizados no pudo acreditar la existencia de esta documentación. En el caso de los contratos de servicios, solicitó los documentos de cotización a la Seguridad Social, "Documentos TC2", relaciones nominales de trabajadores, correspondientes al personal de contratistas externos que se encontraran desarrollando trabajos para la Mutua. Sin embargo, en el caso del contrato suscrito con la empresa CONSULTORÍA Y ASESORAMIENTO EMPRESARIAL SIGLO XXI, S.L., no había solicitado estos "Documentos TC2" correspondientes, que sí solicitaba en el caso de otros contratos de servicios informáticos. Este Tribunal de Cuentas comprobó que esta empresa careció de trabajadores en alta, a efectos de cotización a la Seguridad Social, y de gastos de personal durante el periodo de vigencia de los correspondientes contratos. Hay que tener en cuenta, en relación con esta sociedad, su dependencia económica absoluta de la Mutua (véase el subepígrafe III.4.3.3.3).

En ninguna de las Mutuas analizadas se verificaba el cumplimiento, por parte de las empresas adjudicatarias de los contratos, de sus obligaciones tributarias o para con la Seguridad Social. En este último supuesto, en el caso de empresas que resultaran deudoras de la Seguridad Social (por impago de cotizaciones, por ejemplo), esta falta de verificación provocaría que, a través de la Mutua, la Seguridad Social estuviera realizando pagos a favor de sus propios deudores.

– Falta de formalización de contratos

Se ha podido constatar que "IBERMUTUAMUR" no había formalizado los contratos correspondientes a varias obras ejecutadas durante el periodo objeto de esta Fiscalización, algunas de ellas de cuantía muy relevante (hasta 290.000 euros). Tampoco fueron objeto de formalización por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" diversas obras ejecutadas en sus inmuebles, por considerar que se trataba de trabajos que no alcanzaron importes significativos, a pesar de que en algunos casos superaron los 100.000 euros.

La contratación de suministros de bienes, tanto inventariables como no inventariables (a título de ejemplo material de oficina, material informático fungible, material sanitario, mobiliario, etc.), que constituyó partidas de gasto de cuantía muy relevante dentro del importe global contratado, no fue incluida por ninguna de las tres Mutuas en las bases de datos de contratos proporcionadas, ya que tampoco se formalizaron los contratos correspondientes con los proveedores, con la sola excepción de la Mutua "IBERMUTUAMUR", que sí formalizó contratos con los proveedores seleccionados a través del proceso emprendido para la homologación de la contratación del suministro de diverso material durante el ejercicio 2006.

En otros casos fue la oferta de la empresa estableciendo sucintamente el precio y el objeto del contrato, aceptada mediante firma por el representante de la Mutua, el único documento regulador de los derechos y obligaciones de las partes y de las condiciones de ejecución.

– Indeterminación del objeto de los contratos y de las obligaciones que asumen las partes

La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" celebró contratos de consultoría y servicios en los que el objeto aparecía insuficientemente definido, estableciendo incluso la facultad de las partes para modificar los términos de las prestaciones mediante órdenes de trabajo.

También se detectó en esta Mutua, la existencia de adendas a un contrato inicial por las que se fueron incluyendo nuevas prestaciones y condiciones de ejecución adicionales a las inicialmente establecidas y cuya naturaleza era ajena a la necesidad inicial que el contrato pretendía atender, como fue el caso del contrato suscrito para alojamiento tecnológico (*hosting*), al que se añadió con

posterioridad la prestación de un servicio de mantenimiento de impresoras en las instalaciones de la Mutua, que nada tenía que ver con el contrato inicial, así como diversas especificaciones en las condiciones de utilización de las instalaciones, que no figuraban entre las iniciales.

Muchos de los contratos de servicios celebrados por la Mutua número 10 contenían una descripción sucinta de las prestaciones a las que quedaba obligada la empresa y de las condiciones en las que éstas debían efectuarse, que en ocasiones se restringieron al uso de fórmulas genéricas como *"alta calidad de los estándares, servicio rápido con tiempos de espera cortos y buen servicio al cliente",* sin concreción sobre cómo debía materializarse ninguno de estos extremos.

Por lo que se refiere a algunos de los contratos de *renting* de material informático suscritos por esta Mutua, el material que constituyó el objeto del contrato se concretaba en una relación anexa al documento de formalización propiamente dicho y consistió en un conjunto heterogéneo de ordenadores, impresoras y componentes junto a los que se relacionaba material diverso como un equipo de *home cinema* o un estuche de herramientas para ordenador, sin que en el contrato se estableciera una definición de los bienes que constituían el objeto del suministro, ni la especificación del número de unidades a suministrar.

En el caso de "IBERMUTUAMUR", se suscribió un contrato con la empresa HISCONSA, S.A., para el arrendamiento de servicios de auxiliares de control en el que se preveía la ampliación continuada de los servicios, según las necesidades del contratante.

La determinación del objeto del contrato, que supone la expresión de la necesidad que se pretende satisfacer con su celebración y de los factores de todo orden que haya que tener en cuenta para ello, implica también la definición de las prestaciones a ejecutar por el contratista, que no puede quedar condicionada a indicaciones o resoluciones posteriores a su celebración. Las Mutuas deben incluir en las cláusulas de los contratos, todas las especificaciones que por su naturaleza y objeto sean necesarias para definir los pactos y condiciones establecidos por las partes. Las indefiniciones señaladas perjudican la transparencia de las contrataciones así como la seguridad jurídica, pudiendo generar perjuicios para la Mutua al debilitar su posición contractual frente a posibles incumplimientos o pretensiones abusivas por parte del contratista.

- Indeterminación del precio de los contratos

En muchos casos, la determinación del precio del contrato se estableció con carácter unitario, pero sin especificación de un coste máximo en la ejecución total. La consecuencia de esta indeterminación supone una importante debilidad de control interno por cuanto no es posible conocer el importe anual del gasto que generará este contrato e impide un adecuado control presupuestario.

En otros casos, al margen del establecimiento de un precio fijo a satisfacer por las prestaciones principales contratadas, se establecía la existencia de otros eventuales gastos a cargo de la Mutua a los que podría dar lugar la ejecución del contrato, sin especificación de su importe. Es el caso de los contratos suscritos por "UNIVERSAL MUGENAT" para la gestión de la asistencia sanitaria en los que se preveía que la empresa podría abonar anticipadamente gastos por cuenta de la Mutua, por ejemplo por traslado de pacientes, sin que se establecieran importes máximos limitativos de las cantidades que podrían ser exigibles a la Mutua, ni especificaciones de ningún tipo para el caso de discrepancias que pudieran surgir entre la Mutua y la empresa en este tipo de facturación.

- Existencia de cláusulas de carácter abusivo

Las Mutuas incluyeron en el clausulado de los contratos suscritos especificaciones y previsiones que debilitaban su posición contractual y no resultaban adecuadas a la defensa de los intereses públicos.

Concretamente, en los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que celebraron para la instalación de sus centros y dependencias necesarios para el ejercicio de su actividad de colaboración en la gestión, se detectó la existencia de cláusulas que suponían la renuncia a derechos que la Ley de Arrendamientos Urbanos, reguladora de estos contratos, atribuye al arrendatario, así como la asunción de gastos y gravámenes cuya imposición debería haberse evitado.

También se observó la existencia de cláusulas abusivas en otros tipos de contratos. Por ejemplo, el contrato de arrendamiento de servicios auxiliares de control suscrito por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", estableció una cláusula por la que, en caso de suspensión o rescisión del contrato (siendo causa suficiente el impago de cualquier factura por parte de la Mutua), HISCONSA, S.A. podría exigirle a la Mutua "IBERMUTUAMUR" el importe de las indemnizaciones por despido que, en el supuesto de que la empresa resolviera los contratos de trabajo del personal que prestara el servicio en sus instalaciones, resultaran procedentes.

También resulta cuestionable, por abusiva, la cláusula utilizada por las tres Mutuas analizadas en los contratos cuyo objeto implicaba la prestación de servicios por personal de la empresa adjudicataria en las instalaciones de las Mutuas, de acuerdo con la cual, la Mutua correspondiente asumía los gastos de dietas y desplazamientos de los profesionales aportados por el proveedor.

- Debilidades en la justificación del cumplimiento y de la adecuada ejecución de los contratos

Se han detectado deficiencias importantes en la justificación de la adecuada ejecución de los contratos, que suponen la existencia de debilidades en los procedimientos de control interno de las Mutuas analizadas y generan el riesgo de acarrear perjuicios económicos para estas entidades y, por tanto, para el patrimonio de la Seguridad Social. Así, por ejemplo, se pueden destacar:

- Por lo que se refiere a los contratos de obras de "IBERMUTUAMUR", no se formalizó ningún acta de inicio que señalara el comienzo del plazo de ejecución de los trabajos, lo que constituye una importante deficiencia que podría dificultar o incluso imposibilitar la exigencia de penalidades por demora en el cumplimiento de plazos parciales o totales de ejecución. Tampoco se formalizó ningún acta de recepción provisional ni de recepción definitiva de las obras, que acreditara la finalización de los trabajos y la conformidad de la propiedad con la adecuada ejecución del contrato que marcara el inicio del cómputo del periodo de garantía. La formalización de estas actas se encontraba, sin embargo, adecuadamente prevista en el clausulado de los contratos correspondientes.

  Tampoco proporcionó la Mutua número 274 ninguna información ni documentación sobre posibles subcontrataciones efectuadas por las empresas contratistas de las obras, de las que por otra parte, como ya se ha señalado, no disponía de información acreditativa de su capacidad y solvencia para la realización de las obras.

  No se exigió a los contratistas la prestación de garantías que aseguraran a la Mutua ante eventuales incumplimientos contractuales. A pesar de que en los contratos correspondientes estaba prevista la retención de un porcentaje de las certificaciones de

obras en garantía de la buena ejecución de los trabajos, dicha retención no se efectuó en la práctica.

Tampoco efectuó esta Mutua ningún documento formal mostrando la conformidad de los servicios prestados por las empresas proveedoras de servicios, entendiendo que la firma de las facturas por el responsable equivalía a dicha conformidad.

- En el caso de los contratos de obras ejecutadas por la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT, se detectaron graves incidencias en las certificaciones de obras de las empresas vinculadas a la Mutua.

  Al margen de que tampoco se practicaron las retenciones del importe de las certificaciones establecidas en los documentos contractuales como garantía de la buena ejecución, la periodicidad de su expedición no guardaba proporción con los importes de los contratos, ni con el plazo de ejecución, en los casos en los que éste se estableció en el contrato.

  La Mutua número 10 no designó un Director Facultativo de la Obra independiente que efectuara el seguimiento de la ejecución de los trabajos, sino que, de acuerdo con lo manifestado por los responsables de la Mutua, la dirección de la obra se encomendó a la propia empresa contratista. Las certificaciones de obras emitidas por las referidas empresas consistieron, por tanto, en una declaración unilateral sobre las partidas ejecutadas, sin la supervisión de un profesional independiente, que fueron firmadas de conformidad, al igual que la recepción de la obra completa, por el representante de la Mutua.

  Adicionalmente, hay que señalar que estas obras se llevaron a cabo mediante la subcontratación de otras empresas, algunas de las cuales eran a su vez contratistas directas de la Mutua. Este Tribunal ha detectado que entre la facturación directa de esas empresas a la Mutua, no sustentada en contratos, por trabajos realizados en los mismos inmuebles en los que las empresas vinculadas habían realizado obras de reforma y acondicionamiento mediante subcontrata de las mismas, constaban conceptos idénticos o muy similares a partidas de obra incluidas en las certificaciones de obra justificativas de las obras principales.

  Todo lo anterior, en relación con la vinculación que estas empresas presentaban con personal directivo de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, pone de manifiesto un doble riesgo:

  - Por un lado, que las empresas vinculadas a la Mutua hubieran constituido meros intermediarios (sobre la base de que algunas obras habrían sido ejecutadas en su totalidad o en su mayor parte por las subcontratistas), obteniendo así un margen comercial injustificado.

  - Y, por otro, que hubieran incluido dentro de sus certificaciones, la ejecución de partidas de obra que la propia Mutua encargó y pagó directamente a esas otras empresas subcontratistas, sin soporte contractual, y que, por tanto, la Mutua habría pagado dos veces (véase subepígrafe III.4.3.1.1).

  Tampoco “UNIVERSAL MUGENAT” formalizó documento alguno acreditando la conformidad de los servicios prestados en virtud de los contratos, entendiendo que este trámite se suple con la conformidad dada a la correspondiente factura. Conformidad que no reunía unos requisitos formales mínimos, dado que, por ejemplo, en el caso del contrato

"*renting* tecnológico independiente" para el arrendamiento de equipos informáticos, la conformidad con la correcta entrega del material, consistió en una firma sin identificación del firmante, ni de su cargo.

- Incumplimientos del régimen de tutela administrativa

Con carácter general, no se observaron incumplimientos en la observancia del régimen de autorizaciones y comunicaciones a cargo de la DGOSS al que están sometidas las MATEPSS en la celebración de determinados contratos, establecidos a lo largo del articulado del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

No obstante, se ha detectado que en determinados supuestos, la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", inició la ejecución de obras con anterioridad a la Resolución por la que la DGOSS autorizaba las correspondientes inversiones.

Asimismo, en el caso de la adquisición de tres unidades de biomecánica al INSTITUTO DE BIOMECÁNICA DE VALENCIA, con cargo al capítulo VI del Presupuesto de Gastos, esta misma Mutua tramitó tres contratos similares, situando así el importe de la inversión por debajo del umbral cuantitativo que hacía preceptiva la autorización ministerial.

III.4.2. Existencia de personas y entidades vinculadas a las Mutuas

Una de las incidencias más significativas detectadas en el curso de los trabajos de la presente Fiscalización es el hecho de que tanto las tres Mutuas de la muestra principal, como cuatro de las cinco Mutuas de la muestra complementaria, mantuvieron relaciones comerciales con entidades o personas[46] vinculadas a ellas, considerando como tales:

- Aquellas personas físicas o jurídicas que, en el ejercicio de su actividad profesional o en el ejercicio de la actividad que se derive de su objeto social, han mantenido relaciones de tipo comercial, soportadas en contratos o sin cobertura contractual, con una determinada Mutua y que, además, se encuentran relacionadas con la Mutua:

  - En el supuesto de personas físicas, directamente por pertenecer o haber pertenecido a su Junta Directiva, a su personal directivo o a su plantilla; o indirectamente, por estar vinculadas por razón de parentesco con alguno de sus integrantes.

  - En el supuesto de empresas u otras personas jurídicas, por contar o haber contado en sus órganos de dirección o administración o en su plantilla con personas que o bien directamente pertenezcan simultáneamente a la Junta Directiva, al personal directivo o a la plantilla de la Mutua; o indirectamente estén vinculadas, por relación de parentesco, o por compartir intereses económicos a través de otras sociedades, con alguno de sus integrantes.

[46] Todas las referencias realizadas a lo largo del presente Informe a cargos o puestos de trabajo ocupados en las Mutuas analizadas, deberán entenderse referidos al período objeto de fiscalización –años 2005 y 2006-.

- Aquellas sociedades que posean o hayan poseído participaciones en el capital de las anteriores, de las que ha tenido conocimiento este Tribunal de Cuentas a través de la información pública existente en los correspondientes Registros Mercantiles.

- Aquellas personas o entidades integrantes de la Junta Directiva que hayan percibido retribuciones en concepto de administración complementaria de la directa, a pesar de la prohibición explícita que efectúa el artículo 75.2 de la Ley General de la Seguridad Social, que considera esta percepción como una de las causas de inelegibilidad para integrar los órganos de dirección de las Mutuas.

Además, las entidades vinculadas a las Mutuas reunieron una serie de características comunes a buena parte de ellas:

- Se trataba de entidades creadas o dirigidas por personal perteneciente o vinculado a una determinada Mutua.

- Eran entidades que ejercían su actividad en exclusiva o mayoritariamente para la Mutua a la que estaban vinculadas.

- Además, en determinados supuestos eran entidades que disponían de escaso personal, a veces inexistente, para prestar los servicios que facturaban. Esta circunstancia sólo podría tener alguna de las siguientes justificaciones:

  - Que los servicios o actividades que facturaban, en realidad se dejaban en manos de terceros ajenos, mediante su subcontratación. En este supuesto, se estaría produciendo un sobrecoste innecesario para el Sistema de la Seguridad Social –la utilización de intermediarios para la contratación de servicios o actividades-.

  - Que los servicios o actividades facturados precisaban de poco personal para su prestación. En este caso, las propias Mutuas debieran haberse cuestionado la realización de forma directa, con personal propio, de los servicios o actividades externalizados, lo que, a su vez, habría producido un ahorro de costes para el Sistema de la Seguridad Social –el margen comercial del adjudicatario-.

  En ambos casos, la mera existencia de un margen comercial no justificado, a favor de los adjudicatarios, estaría produciendo un sobrecoste innecesario, en perjuicio del patrimonio de la Seguridad Social, y la transformación de la figura del contratista en simple intermediario.

La existencia de este tipo de vinculaciones a las Mutuas introduce una instrumentalización antijurídica de los contratos, en beneficio de determinadas entidades vinculadas y en detrimento del patrimonio de la Seguridad Social. Estas relaciones se producen al margen del mercado y de la libre competencia, dado que en ningún caso se ha podido justificar la existencia de ningún tipo de publicidad, ni concurrencia, en la adjudicación de los contratos a estas empresas, por lo que en la mayoría de los supuestos no ha podido quedar acreditado el ajuste a los precios de mercado del importe facturado en la ejecución de estos contratos.

Asimismo, tampoco las Mutuas analizadas han acreditado, con carácter general, la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que contaban para cubrir las necesidades que se trataba de satisfacer a través de estos contratos, ni han podido justificar, asimismo con carácter general, la realización de estudios de mercado previos por los que se pudieran establecer la adecuación de las condiciones generales de la contratación y del precio, en particular, a la situación del mercado.

No puede obviarse, por tanto, el riesgo implícito que esta práctica irregular conlleva, dado que al apartarse de las reglas del mercado, asegurando la contratación de obras, suministros, servicios, en general, concertación de asistencia sanitaria y/o actividades de colaboración a determinadas empresas, vinculadas a las propias Mutuas adjudicadoras, se podría estar produciendo una desviación de las condiciones generales de contratación y de los precios de mercado, obviamente a favor de las empresas adjudicatarias y en contra de los intereses económicos de la Seguridad Social.

Por tanto, en el caso de las entidades vinculadas, además de los incumplimientos de los principios que deben inspirar una correcta aplicación de los fondos públicos y de los riesgos para el patrimonio de la Seguridad Social ya señalados, que se reproducen en todas y cada una de las Mutuas analizadas, se suman otros incumplimientos de la normativa sobre incompatibilidades y de la normativa sobre Seguridad Social, que podrían dar lugar a la existencia de responsabilidades administrativas, contables, o, incluso, penales.

Como se ha señalado en el apartado II.3 "*Limitaciones*" del presente Informe, este Tribunal de Cuentas no ha podido acceder a la información de tipo fiscal precisa para conocer la composición del capital social de las sociedades vinculadas a las Mutuas y el destino de los beneficios de dichas sociedades, y que hubiera permitido delimitar con exactitud el incumplimiento del régimen de incompatibilidades y prohibiciones para contratar del personal al servicio de las Mutuas, así como evidenciar, en su caso, la utilización de fondos públicos como fundamento de operaciones de lucro mercantil o instrumento para conceder beneficios económicos a determinadas entidades.

En los epígrafes siguientes del presente Informe, se incluyen todas las relaciones de contenido económico mantenidas por personas o entidades vinculadas, agrupadas por Mutuas y ordenadas, de mayor a menor, por su relevancia cuantitativa. El análisis individual de cada una de estas relaciones será objeto de tratamiento en los epígrafes correspondientes al objeto de los contratos o de las relaciones comerciales mantenidas con cada una de las personas o entidades vinculadas.

III.4.2.1. VOLUMEN DE FACTURACIÓN CON PERSONAS Y ENTIDADES VINCULADAS A LAS MUTUAS

A continuación se detalla el número de personas y entidades vinculadas a cada una de las Mutuas incluidas en la muestra de la presente Fiscalización, así como el importe total de sus relaciones comerciales. Hay que señalar que la cifra de facturación incluye el importe bruto declarado por las Mutuas en el "Modelo 347" (IVA incluido), tanto de las relaciones comerciales mantenidas en el ámbito de su actividad de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, como aquellas otras derivadas de la facturación expedida por estas sociedades, de menor relevancia cuantitativa, al patrimonio privativo o al Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, antes de la segregación jurídica realizada al amparo del Real Decreto 688/2005, producida en distintos momentos temporales del año 2006, a través de la constitución de las denominadas Sociedades de Prevención.

CUADRO Nº 9

ENTIDADES VINCULADAS A LAS MUTUAS

(En euros)

MUTUA	NÚMERO ENTIDADES VINCULADAS	IMPORTE FACTURADO EN 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	REFERENCIA INFORME
Nº 151. ASEPEYO	6	20.239.314	19.486.250	III.4.2.2
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	55	14.892.272	18.980.494	III.4.2.3
Nº 274. IBERMUTUAMUR	22	11.584.262	10.508.984	III.4.2.4
Nº 11. MAZ	1	2.563.827	2.690.495	III.4.2.5
Nº 183. MUTUA BALEAR	5	2.380.863	1.060.618	III.4.2.6
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	12	1.777.393	1.466.696	III.4.2.7
Nº 267. UNIMAT	1	63.453	105.271	III.4.2.8

En los epígrafes siguientes se detallan, para cada una de las Mutuas, las entidades a ellas vinculadas que han sido detectadas por este Tribunal de Cuentas, indicando para los ejercicios 2005 y 2006, el importe de la facturación a la Mutua, el porcentaje de dependencia económica que esta facturación supone, y la referencia al epígrafe del presente Informe donde se analizan con detalle el tipo de vinculación y el objeto de su relación comercial con la Mutua.

El porcentaje de dependencia económica calculado por este Tribunal se ha obtenido del cociente entre la cifra recogida por la Mutua en la declaración fiscal "Modelo 347" en cada uno de los ejercicios fiscalizados y el importe neto de la cifra de negocios que consta en las Cuentas Anuales depositadas por las entidades que se citan, en el Registro Mercantil[47].

III.4.2.2. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 151.- "ASEPEYO"

El cuadro siguiente muestra 6 entidades cuya vinculación a la Mutua ha sido detectada por este Tribunal de Cuentas, y que durante el periodo fiscalizado facturaron más de 39 millones de euros, representando, el 9,4% y el 8,4% del total del importe de los gastos declarados por la Mutua en el "Modelo 347" correspondiente a los ejercicios 2006 y 2005, respectivamente.

[47] En aquellos casos en que las cuentas anuales no habían sido depositadas en el momento de realización de los trabajos de fiscalización, y por tanto no se ha podido obtener el porcentaje de dependencia, se incluye la clave ND (No disponible).

CUADRO Nº 10

ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 151.- "ASEPEYO"

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
COSTAISA, S.A.	17.577.909	88%	16.992.858	88%	III.4.3.4.1
3I MULTIMEDIA, S.L.	787.667	50%	647.707	42%	III.4.3.4.1
MEDIA PLANNING GROUP, S.A.	102.293	ND	32.067	ND	III.8.3.1
BDN ON LINE, S.A.	8.302	1%	44.275	1%	III.4.3.4.1
FUNDACIÓN ANTONI SERRA SANTAMANS	1.717.903	95%	1.724.103	99%	III.4.3.4.1
EAL MARKETING RELACIONAL, S.L.	45.240	88%	45.240	78%	III.8.3.1
TOTAL	**20.239.314**	**-**	**19.486.250**	**-**	**-**

La relación comercial más destacable fue la existente con la sociedad COSTAISA, S.A. La Mutua "ASEPEYO" suscribió un contrato con esta sociedad el 1 de enero de 1984, para la prestación de diferentes servicios de carácter informático. Sus principales vinculaciones personales lo fueron a través del Director Gerente y del Subdirector General de Informática de la Mutua.

Por lo que respecta a la "Fundación Antoni Serra Santamans"[48], las relaciones con la Mutua tuvieron su origen en los contratos de arrendamiento de 40 inmuebles propiedad de la Fundación y su vinculación personal lo fue a través de los miembros de su Patronato que ostentaron cargos en la Mutua.

Por último, resulta destacable, asimismo, la relación con la sociedad 3I MULTIMEDIA, S.L., vinculada al Subdirector General de Informática de la Mutua.

Las vinculaciones existentes entre estas entidades, la Mutua y sus directivos y las incidencias detectadas se analizan en los correspondientes epígrafes del presente Informe, señalados en el cuadro anterior.

III.4.2.3. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

En el curso de los trabajos de fiscalización efectuados por este Tribunal de Cuentas en la sede de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" se detectó la existencia de, al menos, 55 entidades vinculadas a la Mutua.

[48] En el momento de la redacción del presente Informe, existen al menos, las siguientes Fundaciones: "Fundación CYCLOPS", vinculada a la Mutua número 1.- "MUTUAL MIDAT CYCLOPS; "Mutua UNIVERSAL. Fundación Privada" relacionada con la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"; "Fundación MAZ de Prevención y Medicina" relacionada con la Mutua número 11.- "MAZ"; "Fundación MAPFRE" vinculada a la Mutua número 61.- "FREMAP"; y "Fundación Antoni Serra Santamans" –anteriormente "Fundación ASEPEYO"-, relacionada con la Mutua número 151.- "ASEPEYO".

Entre ellas adquiere singular relevancia la existencia de un grupo de 41 entidades relacionadas con personal de la Mutua, especialmente con su personal directivo, que constituye un entramado societario que podría estar persiguiendo de forma coordinada la obtención de beneficios económicos para sus socios, en detrimento del patrimonio de la Seguridad Social. El detalle de las vinculaciones detectadas entre las empresas y entidades de este grupo y las personas del entorno de la Mutua se relacionan en el Anexo VI del presente Informe.

En las otras 14 entidades detectadas, la vinculación con la Mutua quedaría al margen de las características especiales que definen el grupo anterior.

El detalle de las vinculaciones existentes con las sociedades señaladas, así como las incidencias constatadas en el análisis de los contratos y de las relaciones entre la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" con cada una de ellas, se incluye en el apartado correspondiente[49].

III.4.2.3.1. Grupo de entidades especialmente vinculado al personal de la Mutua

A continuación se detallan las 41 entidades especialmente vinculadas a personal de la Mutua, según las pruebas realizadas por este Tribunal de Cuentas en el período en que se desarrollaron los trabajos de campo de la presente Fiscalización.

CUADRO Nº 11

GRUPO DE ENTIDADES ESPECIALMENTE VINCULADO AL PERSONAL DE LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
SANTA ISCLA UNIÓN, S.A.	0	SCN	0	SCN	III.4.2.3.1

[49] En el transcurso de los trabajos de fiscalización, este Tribunal de Cuentas tuvo conocimiento de diversas actuaciones desarrolladas por el MTAS en la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT".

El MTAS informó a este Tribunal, con fecha 9 de octubre de 2007, de la existencia de dos informes especiales emitidos por la Intervención General de la Seguridad Social, en el ejercicio de sus competencias en materia de control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas, reguladas en el Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo.

La Intervención General de la Seguridad Social, dio conocimiento del primero de ellos a la Intervención General de la Administración del Estado y a la Fiscalía General del Estado, con fecha 22 de junio de 2007. En él se ponían de manifiesto "*graves irregularidades de gestión, consistentes en la existencia de múltiples vinculaciones e interrelaciones entre una serie de empresas mercantiles y la propia Mutua*".

El segundo informe fue remitido por la Intervención General de la Seguridad Social, a la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal de Cuentas, con fecha 19 de julio de 2007, y en él se hacían constar "*irregularidades detectadas en el ámbito de colaboración en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, que afectan a los gastos relativos al control y seguimiento de esta prestación*" y de los que podría deducirse que "*la Mutua habría incurrido en un supuesto de responsabilidad contable tipificado en el artículo 49.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, al concurrir todas y cada una de las condiciones determinantes de esta tipificación*".

Por último, con fecha 16 de septiembre de 2008, la Intervención General de la Seguridad Social comunicó la emisión, con fecha 7 de mayo de 2008, de un "*Informe Complementario sobre las vinculaciones a la gestión de la Mutua y sobre posible responsabilidad contable por alcance*". Este informe, complementario a los dos informes especiales señalados, fue remitido, de acuerdo con lo manifestado al efecto por el mencionado Centro Directivo, a idénticos destinatarios que los correspondientes informes especiales.

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L.	0	SCN	0	SCN	III.4.2.3.1
PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA	74.341	0,3%	52.084	0,2%	III.4.2.3.1
GRUPO PREMESER, A.I.E.	0	0%	0	0%	III.4.2.3.1
AURA GLOBAL, S.L.	0	ND	0	SCN	III.4.2.3.1
ASGENTA, S.L.	1.256.759	26%	4.927.829	100%	III.4.3.1
RESTON CONFORTING, S.L.	836.520	22%	1.954.729	64%	III.4.3.1
RIGOS STAR PROMOTOR, S.L.	902.020	100%	1.018.980	100%	III.4.3.1.3
TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L.	849.509	33%	559.646	30%	III.4.3.1.3
BIOMECÁNICA APLICADA A SISTEMAS Y SERVICIOS, S.A.	606.112	56%	377.114	52%	III.4.3.1.3
C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A.	13.561	2%	12.505	2%	III.4.3.1.3
CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L.	13.920	1%	0	0%	III.4.3.1.3
CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A.	2.551.564	ND	2.440.227	15%	III.5.4.4.1
CENTRO DIAGNÓSTICO AR-VI, S.A.,	150.783	ND	125.087	7%	III.5.4.4.1
GABINETE NUCLEAR DELFOS, S.L.	18.089	ND	24.685	3%	III.5.4.4.1
URGEOMAR, S.L.	43.243	ND	71.555	4%	III.5.4.4.1
TÉCNICAS Y TERAPÉUTICAS MÉDICAS, S.A.	113.645	3%	161.146	5%	III.5.4.4.1
PROYECTOS SOUND, S.L.	1.561.554	84%	2.380.157	84%	III.5.4.4.1
MEDIGEST SALUD, S.L.	38.183	ND	118.010	9%	III.5.4.4.1
PAUTA SYSTEM, S.L.	1.310.800	81%	453.400	69%	III.5.4.4.1
CENTROS CANARIOS DE MEDICINA Y SALUD, S.L.	768.149	ND	626.300	100%	III.5.4.4.1
PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L.	628.400	88%	524.550	97%	III.5.4.4.1
CENTRES CATALANS DE MEDICINA I SALUT, S.L.	599.270	ND	404.283	97%	III.5.4.4.1
CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A.	0	0%	248.839	9%	III.5.4.4.1
CENTRO MÉDICO AROUSA, S.L./ MEDICAL WORLD SYSTEM, S.L.	86.787	21%	110.194	27%	III.5.4.4.1
RESONANCIA MAGNÉTICA Y TRANSMISIÓN POR IMAGEN, S.L.	120.260	ND	23.660	46%	III.5.4.4.1
REAL TIME TELEMEDICINE SERVICES, S.A.	117.225	43%	-	-	III.5.4.4.1
PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L.	5.397	2%	6.857	4%	III.5.4.4.1
SENTA WORK, S.L.	406.894	48%	437.995	75%	III.7.4.1
SERVICIOS MÉDICOS MÓVILES, S.L.	51.605	15%	180.606	55%	Anexo VI
ORGANIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE REUNIONES, S.L.	57.307	ND	58.843	25%	III.6.4.3.1.1
PYME ROURA, S.L.*	5.137	1%	4.039	2%	Anexo VI
SANTAX TRADE, S.L.	0	ND	0	ND	III.4.3.1
GOLDANIA, S.L.*	0	0%	-	-	Anexo VI
TCI TECNICS CONSTRUCCIÓ INMOBILIARIA, S.L.*	0	ND	0	ND	Anexo VI
MULTI CANALES INTELIGENTES COMERCIALES, S.L.*	0	ND	0	ND	Anexo VI
INSTITUTO DE ASISTENCIA MÉDICA INTEGRAL, S.L.*	0	ND	0	0%	Anexo VI
BIODAS LOGISTIC	-	-	-	-	III.4.3.1
PRYM AGRUPACIÓN, S.A*.	0	0%	0	0%	Anexo VI
MUTUA PENEDÉS DE PREVISIÓN SOCIAL	0	-	0	-	III.7.7

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
UNIDES PREVISIÓN AIE*	0	-	0	-	Anexo VI
TOTAL	**13.187.034**	**-**	**17.303.320**	**-**	

ND: Información registral no disponible

SCN: Importe 0 de la cifra de negocios según datos depositados en el Registro Mercantil

* Estas entidades que no facturaron a "UNIVERSAL MUGENAT" o cuya facturación no fue relevante durante el periodo fiscalizado, están vinculadas a la Mutua a través de sus administradores, consejeros o apoderados que, a su vez, formaban parte de la plantilla de la Mutua.

Este grupo de sociedades vinculadas a personal de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" comprende varias entidades que, además de reunir las características generales ya definidas para el conjunto de las entidades vinculadas al inicio de este subapartado, presentan complementariamente una serie de rasgos específicos:

- Se trata de entidades en las que figuran directivos, trabajadores y ex trabajadores de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT". Así, un total de 53 trabajadores en activo y 14 ex trabajadores ocuparon los puestos de administración y dirección de estas 41 entidades, que fueron desempeñando de forma sucesiva o simultánea (Anexo VI).

  En este aspecto debe destacarse la entidad PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA, compañía aseguradora creada en 1989, especializada en la cobertura de accidentes, enfermedad y asistencia sanitaria y vida, por cuanto en ella ocupan o han ocupado a lo largo del tiempo, cargos de responsabilidad 23 trabajadores de la Mutua en activo y 7 ex trabajadores. Esta Mutualidad, el 8 de enero de 2004, absorbió a la entidad vinculada MUTUA PENEDÉS DE PREVISIÓN SOCIAL, y participa en el Consejo de Administración de otra sociedad vinculada, CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A., que durante los ejercicios 2005 y 2006 mantuvo importantes relaciones comerciales con la Mutua.

  Como prueba adicional del lugar destacado que ocupaba en el grupo de sociedades, hay que señalar que esta Mutualidad, PREVISORA GENERAL, era la propietaria del inmueble situado en la calle Aragón, número 385, de Barcelona, que ha constituido la sede social de 7 de estas 41 entidades vinculadas. Este inmueble fue adquirido el 14 de diciembre de 2005, a través de PREVISORA GENERAL DE INVERSIÓN, S.L.U., sociedad constituida el 3 de agosto de 2005, cuyo capital pertenecía íntegramente a la compañía aseguradora y con domicilio en la calle Balmes, 28, de Barcelona, sede social de la anterior, así como de las también vinculadas C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A. y UNIDES PREVISION, A.I.E.

  Otra de las sociedades especialmente vinculada, AURA GLOBAL, S.L., lo es por el elevado número de trabajadores de la Mutua que participa en su capital. Así, en 2006, de los 55 socios que integraban esta sociedad, 43 eran trabajadores en activo de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" (uno de ellos el entonces Director Gerente), 8 habían sido miembros de la plantilla de la Mutua en el pasado, y otros 2 estaban indirectamente relacionados con personal de la Mutua en ésta y en otras sociedades vinculadas.

  Debe señalarse que de las 41 entidades detectadas, este Tribunal de Cuentas únicamente ha podido tener conocimiento de la identidad de los socios en el caso de esta sociedad, puesto que, excepcionalmente, figuraba en la información pública existente en el Registro Mercantil correspondiente. Del resto de sociedades no se ha podido conocer la composición de su capital debido a que no se ha tenido acceso a la información necesaria, por los motivos señalados en el apartado II.3. "*Limitaciones*" del presente Informe.

- Para la creación de un buen número de estas entidades vinculadas, se recurrió a sociedades intermediarias (despachos de abogados, etc.), cuyo objeto social era precisamente la constitución y administración de otras sociedades.

  Es el caso de las sociedades IURIS ASSESSORS I GESTORS, S.L., que constituyó 5 de las sociedades del grupo de vinculadas, GESTION Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES, S.L., que constituyó otras 5 sociedades de las vinculadas, o GESTION Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES EXPANSIÓN, S.L., y TRANSMISION DE SOCIEDADES URGENTES, S.L., que constituyeron una sociedad del grupo cada una.

  La práctica seguida en estos casos consistió en domiciliar en un primer momento la sociedad creada en el mismo domicilio social de la constituyente, establecer como objeto social generalmente el negocio inmobiliario y nombrar administradores a personas pertenecientes a la sociedad constituyente. En el transcurso de un breve espacio de tiempo se procedía a modificar las escrituras para recoger su actividad real y su nuevo domicilio social, y los cargos de administración pasaban a ser ocupados por personas vinculadas a la Mutua. Este procedimiento ha permitido que permanecieran ocultos quiénes eran los verdaderos socios fundadores de la sociedad que se creaba, cumpliendo, sin embargo, formalmente la exigencia establecida por el Reglamento del Registro Mercantil -artículos 114 y 175 del Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio-, respecto a que en la inscripción primera de las sociedades tanto anónimas como limitadas, debe necesariamente constar la identidad del socio o socios fundadores.

- Muchas de las entidades vinculadas domiciliaron su sede social en direcciones comunes:

  - Así, en la sede social ya referida, sita en la calle Aragón, número 385, de Barcelona y durante el año 2006, tuvieron su domicilio 7 de estas entidades.

  - En la calle Tuset, número 28, de la misma ciudad, estuvieron domiciliadas a lo largo del tiempo 9 de ellas.

  - En la calle Balmes se domiciliaron 3 sociedades en el número 49, y otras 3 en el número 28 de la misma calle.

  - En la Avenida Diagonal, número 478, de Barcelona, tuvieron su sede 5 sociedades vinculadas.

  - En el municipio de Alcalá de Guadaira (Sevilla) se domiciliaron con idéntica sede otras dos sociedades de las vinculadas.

- En el entorno de este grupo de sociedades vinculadas al personal directivo de “UNIVERSAL MUGENAT”, hay que señalar la existencia de entidades, como SANTA ISCLA UNIÓN, S.A., AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L. y la anteriormente mencionada AURA GLOBAL, S.L., que aunque no mantuvieron relaciones comerciales con la Mutua, deben ser citadas por la función que pudieron desempeñar dentro del grupo. Estas sociedades presentaron, además, ciertos rasgos comunes:

  - Fueron creadas por las mismas personas: en el caso de SANTA ISCLA UNIÓN, S.A., a través de personas físicas, y en el caso de AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L., a través de la sociedad IURIS ASSESSORS I GESTORS, S.L., de la que formaban parte esas mismas personas físicas y cuyo objeto social era, como se ha indicado, la creación de otras sociedades.

- Su administración y dirección la ostentaban directivos y/o ex trabajadores de la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”.

- Su domicilio social radica en la calle Tuset, número 28 de Barcelona, sede social de otras empresas también vinculadas a la Mutua.

- Sus objetos sociales estaban definidos con un amplio contenido (asesoramiento a empresas, organización de congresos y seminarios, creación y seguimiento de imagen corporativa y gabinete de prensa, gestión de equipamiento sanitario, actividades de medicina general, preventiva y rehabilitadora), teniendo en común las actividades relativas al negocio inmobiliario y la tenencia y administración de su cartera de valores. Sin embargo, no efectuaron por sí mismas ninguna actividad comercial relacionada con su objeto social, ya que su cifra de negocios fue igual a cero y carecieron prácticamente de gastos de personal.

- Sus ingresos procedieron casi exclusivamente de las inversiones financieras en empresas del grupo. Su activo estaba constituido principalmente por las participaciones en el capital de otras empresas vinculadas a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”, como se muestra a continuación:

CUADRO Nº 12

PARTICIPACIONES EN EMPRESAS DEL GRUPO

(En euros)

SOCIEDADES	PARTICIPACIONES 2006	PARTICIPACIONES 2005
PARTICIPACIONES DE SANTA ISCLA UNIÓN, S.A.:	**742.382**	**795.721**
TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L.	285.867	285.867
BIOMECÁNICA APLICADA A SISTEMAS Y SERVICIOS, S.L.	191.714	191.714
C.A.G. CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A.	134.476	134.476
CARMEL CENTRE ASSESSOR, S.L.	118.145	118.145
SIPRP, S. L.	-	29.040
NOVIS MIL, S.L.	8.646	8.646
CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L.	3.534	3.534
AUTOCARTERA	-	24.299
PARTICIPACIONES DE AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L.:	**699.645**	**594.645**
PRYM AGRUPACIÓN, S.A.	177.058	177.058
CENTRO MÉDICO AROUSA, S.L.	142.850	142.850
PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L.	82.493	82.493
RESONANCIAS MAGNÉTICAS Y TRANSMISIÓN DE IMAGEN, S.L.	155.000	75.000
CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A.	58.304	58.304
CECAMED, S.L.	29.690	29.690
REAL TIME TELEMEDICINE SERVICES, S.A.	25.000	0
MEDIGEST SALUD, S.L.	14.885	14.885
PROYECTOS SOUND, S.L.	2.945	2.945
SERVICIOS MÉDICOS MÓVILES, S.L.	2.860	2.860
PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L.	2.860	2.860
CENTRES CATALANS DE MEDICINA I SALUT, S.L.	2.850	2.850
SENTA WORK, S. L.	2.850	2.850
PARTICIPACIONES DE AURA GLOBAL, S.L.:	**ND**	**5.839**
ASGENTA, S.L.	ND	2.980
PAUTA SYSTEM, S.L.	ND	2.859

El hecho de que los ingresos de estas sociedades no procedieran de una actividad empresarial desarrollada directamente por ellas, sino de su participación en las empresas relacionadas con la Mutua, hace suponer que su función dentro del grupo ha podido consistir precisamente en atribuir a sus socios los beneficios empresariales obtenidos por las participadas, sin evidenciar la existencia de ninguna relación económica directa con la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT".

– Por último hay que mencionar, como otro de los rasgos comunes del grupo, la creación de Agrupaciones de Interés Económico por parte de las empresas vinculadas a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT". Así, se ha podido constatar la creación en el año 2000, de dos

agrupaciones de esta naturaleza, UNIDES PREVISIÓN, A.I.E. (disuelta en 2004) y GRUPO PREMESER, A.I.E. Su objeto era facilitar el desarrollo de la actividad de sus socios, sin ánimo de lucro, a través de la realización de actividades y prestación de servicios auxiliares, tales como servicios administrativos, informáticos, de compras e inmobiliarios. Ninguna de ellas establece en sus Estatutos cantidad alguna en concepto de capital social.

En particular, los ingresos de PREMESER, A.I.E., provenían de las participaciones que para sufragar sus gastos, aportaban sus socios en función de sus volúmenes de ventas, todos ellos empresas vinculadas a la Mutua. El importe y porcentaje de participación de cada uno de ellos se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 13

SOCIEDADES QUE INTEGRAN EL GRUPO PREMESER, A.I.E.

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	%	IMPORTE DE LA PARTICIPACIÓN 2006	%	IMPORTE DE LA PARTICIPACIÓN 2005	%	IMPORTE DE LA PARTICIPACIÓN 2004
CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A.			27%	273.134	33%	287.565
MEDIGEST SALUD, S.L.			14%	138.383	15%	131.796
PROYECTOS SOUND, S.L.	26%	159.621	27%	280.338	31%	267.517
CECAMED, S.L.	17%	104.034	6%	61.219	5%	41.810
CENTRES CATALANS MED Y SALUT, S.L.	15%	91.261	4%	40.988	2%	20.474
SERVICIOS MÉDICOS MÓVILES, S.L.			3%	32.585	7%	56.045
PERPLEX GESTION Y DESARROLLO, S.L.	9%	54.361	5%	53.136	2%	17.201
CENTRO MEDICO AROUSA, S.L.	2%	10.917	4%	40.579	3%	23.967
PRYM AGRUPACIÓN, S.A.			2%	23.031	2%	20.439
PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L.			2%	19.244		
PAUTA SYSTEM, S.L.	31%	191.623	6%	64.817		
RES. MAGNÉTICA Y TRANS.IMAGEN, S.L.		2.724				
TOTAL	**100%**	**614.541**	**100%**	**1.027.454**	**100%**	**866.814**

De estos 12 socios, todos con la excepción de PRYM AGRUPACIÓN, S.A., facturaron por servicios prestados a la Mutua durante los dos ejercicios fiscalizados.

El recurso a la creación de agrupaciones de interés económico por parte de las sociedades vinculadas a la Mutua, podría haberse utilizado como una herramienta de captación de empresas. La posible prestación por parte de la agrupación, de servicios de carácter administrativo, informático, etc., de forma gratuita o a bajo coste, a las empresas asociadas a la Mutua, podría ser sufragada por los socios de la misma –todos ellos sociedades vinculadas a la Mutua-. Las empresas vinculadas recuperarían estos gastos a través de la facturación a la Mutua de sus servicios habituales, por lo que finalmente los servicios prestados de forma

gratuita o a bajo coste a las empresas asociadas estarían siendo financiados con fondos públicos, provocando un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

III.4.2.3.2. Otras entidades vinculadas a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

Este Tribunal detectó la existencia de otras 14 entidades, también relacionadas con personas del entorno de la Mutua, distintas de las que conforman en el entramado societario analizado en el apartado anterior, y que se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 14

OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA "UNIVERSAL MUGENAT"

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
QUIRMED, S.L.	46.879	ND	46.879	ND	III.3.2
COORDINADORA DE SERVICIOS CLÍNICOS, S.L.	418.636	39%	345.720	36%	III.5.4.4.1
CHICALAYO, S.L.	278.032	ND	251.339	ND	III.6.4.3.1.1
ZIMBRO, S.L.	186.929	ND	217.148	100%	III.6.4.3.1.1
AMESKO GESTIÓN, S.L.	138.299	43%	123.092	41%	III.6.4.3.1.1
GABINETE TÉCNICO JURÍDICO DE ESTUDIOS EUROPEOS, SOCIALES Y SINDICALES, S.L.	124.921	ND	136.204	79%	III.6.4.3.1.1
F.J.O.A.	123.367	ND	173.760	ND	III.6.4.3.1.1
RYDER CONSULTING, S.L.	133.682	ND	110.203	99%	III.6.4.3.1.1
AZUL TÉCNICOS WHITE, S.L.	94.581	ND	92.152	90%	III.6.4.3.1.1
NEVATOR, S.L.	56.820	ND	54.389	97%	III.6.4.3.1.1
BLUE TÉCNICOS WHITE, S.L.	51.265	ND	50.782	86%	III.6.4.3.1.1
MATYP CONSULTORES, S.L.	40.438	83%	22.017	76%	III.6.4.3.1.1
ASESORÍA MACÍAS Y ASOCIADOS, S.L.	11.389	12%	9.098	14%	III.6.4.3.1.1
GESTINDOS S.L.	0	-	44.391	93%	III.6.4.3.1.1
TOTAL	**1.705.238**		**1.677.174**		

Además de lo anterior, se ha detectado la existencia de otras empresas que mantuvieron relaciones comerciales con la Mutua número 10, y respecto de las cuales este Tribunal no constató la existencia de ningún tipo de vinculación con las personas del entorno de "UNIVERSAL MUGENAT", pero cuya facturación a ésta representó el 100% de su cifra de negocios, lo que pone de manifiesto la dependencia económica absoluta de estas sociedades respecto de la Mutua.

Estas sociedades fueron BARCELONA CENTRO DE MOBILIARIO, S.L., que facturó a la Mutua por un importe de 1.023.162 euros en el ejercicio 2006 y de 1.136.519 euros en el año 2005, ECS SOLUTIS CIBERNETICA, S.R.L. , por importe de 1.705.737 euros en 2005, y CONTROL MEDICO INTEGRAL, S.L., por importe de 18.921 euros en 2006 y 18.234 euros en 2005. En los tres casos,

como ya se ha señalado, el 100% de su cifra de negocios procedió de la facturación de bienes o servicios a “UNIVERSAL MUGENAT”.

III.4.2.4. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 274.- “IBERMUTUAMUR”

A continuación se detallan las 22 entidades que este Tribunal ha detectado en el transcurso de los trabajos de fiscalización que han presentado algún tipo de vinculación con la Mutua, y cuyo análisis se efectúa en los epígrafes a que hace referencia el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 15

ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR"

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
BURGALIMAR PROMOTORES PARA EL DESARROLLO, S.L.	2.940.634	ND	0	ND	III.4.3.2.1
M.D.B.	1.723.648	ND	3.246.876	ND	III.4.3.2.1
OFICINA DE FARMACIA "LICENCIADO B.S.B."	1.297.338	ND	1.196.904	ND	III.4.3.2.2
GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L.	647.276	84%	435.838	77%	III.4.2.5
SANIDAD Y VENTAS, S.L.	219.941	78%	456.704	91%	III.4.2.5
PROMOCIONES PARAFARMACEUTICAS DEL MEDITERRANEO, S.A.	16.753	ND	20.485	ND	III.6.4.3.2
FARMACEUTICA DEL MEDITERRANEO, S.A.	4.299	ND	16.665	ND	III.6.4.3.2
PRAXIS 2000, S.L.	3.269	ND	454.804	100%	III.4.2.5
DN COMERCIAL, S.L.,	90.332	ND	77.509	27%	III.4.3.2.2
PYCH ASOCIADOS, S.L.	1.480.367	65%	1.367.887	98%	III.4.3.2.3
ENVITRANS 5 SERVICIO DE TRANSPORTE URGENTE, S.L.	882.736	100%	768.845	100%	III.4.3.2.3
INSTITUTO DE FORMACION E INVESTIGACION EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L.	583.467	96%	592.616	91%	III.4.3.2.3
EUROPEA DE COMUNICACIÓN Y MARKETING, S.A.	406.695	ND	544.310	100%	III.4.3.2.3
BORCHE LOGISTICA, S.L.	261.006	ND	315.612	100%	III.4.3.2.3
PROJECTDONE, S.L.,	209.278	93%	86.379	72%	III.4.3.2.3
ARTEANIMA, S.L.	169.655	ND	0	-	III.4.3.2.3
GBA INFORMACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA, S.A.	27.397	3%	28.553	ND	III.4.3.2.3
CASPE EDITORIAL, S.L.	0	-	326.453	100%	III.4.3.2.3
RESONANCIA MAGNÉTICA DEL SURESTE, S.A	437.011	ND	413.697	8%	III.5.4.4.2
SANATORIO QUIRÚRGICO MODELO, S.L.	135.625	1%	95.573	1%	III.5.4.4.2
SCANNER MURCIA, S.L.	47.535	ND	50.534	ND	III.5.4.4.2
TORVAL, S.L.	0	-	12.740	ND	III.4.3.2.2
TOTAL	**11.584.262**	-	**10.508.984**	**-**	**-**

Por la relevancia, tanto de las vinculaciones existentes, como del importe facturado a la Mutua, deben citarse los siguientes supuestos:

- A través de las vinculaciones con el Jefe del Departamento de Obras de la Mutua –participación conjunta en la propiedad de una sociedad mercantil-, la empresaria individual "M.D.B." y la sociedad BURGALIMAR PROMOTORES PARA EL DESARROLLO, S.L., han resultado ser los principales adjudicatarios de las obras realizadas por la Mutua en los dos ejercicios analizados (véase subepígrafe III.4.3.2.1).

- A través de las vinculaciones con el Jefe del Departamento de Suministros de la Mutua –propietario directo de una de las sociedades mercantiles, a través de su cónyuge en otra de las sociedades, o intereses económicos compartidos con el propietario de la tercera de las sociedades mercantiles vinculadas- , al que se abonó en el año 2005 una indemnización por despido de 163 miles de euros, han resultado adjudicatarios de suministros de diverso material las sociedades PRAXIS 2000, S.L., SANIDAD Y VENTAS, S.L., y GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L. (véase subepígrafe III.4.3.2.2).

- Este Tribunal ha detectado la existencia de un grupo de sociedades vinculado a personal de plantilla de la Mutua -trabajadores de la Mutua simultaneando sus actividades profesionales en alguna de las sociedades mercantiles del grupo-,cuya actividad se centró en la realización de actividades formativas y de edición, diseño y producción de publicaciones. Este grupo lo formaron las sociedades PYCH ASOCIADOS, S.L., ENVITRANS 5 SERVICIO DE TRANSPORTE URGENTE, S.L., INSTITUTO DE FORMACION E INVESTIGACION EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L., EUROPEA DE COMUNICACIÓN Y MARKETING, S.A., BORCHE LOGISTICA, S.L., ARTEANIMA, S.L. y CASPE EDITORIAL, S.L., que mantuvieron relaciones comerciales con la Mutua por un importe superior a 3,5 millones de euros anuales en los dos años fiscalizados. Esta facturación a la Mutua supuso, además, la única fuente de ingresos de todas y cada una de ellas, por lo que su dependencia económica de los fondos públicos de la Seguridad Social gestionados por la Mutua fue absoluta (véase subepígrafe III.4.3.2.3).

III.4.2.5. ENTIDAD VINCULADA A LA MUTUA NÚMERO 11.- "MAZ"

Este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de una sociedad en la que uno de sus Consejeros estaba relacionado por razón de parentesco con el Director Provincial de la Mutua en Cádiz y que, durante el período fiscalizado, fue una de las principales proveedoras de servicios de asistencia sanitaria.

CUADRO Nº 16

SOCIEDAD VINCULADA A LA MUTUA NÚMERO 11.- "MAZ"

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
GRUPO CISER ESPAÑA, S.A.	2.563.827	ND	2.690.495	66%	III.5.4.4.4
TOTAL	**2.563.827**	**-**	**2.690.495**	**-**	**-**

III.4.2.6. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 183.- “MUTUA BALEAR”

Como resultado de las pruebas realizadas sobre esta Mutua, el Tribunal de Cuentas detectó la existencia de 5 entidades que presentaron algún tipo de vinculación con “MUTUA BALEAR” y que se desarrollan en los epígrafes correspondientes del presente Informe. En el cuadro siguiente figura su denominación, el importe de sus relaciones comerciales con la Mutua y el grado de dependencia económica que esta facturación representó sobre su cifra de negocios.

CUADRO Nº 17

ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 183.- “MUTUA BALEAR”

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL	1.409.696	ND	77.192	ND	III.4.3.4.2
GRUPO MAPFRE	272.250	ND	280.654	ND	III.4.3.4.2
BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L.	353.362	42%	424.030	56%	III.4.3.4.2
JAIME III 20, ABOGADOS, S.L.	342.541	74%	241.248	67%	III.4.3.4.2
DEDIR GESTIÓN, S.L.	3.014	ND	37.494	ND	III.4.3.4.2
TOTAL	**2.380.863**	**-**	**1.060.618**	**-**	**-**

III.4.2.7. ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”

“FRATERNIDAD MUPRESPA” mantuvo relaciones comerciales con, al menos, 12 entidades en las que este Tribunal de Cuentas detectó algún tipo de vinculación personal con el entorno de la Mutua, y que se detallan en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 18

ENTIDADES VINCULADAS A LA MUTUA NÚMERO 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
CENTRO MÉDICO MONTEBLANCO, S.L.[50]	193.917	69%	202.134	67%	III.5.4.4.3
CLÍNICA FUENLABRADA, S.L.[50]	98.008	ND	115.651	52%	III.5.4.4.3
TELEFONICA DE ESPAÑA, S.A.	383.780	0%	174.828	0%	III.6.4.3.3.2
FEDERACIONES DE EDUCACIÓN Y GESTIÓN	302.137	ND	324.542	ND	III.6.4.3.3.2
GRUPO PASCUAL	114.639	0%	59.639	0%	III.6.4.3.3.2
PLAYAS DE GUARDAMAR, S.L.	34.905	100%	0	0%	III.6.4.3.3.1
GAPUMEDICI, S.L.	0	0%	43.245	100%	III.6.4.3.3.1
CONSULTORÍA Y ASESORÍA EMPRESARIAL SIGLO XXI, S.L.	354.323	ND	197.377	100%	III.6.4.3.3.1
CASCAT, S.L.	154.138	ND	162.738	100%	III.6.4.3.3.1
SEASMAT, S.L.	43.675	ND	46.111	91%	III.6.4.3.3.1
SEMAT, S.L.	61.340	ND	80.114	46%	III.6.4.3.3.1
COMAT, S.L.	36.531	ND	60.317	100%	III.6.4.3.3.1
TOTAL	**1.777.393**	-	**1.466.696**	-	-

Al margen de las entidades señaladas en el cuadro anterior, este Tribunal de Cuentas debe poner de manifiesto la existencia de otras sociedades en las que, no habiéndose constatado vinculaciones de tipo personal con los miembros integrantes de la Junta Directiva o de la plantilla de la Mutua, su dependencia económica de ésta fue prácticamente absoluta. Es el caso de las sociedades DRESYVEN, S. L., VIPRESA, S.L. y SERVICIOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS, S.L., que básicamente prestaron sus servicios a la Mutua en el control y seguimiento de la prestación económica de ITCC por un importe conjunto de 2.595.271 euros en el año 2006 y de 1.846.981 euros en el ejercicio 2005.

Esta misma situación se produce en las sociedades MEDICINA LABORAL INTERACTIVA, S.L., cuya facturación a la Mutua en 2005, que ascendió a 319.549 euros, representó el 86% del volumen total de negocios de la sociedad;, Por su parte, S.S.A. AMBUMADRID, S.L. mantuvo una relación comercial con la Mutua que supuso una facturación a la misma de 180.342 euros en 2005 (el 83% de su cifra de negocios), elevándose a 478.780 al año siguiente (y con un porcentaje de dependencia económica que se elevó este año al 99%). Por último, la empresa TRANSPORTES SANITARIOS FUENLABRADA, S.L. facturó 346.336 euros en el año 2005 a "FRATERNIDAD MUPRESPA", importe que representó el 80% de su cifra de negocios en ese año.

[50] Véanse Notas al pie números 89 y 90.

III.4.2.8. ENTIDAD VINCULADA A LA MUTUA NÚMERO 267.- “UNIMAT”

Por último, este Tribunal de Cuentas también detectó la existencia de una sociedad vinculada a través de su Administrador Único, que era trabajador de “UNIMAT”, y cuya facturación a la Mutua en concepto de administración complementaria de la directa representó la totalidad de su cifra de negocio en los ejercicios fiscalizados.

CUADRO Nº 19

SOCIEDAD VINCULADA A LA MUTUA NÚMERO 267.- “UNIMAT”

(En euros)

RAZÓN SOCIAL	IMPORTE FACTURADO EN 2006	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2006	IMPORTE FACTURADO EN 2005	DEPENDENCIA ECONÓMICA 2005	REFERENCIA INFORME
GESTASEG, S.L.	63.453	100%	105.271	100%	III.6.4.3.4.2
TOTAL	**63.453**	**-**	**105.271**	**-**	**-**

III.4.3. Incidencias detectadas en la contratación corriente de las MATEPSS

En este apartado se detallan las incidencias más relevantes detectadas en la contratación corriente de las Mutuas (contratos de obras, contratos para la adquisición de bienes y servicios y contratos sobre inmuebles, para la instalación de sus servicios y dependencias). Como ya se ha señalado, la falta de sometimiento de las Mutuas a la legislación de contratación pública durante el periodo analizado y la inexistencia de procedimientos de contratación suficientes para garantizar una gestión eficiente de los contratos y un control adecuado de los fondos públicos con los que se financian, han tenido como consecuencia la existencia de una serie de prácticas inadecuadas a la hora de contratar, con distinto grado trascendencia.

La mayoría de estas prácticas afectan a los principios de buena gestión y/o constituyen incumplimientos de los principios básicos de la contratación con fondos públicos, como aquellas limitativas de la concurrencia, que han podido generar perjuicios en el patrimonio de la Seguridad Social. Pero además, se ha detectado la contratación de obras, suministros y servicios, con entidades y empresas directamente vinculadas a las Mutuas, como ha quedado acreditado en el subapartado III.4.2 anterior, que revelan un uso antijurídico de los contratos con la finalidad de favorecer intereses particulares y que constituyen un incumplimiento de la legalidad.

III.4.3.1. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”

III.4.3.1.1. Contratos de obras celebrados por la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”

La Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” incluyó en la relación proporcionada a este Tribunal de Cuentas, a efectos de su revisión, 54 contratos de obras celebrados durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006, por un importe total de 13.742.858 euros.

Todos los contratos relacionados tuvieron por objeto la reforma y adaptación de inmuebles, no habiendo emprendido la Mutua la construcción de nuevos edificios durante el periodo fiscalizado.

Hay que señalar, en primer lugar, el hecho de que el número de contratos de obras celebrados con empresas asociadas a la Mutua constituyó un porcentaje del 88% del total de contratos celebrados y un porcentaje del 76% del importe total contratado en los tres ejercicios. Pero resulta especialmente destacable el hecho de que, de los 54 contratos celebrados y ejecutados, 47, más del 87%, se repartieron entre dos empresas asociadas que, además, estaban vinculadas al personal directivo de la Mutua: ASGENTA, S.L., y RESTON CONFORTING, S.L.

En el cuadro siguiente se muestran los datos proporcionados por “UNIVERSAL MUGENAT” relativos a sus contratos de obras formalizados durante el periodo 2004, 2005 y 2006, con especial referencia a los celebrados con las empresas mencionadas.

CUADRO Nº 20

CONTRATOS DE OBRAS FORMALIZADOS POR LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" DURANTE EL PERIODO 2004/2006

(En euros)

EJERCICIOS	RESTON CONFORTING, S.L.			ASGENTA, S.L.			OTRAS EMPRESAS			TOTAL		
	IMPORTE	Nº	%	IMPORTE	Nº	%	IMPORTE	Nº	%	IMPORTE	Nº	%
2004	3.934.836	12	82%	868.173	4	18%	0	0	0%	4.803.009	16	100%
2005	1.912.465	5	44%	2.439.488	19	55%	38.667	1	1%	4.390.621	25	100%
2006	248.805	3	5%	1.092.600	4	24%	3.207.823	6	71%	4.549.228	13	100%
TOTAL	**6.096.106**	**20**	**44%**	**4.400.261**	**27**	**32%**	**3.246.490**	**7**	**24%**	**13.742.858**	**54**	**100%**

La Mutua ”UNIVERSAL MUGENAT” no efectuó ningún tipo de publicidad ni solicitó otras ofertas, para la adjudicación de los contratos de obras. Durante los ejercicios 2004 y 2005, prácticamente el 100% de este tipo de contratos, se suscribieron con RESTON CONFORTING, S.L., y ASGENTA, S.L. El importe de los contratos obtenidos por estos contratistas durante el periodo 2004-2006, con cargo los fondos de la Seguridad Social gestionados por la Mutua, ascendió a 10.496.367 euros.

Por lo que se refiere a la facturación global de ambas empresas a la Mutua, durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006, se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 21

IMPORTES FACTURADOS POR CONTRATISTAS DE OBRAS VINCULADOS A LA MUTUA Nº 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" DURANTE EL PERIODO 2004/2006.

(En euros)

EJERCICIO	RESTON CONFORTING, S.L.	ASGENTA, S.L.
2004	4.685.851	868.173
2005	1.954.729	4.927.829
2006	836.520	1.256.759
TOTAL	**7.477.100**	**7.052.761**

Hay que tener en cuenta que estos importes de facturación, obtenidos de la declaración fiscal anual correspondiente ("Modelo 347"), incluyen los importes correspondientes a los contratos de obras realizados en inmuebles pertenecientes al patrimonio privativo y a la Sociedad de Prevención de "UNIVERSAL MUGENAT" que, aun cuando no constituyen el objeto de la presente Fiscalización, también formaron parte de la relación de negocio entre la Mutua y estas empresas.

Además, en el caso de ASGENTA, S.L., la Mutua informó de la existencia de otros servicios, prestados por esta empresa con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, que no estaban asociados a los contratos de obras analizados: proyectos previos a la adjudicación de las obras para solicitar permisos municipales de actividad y obra, proyectos para la acreditación sanitaria de centros, revisiones de instalaciones de electricidad y climatización y proyectos de salas de rayos X, honorarios por actualizaciones de planos de locales existentes y facturas por obras de menor importe en diversos centros. Estos servicios ascendieron, según información de la Mutua, a un importe total de 130.634 euros.

Como ya se ha señalado, este Tribunal ha detectado que estas dos empresas, principales contratistas de obras de la Mutua durante los ejercicios 2004 a 2006, que acapararon prácticamente el 100% de este tipo de contratos durante los dos primeros ejercicios del citado periodo, estaban vinculadas a la Mutua, y formaban parte del entramado societario generado por trabajadores y ex trabajadores de "UNIVERSAL MUGENAT". Los datos que revelan la existencia de esta vinculación se resumen en lo siguiente:

- En primer lugar, hay que señalar que el análisis de las cuentas depositadas en el Registro Mercantil en los ejercicios 2004 y 2005 por estas sociedades, revela la correlación existente entre sus respectivas cifras de negocio y el importe de la facturación derivada de su relación comercial con "UNIVERSAL MUGENAT". La Mutua constituyó el cliente principal de estas empresas en los ejercicios señalados, si no el único. La dependencia económica de ambas empresas, respecto de la Mutua y fundamentalmente respecto de los fondos públicos de la Seguridad Social gestionados por ésta, resulta absoluta.

  Así el porcentaje que representa la cifra de negocios de ambas empresas en relación con la facturación expedida a la Mutua, alcanzó en el ejercicio 2004 el 100% en ambas sociedades, y en el año 2005, se eleva, igualmente, al 100% para la sociedad ASGENTA, S.L., y al 64% para la sociedad RESTON CONFORTING, S.L.

- Por lo que se refiere a la información a la que ha tenido acceso este Tribunal de Cuentas sobre la constitución, propiedad y ostentación de la capacidad de dirección de estas empresas, hay que señalar lo siguiente:

- La mercantil RESTON CONFORTING, S.L., se constituyó en febrero de 2001, siendo su objeto social la construcción, promoción y explotación, compra, venta, permuta y mediación de bienes inmuebles y la contratación de servicios relacionados con ellos, entendiéndose con ello el tráfico inmobiliario en su más amplio sentido. Su domicilio social se estableció inicialmente en Vía Augusta, número 12, de Barcelona.

  Según la información que consta en el Registro Mercantil de Barcelona, el capital social de esta empresa en el momento de su inscripción fue asumido y desembolsado íntegramente mediante aportaciones dinerarias, por la sociedad instrumental IURIS ASSESSORS I GESTORS, S.L., (domiciliada también en Vía Augusta, número 12 de Barcelona). Este domicilio fue trasladado dos meses después, a la calle Craywinckel, número 17, dirección en la que también se encuentra ubicada la sede de "Mutua UNIVERSAL, Fundación Privada" y finalmente se ubicó en la calle Aragón, número 385, constituyendo este último su domicilio actual, así como el de otras de las empresas vinculadas a la Mutua, como se detalla en el subepígrafe III.4.2.3.1 del presente Informe.

  Si bien en el momento de la creación de RESTON CONFORTING, S.L. fue nombrado Administrador Único el representante de la sociedad constituyente citada, cuya actividad era precisamente la de concurrir con otras personas o entidades en la constitución de sociedades mercantiles, así como participar en las ya constituidas ostentando cargos de administración o dirección, en el mismo mes de la inscripción, febrero de 2001, por acuerdo de la Junta General Extraordinaria y Universal de socios, presidida por J.B.C., ex trabajador de la Mutua, en representación de la sociedad SANTA ISCLA UNIÓN, S.A., (ya analizada en el subepígrafe III.4.2.3.1) en la que participaban diversos directivos de la Mutua, se sustituyó al administrador. Con fecha de 20 de agosto de 2002, se nombró apoderado de RESTON CONFORTING, S.L., a J.M.X.B., que había sido trabajador de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" desde el 1 de marzo de 1991 hasta el 31 de mayo de 2002.

  Por último y según consta en los estados contables de RESTON CONFORTING, S.L., esta empresa participa en otra sociedad, asimismo contratista de la Mutua y vinculada a ella, denominada RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., que será analizada detalladamente en el subepígrafe III.4.3.1.3 del presente Informe, relativo a los contratos de consultoría y asistencia, así como de los servicios, de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT".

- Por lo que se refiere a la otra empresa contratista de obras, ASGENTA, S.L., se constituyó en julio de 2004, con domicilio social en la calle Josep Irla i Bosch, número 4, de Barcelona, siendo su objeto social, la actividad, negocio y promoción inmobiliaria.

  En la constitución de esta empresa intervino la sociedad instrumental GESTIÓN Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES, S.L., cuyo domicilio social (Josep Irla i Bosch, número 4), era el mismo que el de la empresa ASGENTA, S.L. y sus representantes. Esta sociedad limitada tiene por objeto social, al igual que la citada en relación con la constitución de la sociedad RESTON CONFORTING, S.L., concurrir con otras personas o entidades en la constitución de sociedades mercantiles, así como participar en las ya constituidas ostentando cargos de administración o dirección. Se nombró Administradora Única a la representante de la empresa instrumental.

  Con fecha de 23 de agosto de 2004 –una vez más en el plazo de un mes desde la constitución de la sociedad-, cesó la Administradora Única, nombrándose en su lugar a I.C.C. y se trasladó el domicilio de ASGENTA, S.L., a la calle Tuset número 28, de Barcelona – la misma sede social que la de algunas de las empresas vinculadas a la Mutua que se señalan a lo largo del presente Informe-. Al igual que en el caso de J.M.X.B.,

apoderado de RESTON CONFORTING, S.L., el nuevo administrador de ASGENTA, S.L., había trabajado para la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" desde el 1 de junio de 1997 hasta el 31 de diciembre de 2001. También figura en esta sociedad, en funciones de Secretario de la Junta General ordinaria D.R.G., que ocupa este mismo cargo en la empresa RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., y que había sido trabajador de la Mutua durante los años 1986 y 1987.

Por último, en la Memoria abreviada que integra sus Cuentas Anuales, consta que esta sociedad mantiene una participación en la empresa PAUTA SYSTEM, S.L., empresa igualmente vinculada a la Mutua, tal y como se detalla en el subepígrafe III.4.2.3.1 del presente Informe.

- Hay que señalar que la intervención de empresas instrumentales como GESTIÓN Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES, S.L., o IURIS ASSESSORS I GESTORS, S.L., en la constitución de diversas sociedades relacionadas de uno u otro modo con la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", ha permitido ocultar la identidad de los verdaderos socios fundadores de la sociedad que se crea, cumpliendo sin embargo formalmente la exigencia establecida por el Reglamento del Registro Mercantil -artículos 114 y 175 Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio-, respecto a que en la inscripción primera de las sociedades tanto anónimas como limitadas, debe necesariamente constar la identidad del socio o socios fundadores.

  Si bien este Tribunal no ha podido tener acceso a la información sobre la identidad de la totalidad de los socios, actuales y anteriores, de estas empresas, las inscripciones que, con carácter público, se contienen en el Registro Mercantil y que en el presente apartado se han recogido, resultan suficientes para concluir que varios cargos directivos de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", ostentaron y ostentan los cargos directivos de las dos empresas constructoras a las que se adjudicaron la mayor parte de los contratos de obras celebrados durante el periodo objeto de esta fiscalización. Estas mismas personas, también ocuparon cargos de dirección en otras sociedades en las que dichas empresas participan o que están participadas por ellas y que también facturaron a la Mutua por diversos conceptos en el período objeto de esta Fiscalización –la referencia completa a las mismas se recoge en el subepígrafe III.4.2.3.1 del presente Informe-.

– Por lo que se refiere a las características que presentó la contratación de obras de la Mutua con RESTON CONFORTING, S.L. y ASGENTA, S.L., fueron las siguientes:

  - En todos los contratos de obras analizados, consta la preceptiva autorización de la DGOSS-Centro Directivo del MTAS que tenía encomendada la tutela efectiva de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social-, de las inversiones necesarias para la reforma o acondicionamiento de los Centros asistenciales y administrativos de la Mutua que constituyeron el objeto de estos contratos.

  - Como ya se ha señalado, la Mutua no promovió concurrencia alguna para realizar ninguna de las contrataciones de obras analizadas. En ninguno de los casos se solicitó oferta a otras

empresas para comparar con otros presupuestos y condiciones de ejecución, sino que los contratos se adjudicaron sistemáticamente a estas empresas[51].

- Por parte de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", los contratos de obras fueron firmados por J.J.F.S., Director de Compras, Inversiones y Servicios Generales de la Mutua y por A.M.P., Subdirector General de Recursos de la Mutua. J.J.F.S. firmó además todas las actas de final y recepción de las obras proporcionadas por la Mutua, certificando la entrega de las obras totalmente acabadas y acondicionadas para su uso y su realización, de acuerdo con las normas de buena construcción, y la documentación técnica redactada.

  Por parte de RESTON CONFORTING, S.L., gran parte de los contratos fueron firmados, como apoderado de la empresa constructora, por J.M.X.B., que como ya se ha señalado había sido trabajador de la Mutua desde el 1 de marzo de 1991 hasta el 31 de mayo de 2002. Hay que destacar especialmente que J.J.F.S. y J.M.X.B.[52], son socios y administradores mancomunados de una sociedad dedicada al negocio inmobiliario, denominada SANTAX TRADE, S.L., lo que, al menos, pone en cuestión la independencia respecto a la sociedad responsable de las obras, de la persona de la Mutua responsable de su recepción o no de conformidad.

  De la documentación analizada no se deduce que esta última sociedad, SANTAX TRADE, S.L., haya mantenido una relación comercial directa con la Mutua durante los ejercicios objeto de fiscalización. Este Tribunal de Cuentas no ha podido tener acceso a los estados financieros de esta empresa, por cuanto la hoja correspondiente del Registro Mercantil de la sociedad se encuentra provisionalmente cerrada (diligencia de 21 de diciembre de 2006), por un mandamiento de la Dependencia de Gestión Tributaria en Barcelona, al no haber presentado las declaraciones del Impuesto de Sociedades de los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

---

[51] Respecto a lo alegado por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" sobre que no resultan aplicables los términos formales establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al haber estado sometida la entidad únicamente a normas de derecho privado, es necesario reiterar el criterio del Tribunal, de acuerdo con el cual, si bien las Mutuas de Accidentes no estaban incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de contratación pública durante el periodo fiscalizado, sí forman parte del Sector Público estatal a los efectos de la Ley General Presupuestaria (artículo 2.1.d) y están sujetas a su disciplina reguladora y de control, así como a los principios de gestión económico financiera en ella establecidos (artículo 69 del mismo texto legal), por lo que estas entidades, cuya gestión se lleva a cabo con fondos públicos, deben establecer al menos ciertas garantías equivalentes a las contenidas en la normativa de contratación pública con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía, así como los de objetividad y transparencia que debe presidir su actuación administrativa.

[52] J.M.X.B., administrador de RESTON CONFORTING, S.L., es además administrador de otra sociedad denominada BIODAS LOGISTIC, S.A., cuyo objeto es de nuevo la actividad, negocio y promoción inmobiliaria**.** Es de creación posterior al periodo fiscalizado, por lo que este Tribunal de Cuentas carece de datos sobre si mantiene relaciones comerciales con la Mutua.

No obstante, es preciso señalar que BIODAS LOGISTIC, S.A., fue constituida con fecha 2 de enero de 2007 por la sociedad GESTIÓN Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES EXPANSIÓN, S.L., otra empresa instrumental dedicada a concurrir con otras personas o entidades en la constitución de sociedades mercantiles, con domicilio en la calle Josep Irla i Bosch, nº 4, y que tenía los mismos representantes que llevaron a cabo la constitución de ASGENTA, S.L.

Como viene siendo habitual en todas las sociedades analizadas, apenas dos meses después de su constitución, el 22 de marzo de 2007, se transformó en sociedad anónima, actuando como presidente de la Junta Universal J.M.X.B., cesando la Administradora Única nombrada inicialmente y quedando nombrado nuevo Administrador Único el citado ex trabajador de la Mutua. En la misma inscripción se trasladó el domicilio social, una vez más, a la calle Tuset, n º 28, de Barcelona. La transformación en anónima supuso un aumento del capital social de 496.987 euros.

En el caso de ASGENTA, S.L., los contratos los firmó en nombre de la empresa, I.C.C., que como ya se ha señalado había sido trabajador de la Mutua desde el 1 de junio de1997 hasta el 31 de diciembre de 2001. Además, esta persona es el Administrador de la empresa de servicios informáticos TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., también proveedor de la Mutua durante los ejercicios señalados, en este caso de servicios informáticos. Asimismo, conviene recordar que los administradores y apoderados de esta última empresa también ocupaban o habían ocupado cargos relevantes como responsables de las principales áreas de gestión de la Mutua, tal y como se expone en el apartado correspondiente de este Informe. Una vez más resulta evidente la vinculación existente entre la sociedad responsable de las obras y la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT".

- El documento de formalización de los contratos consistió en un clausulado sucinto, en el que los únicos datos identificativos de la obra concreta que se contrataba los constituían la identificación del inmueble en el que se realizarían los trabajos y el precio de los mismos de acuerdo con el presupuesto presentado por la empresa. Se acompañaba de un anexo de cláusulas contractuales y de un "pliego de condiciones generales técnico facultativas". Estos documentos, que aparentemente establecían una regulación pormenorizada de las relaciones contractuales y de las condiciones de ejecución, contenían únicamente previsiones de carácter formal y genérico, que, además de presentar incoherencias internas (por ejemplo, el descuento en el importe de las certificaciones establecido en el pliego como garantía de la buena ejecución era del 10% y en el anexo al contrato del 5%), no tuvieron reflejo real en la ejecución del contrato.

- El establecimiento de indemnizaciones por retraso injustificado en el plazo de terminación de las obras careció de operatividad ya que, en la mayoría de los contratos analizados, no constaba el plazo de ejecución de los trabajos ni la fecha en que éstos debían iniciarse, omisión que resulta contraria a todos los principios de buena gestión.

- No consta la designación de ningún Director Facultativo independiente que vigilara la correcta ejecución de los trabajos, a pesar de las numerosas previsiones al respecto que se contienen en los documentos citados. En aquellos contratos que presentaban mayor importe de ejecución, tanto RESTON CONFORTING, S.L., como ASGENTA, S.L., incluyeron en sus presupuestos como una partida más el coste de Dirección de la Obra. También en los documentos de formalización de los correspondientes contratos se estableció expresamente que el precio de la obra incluía dicho coste, por lo que la dirección de las obras se encomendó y pagó a la propia empresa encargada de la ejecución. Hay que señalar que la función de control y vigilancia de la ejecución de obras debe recaer en un facultativo independiente como garantía del buen fin contractual, evitando así la existencia de un conflicto de intereses entre quien vigila la ejecución de la obra y quien la ejecuta.

- En relación con lo anterior, en todos los contratos analizados, la recepción de obra, aceptando ésta como totalmente acabada y acondicionada para su uso y ejecutada según las normas de la buena construcción, correspondió siempre en representación de la propiedad, como ya ha quedado señalado, a J.J.F.S. (aparejador de profesión) y a la empresa constructora. No consta la realización de ninguna recepción provisional, a pesar de que estaba prevista en la documentación contractual, ni de la apertura del plazo de garantía de seis meses establecido hasta la recepción definitiva de la obra.

- Las certificaciones de obra, que constituyen la acreditación de las partidas ejecutadas mes a mes y son el soporte de los pagos parciales que se van realizando al contratista hasta la liquidación final del contrato, consistieron en una declaración unilateral de la empresa sobre las partidas ejecutadas. No se emitieron con carácter mensual, ni guardaron otra

periodicidad homogénea. Algunos contratos se facturaron mediante una certificación única, a pesar de su elevado importe y de las numerosas partidas de obra que contenían, constituyendo una copia del presupuesto presentado.

A título de ejemplo, en el caso de la obra de adaptación realizada en el inmueble situado en el Polígono Industrial Mas Blau del Prat de Llobregat (Barcelona), adjudicada a RESTON CONFORTING, S.L., por importe de 1.250.477 euros, se emitió una única certificación, por el precio total de la obra, el 1 de abril de 2004, tan sólo dos meses después de la fecha del acta de inicio, el 28 de enero de 2004. La recepción se realizó en agosto de 2004 y el centro asistencial no entró en funcionamiento hasta junio de 2006.

En el caso del contrato de reforma de un centro administrativo situado en la calle Doctor Stolz de Valencia, adjudicado a la misma empresa que la señalada en el párrafo anterior, por importe de 799.187 euros, la ejecución de acuerdo con las actas de inicio y de finalización de las obras, se extendió durante 13 meses y sólo dio lugar a tres certificaciones: una primera de diciembre de 2004 y otras dos, que no se emitieron hasta noviembre y diciembre de 2005, respectivamente, aparentemente a la finalización de la ejecución de las obras.

Al margen de que en muchos casos, los plazos de ejecución de las obras no estaban establecidos previamente, en la práctica se ha comprobado que los periodos de ejecución que se deducen de las "actas de inicio" y de "final y recepción" de las obras, firmadas por el representante de la Mutua, J.J.F.S. y la empresa contratista, tampoco guardaron proporción con los importes de las obras ni con la sucesión temporal de las certificaciones de obra ejecutada.

Tampoco se practicaron los descuentos previstos en el importe de las certificaciones como garantía de la buena ejecución.

- Respecto de la documentación acreditativa de los medios personales y técnicos con que estas empresas contaban para la ejecución de los trabajos y de su solvencia económica y financiera, en ningún caso fue exigida por "UNIVERSAL MUGENAT", puesto que, según manifestación de los responsables de la Mutua, no era necesario al tratarse de "*contratistas conocidos*".

  A este respecto hay que señalar que, de acuerdo con las relaciones nominales de trabajadores de estas empresas a efectos de cotización a la Seguridad Social ("Documentos TC2"), correspondientes al mes de enero de 2006 de ambas empresas, RESTON CONFORTING, S.L., dispuso en este periodo de 5 trabajadores, cuyo epígrafe de cotización era el 113 (personal directivo y técnico en trabajos exclusivos de oficina y empleados de oficina en general). Por su parte, ASGENTA, S.L., dispuso de 2 trabajadores en el mismo epígrafe y uno en el epígrafe 097 (construcción, albañilería, instalaciones, etc.), por lo que los contratos de obras que les encomendó a ambas sociedades, la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", necesariamente debieron de ejecutarse mediante la subcontratación de otras empresas.

– Hay que hacer especial referencia a las incidencias detectadas en relación con la subcontratación de estas obras, dada su relevancia:

  - A solicitud del Tribunal de Cuentas "UNIVERSAL MUGENAT" proporcionó la relación de empresas subcontratadas para la realización de las obras, que fue elaborada en cada caso por la empresa contratista. De esta información resultó que al menos en 14 de los contratos

adjudicados a RESTON CONFORTING, S.L. y a ASGENTA, S.L., durante el periodo fiscalizado, los trabajos fueron subcontratados con otra empresa constructora (como fue el caso de CONSTRUCCIONES BRUNO RABAL, S.L., o CONSTRUCCIONES ELOY NAVAS, S.A.).

- Sin embargo en otros casos, se subcontrató la ejecución de los trabajos con una multiplicidad de empresas (en ocasiones asociadas a la Mutua), dedicadas a la realización de obras y servicios de diversa naturaleza. Algunas de estas empresas eran a su vez contratistas directas de "UNIVERSAL MUGENAT", para la que realizaban el mismo tipo de trabajos por los que le facturaron importes relevantes, por lo que debieran haber dado lugar a la formalización de los correspondientes contratos, por su cuantía y entidad. La Mutua manifestó al respecto que no se suscribieron contratos con estos proveedores al tratarse de trabajos realizados en sus Centros que no ascendían a importes significativos. Sin embargo, estas empresas presentaron facturas por importes superiores, incluso, a los 100.000 euros. A título de ejemplo, las correspondientes a instalaciones efectuadas por la empresa INSTALACIONES CLIMAHOGAR, S.C.P., en el centro de la Mutua en Manresa, por importe de 105.212 euros y en el centro Viladecans de San Sebastián, provincia de Barcelona, por importe de 111.522 euros, respectivamente.

  El importe total facturado más relevante correspondió a ESSA PUNT, S.A., dedicada a la colocación de rótulos interiores y exteriores; NETREDES, S.L., que realizó trabajos de instalación y reparación de cableado de comunicaciones para voz y datos, programación y reprogramación de centralitas de teléfonos; CONSTRUCCIONES METÁLICAS SUÑER LLOP, S.C.P., para trabajos de cerrajería, construcción y colocación de vallas y barandillas metálicas y labores de reparación de estructuras metálicas; e INSTALACIONES CLIMAHOGAR, S.C.P., que realizó trabajos de embocaduras de impulsión y retorno de evaporación y condensación de climatización, suministro de equipos de climatización y reparaciones en instalaciones y equipos.

- A través del análisis comparativo de una muestra de facturas directamente giradas a la Mutua por las empresas mencionadas, por obras e instalaciones efectuadas en inmuebles de la Mutua, y las partidas incluidas en las certificaciones de obras emitidas por RESTON CONFORTING, S.L., y ASGENTA, S.L., este Tribunal de Cuentas detectó casos de coincidencia en los conceptos incluidos en ambos documentos, la cual podría ser indicativa de la existencia de partidas de obra facturadas dos veces a la Mutua. Los supuestos detectados son los siguientes:

  - En el contrato correspondiente a la reforma y ampliación del centro asistencial situado en la calle Correderas, 27, de León, con un presupuesto global de 955.689 euros, la certificación tercera y última de la constructora RESTON CONFORTING, S.L., de fecha 1 de diciembre de 2004, incluyó una partida descrita como instalación de una centralita telefónica digital, por importe de 6.993 euros (8.112 euros, con IVA), cuyas características técnicas coincidían con la instalada en este mismo centro por la empresa NETREDES, S.L., según factura expedida directamente a la Mutua con fecha 21 de enero de 2005, por importe de 7.329 euros.

  - En el caso del contrato correspondiente a las obras de adaptación de local asistencial en la calle Ronda de la Mata, 9, de Ciudad Real, adjudicado a ASGENTA, S.L., por un importe de 60.350 euros, ésta incluyó en la certificación única expedida por las instalaciones realizadas, la partida correspondiente a "cableado, instalación de voz y datos", por un importe de 2.669 euros. Sin embargo, la realización de los trabajos correspondientes a esta partida estaba expresamente excluida del proyecto de ejecución.

Asimismo, la empresa NETREDES, S.L., giró directamente a la Mutua una factura por importe de 2.645 euros, posterior en 20 días a la fecha de emisión de la certificación citada, en la que se describía la realización de la referida instalación en el mismo centro. En este caso, la empresa no constaba en la relación de subcontratadas por ASGENTA, S.L., para la realización de la obra principal.

- En el contrato para la adaptación de un nuevo centro asistencial en Torrevieja, Alicante, adjudicado igualmente a ASGENTA, S.L., por un importe global de 575.522 euros, esta empresa incluyó en la segunda certificación emitida con fecha de 15 de diciembre de 2005, la instalación y suministro de una centralita por importe de 6.756 euros, cuya descripción técnica coincidía con los conceptos facturados por NETREDES, S.L., el 21 de enero de 2005, por importe de 6.610 euros.

- En el caso del contrato para la reforma de la sala de rayos X en el centro asistencial de la Mutua de la calle Balmes, 17, de Barcelona, por importe global de 70.644 euros, varios de los trabajos incluidos por RESTON CONFORTING, S.L., en la certificación única expedida con fecha 9 de febrero de 2004, por un importe de 25.716 euros, coinciden con los conceptos facturados por INSTALACIONES CLIMAHOGAR, S.C.P., a la Mutua, el 12 de diciembre de 2003, por importe de 22.671 euros.

- En el contrato para la reforma del centro asistencial Mas Blau, de Barcelona, por importe global de 1.250.477 euros, en la certificación de obras expedida por RESTON CONFORTING, S.L., de fecha 19 de marzo de 2004, se incluyó una partida por importe de 13.955 euros, correspondiente al suministro y colocación de puerta corredera para vallas lacadas en blanco y con malla similar a las de las vallas, automatizada, etc., cuya descripción literal coincide con los trabajos facturados por la empresa CONSTRUCCIONES METÁLICAS SUÑER LLOP, S.C.P., varios meses después, en junio de 2005, por un importe de 12.006 euros.

Las incidencias descritas ponen de manifiesto que, tanto RESTON CONFORTING, S.L., como ASGENTA, S.L., podrían estar facturando a través de sus certificaciones globales, trabajos realizados y ya facturados a la Mutua por otras empresas. A este respecto hay que señalar que en algunos de los casos señalados, estas empresas figuraban en la relación de subcontratadas para esa obra concreta, facilitada a este Tribunal de Cuentas por las propias empresas adjudicatarias.

La posible existencia de facturas duplicadas de determinados trabajos realizados, podría haber generado perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social, por un importe de, al menos, 57.208 euros.

Como consecuencia de lo expuesto, la vinculación existente (a través de relaciones directas o indirectas) entre las empresas adjudicatarias de la mayoría de los contratos de obras, RESTON CONFORTING, S.L., y ASGENTA, S.L., con cargos ejecutivos de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” y con otras empresas también vinculadas a ellos; la correlación existente entre la cifra de negocios de estas empresas y su facturación a la Mutua que evidencia su dependencia económica absoluta durante 2004 y 2005; el hecho de que no quede acreditado que estas empresas dispusieran de los medios necesarios para ejecutar las obras y, por tanto, la consiguiente subcontratación sistemática de las mismas; el carácter inespecífico de la documentación reguladora de todos los contratos de obras formalizados con estas empresas; la inexistencia de Director Facultativo independiente, quedando la vigilancia y control de las obras ejecutadas, exclusivamente a expensas de la empresa adjudicataria y vinculada con la propiedad -la Mutua-; y

la existencia de partidas certificadas por estas empresas que coinciden con conceptos facturados de forma adicional por otras empresas, generan el riesgo de que tanto RESTON CONFORTING, S.L., como ASGENTA, S.L., constituyan meras sociedades interpuestas a efectos de facturación, entre las empresas que realmente ejecutan los trabajos de los contratos y la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", por lo que se ha podido producir un menoscabo de los caudales públicos. Este Tribunal de Cuentas remitirá los hechos anteriormente descritos, junto con todos sus antecedentes documentales, a su Sección de Enjuiciamiento, para la determinación de eventuales responsabilidades contables[53].

La vinculación de estas empresas con la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" y las incidencias detectadas en su contratación, evidencian la existencia de un entramado societario, creado con el fin de incrementar su propio patrimonio, y en definitiva el de sus socios o partícipes –personal relacionado con la Mutua-, en detrimento del patrimonio de la Seguridad Social. Este tipo de actuaciones además de vulnerar el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, podrían dar lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan[54].

III.4.3.1.2. Contratos de suministros celebrados por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT"

Los 68 contratos de suministros formalizados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" en los ejercicios 2004 a 2006 tuvieron por objeto fundamentalmente, el arrendamiento en la modalidad de *renting*, de equipos y componentes informáticos y, en menor medida, de vehículos y elementos de transporte. Además, la Mutua incluyó en la relación de contratos proporcionados a este Tribunal de Cuentas, algunos contratos para el suministro de medicamentos, concertados con oficinas de farmacia. El importe total en los tres ejercicios, ascendió a 7.593.040 euros, importe que comprende, en el caso de los contratos de *renting* y arrendamiento de bienes inmuebles, el total de las cuotas mensuales previstas, que corresponden generalmente a un plazo de duración de 36 meses.

Las incidencias más significativas que se han observado en relación con este tipo de contratos celebrados por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", son las siguientes:

---

[53] En el trámite de alegaciones, la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" ha reconocido la posible existencia de pagos indebidos, procedentes de partidas contenidas en certificaciones de obras que pudieran haber sido facturadas duplicadamente a la Mutua por otros proveedores individuales, manifestando que ha procedido a su análisis y ha solicitado aclaraciones a los proveedores indicados a efectos, en su caso, de realizar las reclamaciones correspondientes. Por otra parte, no se puede aceptar la afirmación de la Mutua según la cual, la proporción de justificantes con incidencias detectados (un 0,5% de los analizados por el equipo de trabajo del Tribunal) es insuficiente para concluir que existen dudas sobre la adecuación de los pagos efectuados. Al respecto, hay que señalar, que las dudas sobre la adecuación de los pagos contenidas en el Anteproyecto de Informe, se expresan no únicamente en relación con la posible duplicidad en la facturación de estas partidas, sino con el conjunto de anomalías señaladas en la contratación de obras efectuada por "UNIVERSAL MUGENAT".

[54] Respecto a las manifestaciones de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" relativas a que la amplitud de los criterios justificativos que se requieren para la obtención de la autorización de las inversiones por parte de la DGOSS implica que las anomalías detectadas en los contratos de obras por el Tribunal de Cuentas se refieren únicamente a su aspecto formal, pero no afectan al coste económico ni al objeto de las obras, hay que recordar que, entre dichas "*anomalías*" apreciadas por el Tribunal de Cuentas, se encuentra el hecho de que la mayor parte de las obras contratadas durante el periodo de la fiscalización se adjudicaron a empresas fuertemente vinculadas a directivos y ex directivos de la Mutua, o la existencia de certificaciones de obra cuyas características son indicativas de facturaciones indebidas por parte de dichas empresas, hechos que distan mucho de poder ser calificados como deficiencias meramente formales.

- En primer lugar, hay que destacar que el escaso número de contratos de suministros celebrados y el bajo importe contratado, tienen su causa en el hecho de que "UNIVERSAL MUGENAT" no formalizó los contratos correspondientes a suministros corrientes de bienes en ninguno de los tres ejercicios señalados, con independencia de la entidad de las relaciones con los proveedores.

  La forma usual de operar en este mercado, de acuerdo con lo manifestado por los responsables de la Mutua, era la realización directa de pedidos, no siendo habitual la existencia de un vínculo contractual para ese tipo de adquisiciones por tratarse de encargos que individualmente ascienden, normalmente, a importes poco significativos.

  A este respecto hay que señalar que en las adquisiciones sucesivas de bienes y productos (por ejemplo el suministro de material fungible de oficina o de botiquines), el objeto del contrato viene determinado por el conjunto de prestaciones a realizar durante un periodo de tiempo. El documento contractual debe definir igualmente los bienes que se van adquirir, su precio unitario y un presupuesto máximo limitativo que permita el control del gasto contractual, así como las condiciones de ejecución –no se puede olvidar la plena sujeción de las Mutuas a los preceptos de la Ley General Presupuestaria y el carácter limitativo y vinculante de sus créditos-[55].

  Únicamente a título de ejemplo, cabe citar que "UNIVERSAL MUGENAT" no suscribió contrato alguno con la empresa MICRO GESTIÓ, S.L., que facturó a la Mutua material fungible de oficina y ofimática durante 2005 y 2006, por un importe conjunto en los dos ejercicios de 2.888.541 euros. Tampoco formalizó contrato con la empresa OXIDOC EXCLUSIVAS, S.L., proveedora de botiquines, con una importante facturación conjunta en los ejercicios 2005 y 2006, que ascendió a un importe total de 2.203.807 euros.

  Del mismo modo, en el caso de adquisiciones de carácter puntual, como el mobiliario necesario para un centro de nueva apertura, debe suscribirse un contrato con el proveedor que establezca la definición de los bienes, el número de unidades a suministrar y su precio, así como las condiciones de ejecución (plazo, lugar de entrega, etc.).

  Igualmente a título de ejemplo, tampoco se suscribió contrato con la empresa BARCELONA CENTRO DE MOBILIARIO, S.L., que facturó a la Mutua en esos mismos ejercicios por importe de 2.159.681 euros por los proyectos de decoración de centros de nueva apertura, suministro y montaje de mobiliario de oficina y mantenimiento posterior de los mismos. Respecto de esta empresa, hay que señalar su dependencia económica absoluta de la Mutua, ya que su cifra de negocios, al menos durante los ejercicios 2004 y 2005 (la empresa no tenía depositadas las Cuentas Anuales del ejercicio 2006 en el Registro Mercantil, en el momento de la realización de las oportunas comprobaciones por este Tribunal de Cuentas), se correspondió íntegramente con la facturación girada a "UNIVERSAL MUGENAT" en ese mismo periodo. No obstante, este

[55] No puede aceptarse la alegación de Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" referente a que la falta de formalización de los contratos de suministros, que se efectuaron según las necesidades que dictaba la demanda interna, no puede considerarse una incidencia por cuanto la Mutua estaba excluida del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Hay que reiterar una vez más, que lo que se pone de manifiesto en el Anteproyecto de Informe, no es un incumplimiento de la legalidad por parte de la Mutua, sino una deficiencia en la gestión de la contratación con fondos públicos que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, requiere el establecimiento de ciertas garantías equivalentes a las que se exigen en la normativa de contratación pública, como la que se deriva de la existencia de un documento contractual en el que se formalicen los términos del contrato.

Tribunal de Cuentas no ha detectado vinculaciones de esta empresa con los miembros de la Junta Directiva o la plantilla de la Mutua.

- Por lo que se refiere a los contratos formalizados, de los que la Mutua proporcionó información, un 41% del importe contratado, 3.109.696 euros, correspondió a la suscripción de contratos de *renting* de equipos informáticos con la empresa CAIXA RENTING, S.L. El segundo adjudicatario en importancia cuantitativa fue NEWCOURT FINANCIAL, S.A., con un importe contratado de 2.712.763 euros. En tercer lugar, figura la empresa HITACHI DATA SYSTEMS, S.A., con 1.463.007 euros. Estos tres adjudicatarios acumularon el 96% del total del importe de los contratos celebrados, según la base de datos de contratos facilitada a este Tribunal de Cuentas. También formalizó diversos contratos para el alquiler de vehículos con la empresa ING CAR LEASING, S.L.

- Al igual que en el resto de los contratos analizados de "UNIVERSAL MUGENAT", no se efectuó publicidad ni se promovió concurrencia de ofertas de las contrataciones de suministros analizadas. La selección de los contratistas no se realizó de acuerdo con ningún procedimiento establecido, ni se solicitaron varios presupuestos que permitieran la comparación entre una pluralidad de ofertas.

  Tanto CAIXA RENTING, S.L. como HITACHI DATA SYSTEMS, S.A., los principales adjudicatarios, eran empresas asociadas a la Mutua. Como se pone de manifiesto en el apartado correspondiente a incidencias generales de la contratación, es una práctica general de las Mutuas la de contratar preferentemente con sus empresas asociadas.

- Hay que hacer especial referencia al contrato de "*renting tecnológico independiente*" suscrito con CAIXA RENTING, S.L., por importe total de 932.036 euros, que tuvo por objeto el arrendamiento de equipos informáticos para trabajadores de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT".

  - Se suscribió el 12 de mayo de 2005 para refundir un total de 36 contratos anteriores, estableciendo una cuota única para todos ellos. La puesta a disposición de los bienes corrió a cargo de otra empresa denominada CENEO, S.A., dedicada a la compraventa y alquiler de toda clase de equipos técnicos, "*especializada en la gestión de bienes tecnológicos*" e independiente de cualquier marca y proveedor, y cuya actuación consistió en realizar "*la asesoría y gestión contractual en las modificaciones o ampliaciones del contrato, incorporando y retirando el material determinado por el cliente*".

    Esta modalidad de arrendamiento consiste en que una empresa se obliga a ceder a otra el uso de un bien y a realizar las prestaciones propias de su mantenimiento, a cambio de una cuota periódica. Presenta las ventajas derivadas de la externalización de la gestión de los bienes para mantenerlos siempre en óptimas condiciones de funcionamiento, pero constituye una operación de elevado coste, superior al precio de mercado de un alquiler tradicional, e implica decisiones de gasto relevantes que comprometen varios ejercicios, circunstancias que deben ser tenidas en cuenta en la gestión de fondos públicos. En este caso, la decisión de la Mutua, sin estudio de otras ofertas o posibilidades del mercado, de suscribir el contrato con una entidad financiera como bancos o cajas, en este caso una empresa asociada, que constituye un mero intermediario, redunda previsiblemente en el encarecimiento del coste de la operación.

    Por otra parte, en virtud del contrato, la Mutua asumió la total responsabilidad de la gestión y de los costes de las incidencias que se pudieran producir en los equipos arrendados

durante la vigencia del contrato y suscribió los correspondientes contratos para el mantenimiento de equipos.

En cualquier caso, este tipo de operaciones, a pesar de su relevancia cuantitativa, han quedado al margen del régimen de tutela establecido en el Reglamento sobre colaboración en la gestión (no se trata de inversiones ni de operaciones de *leasing*) y tampoco se ven afectadas por el límite presupuestario de las rúbricas correspondientes del capítulo VI que se han señalado en el epígrafe III.2.1.2 del presente Informe.

- Al margen de lo anterior, ni en el documento de formalización de los contratos, ni en los certificados de entrega, que era a cargo de CENEO, S.A., se hacía constar el lugar de destino de los equipos arrendados. En cuanto a la determinación del material suministrado, se describía en un anexo a cada uno de los contratos refundidos mediante un listado heterogéneo de ordenadores personales e impresoras, cables y componentes y en ocasiones material diverso, a título de ejemplo "*cartucho rojo para impresora*", "*estuche de herramientas para ordenador*" o un equipo de "*home cinema"*. Además, la conformidad de la recepción del material por parte de la Mutua, en la generalidad de los casos se limitó a una firma sin identificación del firmante ni de su cargo.

  Las deficiencias descritas, máxime cuando los equipos objeto del contrato no figuran en la contabilidad ni en el inventario físico de los elementos que integran el inmovilizado material (puesto que la Mutua no ostenta la propiedad de los mismos), suponen una importante debilidad en los procedimientos de control interno utilizados en la gestión de este tipo de elementos, que ha impedido a este Tribunal de Cuentas formar opinión sobre la correcta identificación y ubicación física de los equipos arrendados.

III.4.3.1.3. Contratos de consultoría y asistencia, y de servicios celebrados por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT"

De acuerdo con la base de datos de contratos celebrados elaborada por la Mutua a solicitud de este Tribunal de Cuentas, durante los ejercicios 2004 a 2006, el importe total de los contratos de prestación de servicios celebrados por "UNIVERSAL MUGENAT" ascendió a 20.518.378 euros, correspondiendo un total de 6.028.561 euros (el 29%), a contratos suscritos con sus empresas asociadas. Del análisis realizado, se pueden destacar las siguientes observaciones:

- Al igual que el resto de contratos celebrados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios fueron adjudicados sin publicidad, ni solicitud de ofertas, basándose la selección del contratista con carácter general, en el "*conocimiento del proveedor*" que tenía la Entidad.

- En virtud de la circunstancia anterior, en la generalidad de los casos no se solicitó por la Mutua la acreditación de la solvencia económica y medios técnicos de la empresa contratista, si bien con alguna excepción como en el caso de la empresa asociada ADVANCE MEDICAL HEALTH CARE MANAGEMENT SERVICES, S.A.

- La contratación de servicios externos por "UNIVERSAL MUGENAT", que se extendió a todos sus ámbitos de gestión, debería aparecer justificada a través del correspondiente informe del servicio afectado. Esta justificación reviste especial relevancia teniendo el cuenta el objeto de algunos de los contratos celebrados y la función que desempeñan las Mutuas como Entidades

Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, actividad íntegramente financiada con fondos públicos.

Como ejemplo de lo anterior, cabe hacer referencia a contratos como los suscritos con ADVANCE MEDICAL HEALTH CARE MANAGEMENT SERVICES, S.A. o con la empresa PHONOJET SERVICES COMUNICATIONS, S.L., cuyo objeto era la búsqueda de datos de trabajadores (dirección, teléfono y profesión) y reclamación de partes de baja médica; o el contrato cuyo objeto era el servicio global de información telefónica con la empresa PREVENCIÓN Y CONTROL PUNTO CINCO, S.L.; o los servicios contratados con sus empresas asociadas CORE SOLUTIONS, S.L. para la realización de un reinventario de sus centros y ADP GSI ESPAÑA, S.A., para efectuar los procesos de nóminas y seguros sociales, que estaba vigente desde el año 1989. Se trata en todos los casos de contrataciones cuya finalidad era atender ámbitos de actuación que, por su naturaleza, debieran poder desarrollarse con los medios propios de que disponen estas entidades y cuya necesidad de externalización, debiera estar expresamente justificada.

– Por lo que se refiere al periodo de duración de los contratos, en la información correspondiente a los contratos formalizados con anterioridad al ejercicio 2004 y que continuaban vigentes durante el período 2004 a 2006, constaban 18 contratos de servicios que habían sido suscritos entre 1993 y 1999. Algunas de las empresas con contratos más antiguos y más cuantiosos eran asociadas a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT". Se puede destacar en este sentido, por ejemplo, la empresa ADP GSI ESPAÑA, S.A., con la que la Mutua tiene contratado el ya mencionado servicio de procesos de nóminas y seguros sociales desde 1989, por el que facturó durante los ejercicios 2004 a 2006, ambos inclusive, por un importe total de 674.278 euros. Lo mismo ocurrió con el suscrito el 1 de enero de 1994 para la prestación de servicios de limpieza con LIMPIEZAS SELMAR, S.A., por el que la empresa, asociada a la Mutua, facturó 477.080 euros en el mismo periodo. Otro ejemplo lo constituyen las prórrogas al contrato para mantenimiento de equipos de electromedicina y rayos X suscrito con TEDIAX, S.A., que la Mutua no incluyó en la base de datos proporcionada a este Tribunal de Cuentas y cuyo contrato inicial se había celebrado el 1 de diciembre de 1996.

  Por lo que se refiere a los contratos formalizados durante el periodo de referencia, 2004 a 2006, si bien en todos los casos establecieron un plazo de duración determinado, generalmente de un año, incluían una cláusula en la que se preveía la renovación automática del contrato, con sus correspondientes revisiones de precios. Esta práctica general consistente en la renovación automática de los contratos se extendió incluso a los contratos para la ejecución de proyectos.

  - En este sentido cabe señalar el contrato suscrito con SDG CONSULTING ESPAÑA, S.L., cuyo objeto fueron los servicios profesionales necesarios para la elaboración del proyecto *Estrategic*, orientado a garantizar la calidad de la implantación del "Plan de Sistemas" en cuyo clausulado se especificaba que el proyecto que constituía su objeto "*no tiene duración determinada*", sino que sería renovado anual y automáticamente con los incrementos del Índice de Precios al Consumo correspondiente. Durante el periodo fiscalizado la Mutua formalizó cinco contratos sucesivos con SDG CONSULTING ESPAÑA, S.L. alrededor de un mismo proyecto, que dieron lugar a una facturación por importe global de 484.016 euros durante 2005 y 2006.

  - La misma circunstancia, la renovación automática de contratos que tenían por objeto la realización de un proyecto, concurrió en el caso de los tres contratos para programación en *SAP* celebrados con TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., empresa asociada y además vinculada a la Mutua. Estos contratos contemplaban una duración del proyecto de

tres meses, pero se establecían como prorrogables si las necesidades de ejecución lo requerían y preveían la revisión de precios de acuerdo con el IPC, si trascurrían más de 12 meses desde el inicio de la ejecución del contrato.

Este tipo de contratos lleva implícita la contratación de servicios de profesionales para el desarrollo de trabajos en las instalaciones de la Mutua y en colaboración con el personal propio de ésta, trabajos que se definen con relación a la elaboración del proyecto para el que son contratados y cuya planificación debe estar preestablecida en términos de tiempos y de coste, sin que deban perpetuarse en el tiempo, puesto que acaban constituyendo *de facto* una mera contratación de personal. En virtud de estos contratos, la Mutua asumió los gastos por desplazamiento, alojamiento y manutención necesarios para la prestación de los servicios profesionales del personal de la empresa fuera de la sede de la Mutua.

En cualquier caso, la continuidad de los mismos proveedores durante periodos de tiempo tan prolongados constituye una práctica inadecuada y contraria a los principios de buena gestión que deben presidir la ejecución del gasto público, por cuanto la realización de prospecciones periódicas de los precios de mercado a través de petición de presupuestos y ofertas de varias empresas del sector, permitiría a la Mutua la obtención de mejoras económicas, y, por otra parte, la limitación de la duración de estos contratos posibilitaría el acceso de otras empresas a estos procedimientos de contratación financiados con fondos públicos.

Por lo que se refiere a las incidencias detectadas en la adjudicación, la formalización y la ejecución de los contratos analizados, hay que hacer referencia separada a aquellas que afectan a las contrataciones efectuadas con las empresas vinculadas a ”UNIVERSAL MUGENAT” que se detallan en el epígrafe III.4.2.3 y en el Anexo VI del presente Informe.

Incidencias detectadas en contratos de servicios celebrados con empresas vinculadas a la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”

La vinculación de las empresas contratistas con personas de Mutua que ostentan poder de decisión en la gestión, genera riesgos adicionales en la aplicación de los fondos públicos pertenecientes al patrimonio de la Seguridad Social. A continuación se exponen las circunstancias determinantes de la vinculación de estas empresas con” UNIVERSAL MUGENAT”, así como las características de los contratos que la Mutua estableció con ellas.

- Contratos celebrados con RIGOS STAR PROMOTOR, S.L.

Los datos que revelan la vinculación a la Mutua de esta sociedad son los siguientes:

- Esta sociedad se constituyó en Barcelona, en julio de 2001, por la sociedad instrumental IURIS ASESSORS I GESTORS, S.L. Su objeto social era la construcción, promoción y explotación y negocios sobre bienes inmuebles y la contratación de todo tipo de servicios relacionados con ellos. Su domicilio social se estableció inicialmente en Vía Augusta, número 12, de Barcelona, al igual que en el caso de otras empresas también vinculadas a la Mutua.

  En febrero de 2002, su domicilio social se trasladó a Zaragoza, calle San Clemente, número 25, y se produjo la sustitución del Administrador Único, cargo que fue asumido por J.S.S., Jefe del Departamento de Control de Gestión del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua durante los ejercicios 2005 y 2006. Posteriormente fue sustituido por L.V.M., ex trabajador de la Mutua y trabajador por cuenta ajena en la empresa SENTA WORK, S.L., otra de las sociedades vinculadas a ésta. Además constaba como Secretario de la Junta de socios,

D.R.G., ex trabajador de la Mutua (años 1986 y 1987), que, igualmente, ocupaba dicho cargo en otras de las sociedades que integran el entramado societario vinculado a ”UNIVERSAL MUGENAT” (Subepígrafe III.4.2.3.1 y Anexo VI del presente Informe).

- RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., posee participaciones en otras empresas vinculadas a la Mutua, que también mantienen relaciones comerciales con ésta, como son RESTON CONFORTING, S.L. (por valor de 1 euro) y TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L. (por valor de 305.187 euros).

- Del análisis de las relaciones nominales de trabajadores, “Documentos TC2”, de esta empresa, correspondientes a los meses de diciembre de 2005 y de 2006, se desprende que contaba con 4 trabajadores en el año 2005 y 3 trabajadores en 2006. Todos estos trabajadores estaban encuadrados en el epígrafe 113 de la tarifa de accidentes de trabajo que es la destinada a recoger al “*personal directivo y técnico en trabajos exclusivos de oficina y empleados de oficina en general, no especificados en otros epígrafes*”. De acuerdo con esta información, una de las trabajadoras de la empresa, O.F.S., era ex trabajadora de la Mutua y figura incluida en el Plan de Pensiones de "UNIVERSAL MUGENAT". Asimismo, en diciembre de 2005 constaba como trabajadora de RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., M.S.H. que desempeñó cargos de socia, apoderada o trabajadora de plantilla de diversas empresas vinculadas a la Mutua y que había trabajado para la “Mutua UNIVERSAL. Fundación Privada”, del año 2000 al 2002.

- La autorización para la transmisión de datos de esta empresa, en el Sistema RED de la TGSS, correspondió a la sociedad CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L., otra de las empresas vinculadas a “UNIVERSAL MUGENAT”.

- Por último, los importes facturados por esta sociedad a la Mutua, que por ejercicios ascendieron a 902.020 euros en 2006, a 1.018.980 euros en 2005 y a 884.4221 euros en 2004, en relación con su cifra neta de negocios en estos mismos años, evidencian que la totalidad de sus ingresos procedieron, en exclusiva, de la relación comercial que mantenía con “UNIVERSAL MUGENAT”.

Durante el periodo objeto de fiscalización, estuvieron vigentes un total de 12 contratos con esta empresa, 9 celebrados en 2003 que continuaron en vigor en los tres ejercicios siguientes y 3 celebrados durante los ejercicios 2004 y 2005. A continuación se detallan las incidencias que resultan del análisis de estas contrataciones.

- Siguiendo la práctica habitual de la Mutua, los contratos se celebraron sin publicidad, sin promoción de concurrencia y sin que se llevase a cabo ningún proceso de comparación de ofertas ni presupuestos. Tampoco se elaboraron pliegos de condiciones que definieran con mayor concreción el objeto de los servicios de mantenimiento contratados.

- De acuerdo con su código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (4534), la actividad de la empresa era la realización de obras e instalaciones. No obstante, los contratos suscritos con la Mutua tuvieron por objeto fundamentalmente la gestión de locales, incluyendo estudios de mercado para su compra o alquiler, la gestión de comunicaciones y la gestión y coordinación de los diferentes servicios de mantenimiento que la Mutua tenía contratados con otros proveedores. La forma de pago se estableció a través de una cuota fija mensual.

- Si bien las imputaciones correspondientes a estos contratos durante los tres ejercicios analizados (2004-2006) ascendieron a 1.731.598 euros, la facturación total de esta empresa

a la Mutua se elevó a 2.805.421 euros. La importante diferencia señalada procede de servicios prestados por la empresa sin cobertura contractual.

Los contratos incluyeron una cláusula de acuerdo con la cual RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., podría subcontratar cuantas actividades de este mantenimiento considerara necesarias, posibilidad a la que sin duda debió acogerse la empresa, ya que, a tenor de su relación nominal de trabajadores, plasmada en los "Documentos TC2" de cotización a la Seguridad Social, la plantilla de que disponía resultaba insuficiente para el desempeño de los trabajos previstos en los contratos. Esta insuficiencia de medios pone de manifiesto, una vez más, el recurso por parte de la Mutua a meros y prescindibles intermediarios entre la Mutua y los auténticos prestadores de determinados servicios, cuya necesidad nunca ha sido justificada, y que supuso un encarecimiento innecesario de los costes con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

- Respecto de la justificación de la ejecución de los servicios contratados, la Mutua únicamente aportó a este Tribunal de Cuentas las facturas mensuales presentadas por la empresa. No estaba previsto, ni en los contratos de mantenimiento, ni en los de gestión de locales, que la empresa debiera presentar ninguna justificación de los trabajos efectivamente realizados, ni se previó ningún tipo de control o de supervisión de la correcta prestación de los servicios por responsables de la Mutua.

- Por lo que se refiere a la prestación de servicios que no estaban soportados en un contrato, las justificaciones proporcionadas por la Mutua, consistieron en solicitudes de presupuesto a la empresa para trabajos consistentes en pequeñas instalaciones, obras de reparación, pintura e incluso suministros en centros de la Mutua, que la empresa valoraba a un precio alzado, sin desglose de partidas. La definición de los trabajos o del objeto del suministro, tanto en el encargo de la Mutua como en el presupuesto y la factura correspondiente, se efectuaba de forma genérica. De acuerdo con la muestra analizada, los importes individuales de estos pagos oscilaron entre los 300 y los 12.000 euros.

– Contratos celebrados con TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L.

La empresa vinculada a la Mutua, TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L. (en adelante SERVINET), prestó diversos servicios sustentados en contratos a "UNIVERSAL MUGENAT" durante el periodo 2004-2006. Los datos significativos de dicha vinculación son los siguientes:

- Se constituyó en Barcelona en el año 1986 por tres socios fundadores respecto de los que no se han detectado vinculaciones con "UNIVERSAL MUGENAT". Originariamente su denominación social fue RINCOSA (RENDIMIENTOS INMOBILIARIOS Y COMERCIALES, S.A.) y su objeto social consistía en la inversión inmobiliaria y otras múltiples actividades como relaciones públicas, *marketing*, proyectos de diseño industrial y gráfico, etc.

- En el año 1992 se transformó en limitada y en noviembre de 1995, se produjo el cambio de denominación social por la de TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., y se amplió su objeto social con la incorporación de nuevas actividades, entre ellas el comercio de productos electrónicos, *hardware* y *software* y servicios informáticos. Además se produjo una ampliación de capital, siendo suscritas las nuevas participaciones sociales por nuevos socios, entre los que figuran J.T.C. (unido por vínculo de parentesco al actual Director de Prevención de "UNIVERSAL MUGENAT"), y la sociedad limitada SANTA ISCLA UNIÓN, S.A., en la que, como se señaló en el apartado correspondiente a los contratos de obras, participaban varios directivos de "UNIVERSAL MUGENAT". En posteriores ampliaciones, figura como participante en el capital de SERVINET, la sociedad CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A., también vinculada con personal directivo de la Mutua (inicialmente tuvo

como Administrador Único al que fue Gerente de "UNIVERSAL MUGENAT" durante el período objeto de esta Fiscalización y en ella desempeñaron diversos cargos de Consejeros, apoderados o Administradores, directivos y ex directivos de la Mutua).

- D.R.G., ex trabajador de la Mutua que ocupó el cargo de Secretario de la Junta General de socios en las sociedades ya analizadas ASGENTA, S.L. y RIGOS STAR PROMOTOR, S.L., fue nombrado Secretario no Consejero de SERVINET. Además ocuparon cargos de Consejeros en SERVINET, E.G.F. (ex directivo de la Mutua de 1972 a 1995 y actualmente pensionista), que ejerció como Presidente del Consejo de Administración de la Sociedad, E.V.T. (Subdirector General de Organización Territorial durante el periodo de tiempo en que se realizaron los trabajos de la presente Fiscalización), que ejerció como Vicepresidente Primero del Consejo de Administración, D.R.G. (ex directivo), J.G.B. (en el momento de la Fiscalización, Subdirector General de Gestión y Sistemas), F.J.T.B. (en el momento de la Fiscalización, Subdirector General de Prestaciones), y J.T.C. (unido por vínculo de parentesco al Director de Prevención de la Mutua). También desempeñaron cargos de apoderados en la empresa J.S.C. (Coordinador de Sistemas Operativos de "UNIVERSAL MUGENAT") y A.C.M. (Director de Gestión Comercial y Desarrollo de "UNIVERSAL MUGENAT"), ambos bajo la denominación de Director General. En agosto de 2004 se nombró Administrador Único a J.M.O.M. (ex trabajador de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" desde 1969 hasta 1994) y actualmente pensionista, que ejerció también como Presidente de la Junta Universal de socios. En diciembre de este mismo año, 2004, se nombró Director General de la compañía a I.C.C., que había trabajado en la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" desde el 1 de junio de1997 hasta el 31 de diciembre de 2001 y que en las mismas fechas fue nombrado Administrador de la sociedad vinculada ASGENTA, S.L., ya analizada en el apartado correspondiente a los contratos de obras.

Especial relevancia presenta la actividad empresarial de esta sociedad, fuertemente vinculada a "UNIVERSAL MUGENAT", que consistió fundamentalmente en la prestación de servicios de informática, información y telecomunicaciones. Estos servicios se ofrecían al mercado a través de diversas direcciones de Internet, inscritas en el Registro Mercantil: "tiservinet", "laprevencion", "servinetred", "asesoruniversal", "asesoriadigital", etc., con diversos nombres de dominio (.es, .com, .info, .org y .net). El acceso al contenido concreto de estos servicios exige ostentar la condición de cliente de la empresa. No obstante del examen de estas páginas *web* cabe destacar que:

- Se ofrece como Proveedor de Servicios de Valor Añadido (SVA) autorizado por la Tesorería General Seguridad Social y como colaboradora nombrada por esta Entidad, para dar soporte técnico a la Remisión Electrónica de Documentos –Sistema RED- en la modalidad de "Internet", proporcionando a los usuarios de este sistema todos los elementos informativos precisos para la óptima gestión del servicio. También oferta servicios como tramitación de marcas, obtención de certificados, etc.

- Oferta el servicio de provisión de información electrónica (conectividad telemática e intercambio y difusión de información y bases de datos de las que SERVINET dispone). Por ejemplo, información comercial y financiera referente a otras empresas (situación de pagos, servicios de vigilancia de empresas y administradores, información financiera, análisis sectoriales, informes prejudiciales sobre empresas y autónomos, etc.).

- También oferta servicios de gestión de presencia en Internet (hospedaje, diseño, gestión de contenidos, publicidad, etc.).

- A través de su portal "laprevencion.com" ofrece servicios e información en las distintas áreas de conocimiento en el ámbito de la prevención de riesgos laborales y salud laboral.

Esta actividad pone de manifiesto una íntima relación con la Mutua, tanto en el ejercicio de la actividad de prevención de riesgos laborales con cargo a las cuotas de la Seguridad Social, como en lo que respecta a su Sociedad de Prevención, y evidencia la posibilidad de extender, a través de sociedades interpuestas, el ámbito de empresas con las que la Mutua puede concertar el Servicio de Prevención Ajeno.

- A través del sitio *web* "AsesoriaUniversal.com", cuya denominación y logotipo sugiere la identidad con la Mutua número 10, ofrece diversos servicios de asesoramiento. La página de presentación ofrece una conexión con la página *web* de la Mutua, en la que ésta se postula como la mejor elección para las empresas y les permite asociarse a través de Internet.

Como otros datos significativos sobre esta empresa y su relación con la Mutua cabe citar los siguientes:

- La sociedad formó parte de la Junta Directiva de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", al menos durante el ejercicio 2005, participación que podría contravenir lo previsto en el artículo 76.1 de la Ley General de la Seguridad Social, que prohíbe a "*los miembros de la Junta Directiva, los Directores Gerentes, Gerentes o asimilados, o cualquier otra persona que ejerza funciones de dirección ejecutiva en una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales*", la realización de compras o ventas "*para sí mismos, ni directamente ni por persona o entidad interpuesta*", de cualquier activo patrimonial de la entidad. La existencia de unas relaciones comerciales tan estrechas entre la sociedad y la Mutua, podría estar condicionada al ocupar los respectivos órganos de dirección y gobierno, las mismas personas.

- En el análisis de la relación nominal de trabajadores de SERVINET, correspondiente al periodo de recaudación de enero de 2006, figuraban tres trabajadores que constaban también en la plantilla de la Mutua del mismo año (J.R.R., administrativo del Departamento de Recursos Humanos, G.C.S., administrativo del Departamento de Inversiones y D.F.A., informático del Departamento de Explotación). Estos trabajadores podrían estar vulnerando el régimen de incompatibilidades del personal de las Mutuas, establecido en el artículo 11.1 de la Ley 53/1984, circunstancia además sancionable por la Mutua en virtud de los artículos 59 y ss. del Convenio Colectivo del Sector de Mutuas.

- Por último, SERVINET aparece mencionada en el "Convenio de Colaboración" firmado entre Colegio Profesional de Administradores de Fincas de Madrid y "UNIVERSAL MUGENAT", como empresa "*filial*" de la Mutua.

Por lo que se refiere a los contratos de servicios suscritos con SERVINET por "UNIVERSAL MUGENAT" hay que señalar que:

- Los numerosos contratos celebrados con SERVINET se le adjudicaron sin ningún procedimiento de selección previo, basándose según los responsables de la Mutua, en la calidad de los trabajos ejecutados hasta la fecha y en que era un proveedor habitual. Su importe ascendió, durante los ejercicios 2006, 2005 y 2004, a 849.509 euros, 559.646 euros y 513.399 euros, respectivamente.

- Los documentos de formalización se firmaron, en nombre de SERVINET, por A.C.M. o por J.M.O.M., ambos ex directivos de "UNIVERSAL MUGENAT", y en nombre de la Mutua por J.G.B., en calidad de Subdirector General de Gestión, quien, a su vez, había ocupado el

cargo de Consejero en SERVINET. El objeto fue la prestación de diversos servicios relacionados con los sistemas de información de la Mutua que consistieron en lo siguiente:

- Contratación de los servicios de personal técnico de SERVINET, para el desarrollo de trabajos informáticos para "UNIVERSAL MUGENAT". A esta categoría corresponden el contrato para la "*consultoría de soluciones en el entorno E-BUSSINES*", de 1 de mayo de 2004, y los tres contratos suscritos para "*consultoría informática sobre productos sistema SAP*", con fecha 1 de octubre de 2006.

  Presentan como característica común que, tanto el objeto de los trabajos a realizar, como el plazo de ejecución de los mismos, están insuficientemente definidos en su clausulado. Por lo que se refiere al contrato de 2004, por el que la Mutua satisfizo hasta diciembre de 2006 un importe total de 145.577 euros, su clausulado establecía la facultad de las partes para modificar los términos concretos de las prestaciones de los servicios de consultoría (que en cualquier caso no aparecen concretadas en el contrato) mediante órdenes de trabajo. En cuanto al plazo, aunque se estableció por un año, se preveía la renovación automática del contrato. Los tres contratos celebrados durante el año 2006 consistieron, de acuerdo con la explicación proporcionada por los responsables de la Mutua, en la contratación de tres programadores, expertos en *SAP*, para realizar modificaciones en estos módulos. Aunque se estableció una duración de tres meses, se preveía la revisión de precios para el caso de prórroga.

  Respecto a la acreditación de los trabajos realizados, la Mutua no dispuso de un control explícito de tareas diarias ni, por tanto, de horas invertidas. El pago de los trabajos se efectuó tomando como referencia un precio/hora. En el primer caso, las horas mensuales de dedicación se establecieron en el contrato (160 horas mensuales) por lo que el pago consistió en una cuota fija. En el segundo caso, el de la contratación de consultores *SAP*, las horas facturadas eran variables en cada mes, sin que existiera otra acreditación de los servicios prestados que la factura presentada por la empresa.

- Además SERVINET desarrolló aplicaciones de gestión de la Mutua, como el sistema de cifrado de correo electrónico para información confidencial (por ejemplo de carácter médico), el diseño y desarrollo de una aplicación para dispositivos móviles (*blackberry*) para su uso por los técnicos de gestión de la Mutua (acceso directo y explotación de los datos de empresas, delegados y visitas) y el desarrollo de una aplicación para la gestión de bajas y de accidentes sin baja para empresas asociadas a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" cuya información se guarda en los servidores de la empresa y no del propio cliente, es decir la Mutua.

- En virtud del contrato de 1 de enero de 2004, para soporte técnico informático en acceso a Internet, puso a disposición de la Mutua una red informática privada (a través de un servidor de Internet y otro de red privada ubicados en la empresa), de acceso limitado a aquellos proveedores, colaboradores y empresarios asociados a la Mutua autorizados por ésta. La empresa proporcionaba el servicio de *housing* (consistente en el alojamiento, mantenimiento, gestión y administración, siendo el ordenador físico de uso exclusivo de la empresa contratante y no compartido con otros clientes, como en el caso del *hosting*) de estos servidores y de otros equipos informáticos ubicados en sus instalaciones, pero operados por personal propio de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" con el fin de explotar y desarrollar servicios según las necesidades de la Mutua.

  Respecto de este contrato hay que destacar que los proveedores, colaboradores y empresas asociadas a la Mutua que pudieran estar interesados en conectarse a esa red

privada y utilizar los servicios que ofrece, podían usar sus propios equipos o contratar con SERVINET, que les prestaría el servicio de mantenimiento de los equipos y el *software* necesario (a cargo de los usuarios, no de la Mutua) siempre que dichos equipos fueran directamente instalados por esa empresa. En cualquier caso los costes del establecimiento y mantenimiento de la comunicación hasta el servidor de SERVINET, eran a cargo del usuario. La empresa consigue de este modo el acceso privilegiado a un mercado, el de las empresas asociadas y otras del entorno de la Mutua, con un elevado potencial de negocio.

- En la misma fecha que el anterior, se suscribió otro contrato, en virtud del cual SERVINET ponía a disposición de la Mutua sus equipos e instalaciones para alojar la documentación de prevención de las empresas de la Mutua con concierto de prevención, al objeto de que las empresas y profesionales como abogados, graduados sociales, asesores, etc., cuyos servicios contratan aquéllas, accedieran a través de Internet a la información generada por "UNIVERSAL MUGENAT", en su condición de Servicio de Prevención Ajeno. El aplicativo posibilitaba la firma digital de la información publicada, el acceso *on line* desde cualquier punto a la información de prevención o un acceso interactivo a los técnicos de prevención. La Sociedad de Prevención se subrogó en este contrato el 1 de junio de 2006 con efectos retroactivos desde el 1 de enero.

De todo lo expuesto cabe deducir que, si bien SERVINET no presentó una dependencia económica de la Mutua tan elevada como otras empresas vinculadas (su facturación a "UNIVERSAL MUGENAT" supuso en torno a un 30% de su cifra de negocios en los tres ejercicios analizados), su directa relación con varios directivos de "UNIVERSAL MUGENAT", unida a la naturaleza de los servicios que esta empresa le presta a la Mutua y aquellos que ofrece en el mercado, generan el riesgo de que se produzcan intercambios de intereses entre "UNIVERSAL MUGENAT" y su "filial" en aspectos tan relevantes como los siguientes:

- El posible acceso por parte de SERVINET a la información que obra en poder de la Mutua en virtud de su condición de Entidad Colaboradora en la gestión de la Seguridad Social y de sus relaciones con las empresas asociadas, circunstancia que vulneraría la protección y confidencialidad de los datos de éstas, de los trabajadores de su colectivo protegido y del propio Sistema de Seguridad Social.

- La posición de la Mutua en relación con sus empresas asociadas, podría verse favorecida con la oferta de un catálogo de "servicios adicionales" prestados por su "filial", que en todo caso serían ajenos a los fines de Seguridad Social y al contenido de la actividad colaboradora que desempeñan estas entidades, servicios que no pueden prestar las Mutuas en virtud de las previsiones del, entre otros, artículo 68 de la Ley General de la Seguridad Social.

En este sentido, se ha detectado la existencia de ofertas de asociación de la Mutua, en las que se incluyen servicios de empresas o entidades vinculadas a ésta, entre los que se encuentran, los correspondientes a TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., (así como los de las empresas PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL y C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A, también vinculadas a la Mutua como se expone en el subepígrafe III.4.2.3.1 del presente Informe). Estas actividades de terceros quedan totalmente al margen de las reservadas a las Mutuas por el artículo 68.2 de la Ley General de la Seguridad Social. La realización de este tipo de actividades podría constituir una de las infracciones muy graves de las tipificadas en el artículo 29.1 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

En cualquier caso, la especial naturaleza de su relación con "UNIVERSAL MUGENAT", sitúa a SERVINET, en virtud de su vinculación con la Mutua, en una posición de preferencia para ofrecer sus servicios en el entorno de ésta, tanto a sus empresas asociadas como a sus colaboradores, proveedores, etc.

– Contratos celebrados con BIOMECÁNICA APLICADA A SISTEMAS Y SERVICIOS, S.L. (BAASYS)

Esta empresa, asociada a la Mutua, se creó en el año 1997, para la realización de "*exploraciones y diagnósticos médicos funcionales realizados por profesionales médicos o sanitarios*". En el año 2000, se amplió a la realización de "*consultoría y servicios en el sector sanitario, implantación y explotación de laboratorios de biomecánica y ergonomía, así como creación y desarrollo de una red de franquiciados de dicho tipo de laboratorios*".

La vinculación de esta sociedad a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" está basada en los datos siguientes:

- La ampliación del objeto social a la explotación de laboratorios de ergonomía, coincidió con el nombramiento como administrador de J.B.C., ex trabajador de la Mutua, que ocupó este mismo cargo en varias de las empresas que integran el entramado societario vinculado a "UNIVERSAL MUGENAT".

- Tiene su domicilio social actual en la calle Aragón 385, de Barcelona (una de las sedes sociales donde figuran domiciliadas numerosas de las sociedades vinculadas a Mutua "UNIVERSAL MUGENAT").

- Entre los medios personales de que disponía la empresa para la prestación del servicio, uno de los facultativos, C.P.S., que ocupó el cargo de apoderado mancomunado de BAASYS y un fisioterapeuta, D.D.G., percibieron además retribuciones directas de la Mutua, (de acuerdo con la declaración fiscal anual de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF - "Modelo 190"- correspondiente a los años 2005 y 2006).

  Hay que señalar que el fisioterapeuta perteneció a la plantilla de "UNIVERSAL MUGENAT" durante los ejercicios citados, por lo que el desarrollo simultáneo de ambas actividades laborales (en la empresa y en la Mutua) podría constituir una vulneración del régimen de incompatibilidades del personal de las Mutuas, establecido en la Ley 53/1984, así como de lo establecido en el artículo 93 la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que dispone que "*no podrán ser vinculados los hospitales y establecimientos del sector privado en el Sistema Nacional de Salud, ni se podrán establecer conciertos con centros sanitarios privados cuando en alguno de sus propietarios o en alguno de sus trabajadores concurran las circunstancias que sobre incompatibilidades del sector público y el privado establezca la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*".

- La facturación a la Mutua supuso un porcentaje de aproximadamente el 50% del negocio de la empresa en los tres ejercicios analizados.

Los servicios prestados a "UNIVERSAL MUGENAT" por esta empresa, supusieron una facturación a la Mutua por importe de 606.112 euros en 2006, 377.114 en 2005 y 282.388 en 2004. Estos importes procedieron, por un lado, de los contratos suscritos con la Mutua, que dieron lugar a una facturación de 460.740 euros, y el resto, 804.874 euros, procedieron de servicios prestados sin cobertura contractual. Sobre estos contratos pueden destacarse las siguientes observaciones:

- El objeto de los contratos fue, en el caso del suscrito en 2000, la realización de pruebas biomecánicas y estudios e informes sobre el alcance de lesiones de trabajadores asociados (que no constituían acto médico según el clausulado).

  La prestación de este servicio debía efectuarse en laboratorios enclavados por BAASYS en instalaciones de la Mutua en Madrid y Barcelona. En el contrato se estipuló el anticipo de 118.619 euros a la empresa en concepto de inversiones en equipos para uso exclusivo de la Mutua y el pago por prueba realizada, con un importe mínimo anual garantizado. Al año siguiente la forma de pago se estableció mediante un canon a pagar por la Mutua, por cada laboratorio en funcionamiento. En definitiva la Mutua cedió sus instalaciones, anticipó el coste de las inversiones necesarias y además contrató la prestación del servicio, sin olvidar que se ha detectado la existencia de, al menos, un trabajador (fisioterapeuta) en común, entre la Mutua y la empresa.

- En el caso de los contratos formalizados en 2004 y 2005, tuvieron por objeto la cesión de licencias de uso de un aplicativo informático para la realización de pruebas diagnósticas en laboratorios de biomecánica de la Mutua, también contra el abono de un canon anual.

- De acuerdo con la práctica habitual seguida por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", no se solicitaron ofertas ni se puso en marcha ningún procedimiento de selección del proveedor, con estudio de presupuestos, etc. Tampoco se redactaron pliegos de condiciones administrativas particulares, ni de prescripciones técnicas, que regularan con precisión los servicios y las obligaciones de las partes, tanto del servicio principal, como de prestaciones adicionales previstas (como el régimen de mantenimiento del *software* o la formación del personal de la Mutua), a las que se compromete la empresa y que se definieron sucintamente en los documentos contractuales de formalización. Por ejemplo, en el contrato para la realización de pruebas de biomecánica formalizado en el año 2000, se establecieron como condiciones que debería cumplir el servicio, una "*alta calidad de los estándares, servicio rápido con tiempos de espera cortos y buen servicio al cliente*", sin mayor concreción.

- Del análisis de la justificación de los pagos realizados por "UNIVERSAL MUGENAT" a su empresa vinculada BIOMECÁNICA APLICADA A SISTEMAS Y SERVICIOS, S.L., se deduce la existencia de numerosas facturas adicionales por servicios no incluidos en los contratos -existencia de una facturación semanal en concepto de pruebas realizadas a trabajadores pertenecientes a empresas asociadas a la Mutua, en laboratorios propios de la empresa, o la existencia de honorarios por asistencia a juicios, a razón de 300 euros/asistencia, sin otra acreditación documental que la factura correspondiente-, que vienen a justificar la diferencia señalada de 804.874 euros entre el importe de los contratos suscritos con esta sociedad y el importe facturado a la Mutua.

– Relaciones comerciales mantenidas con C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A. Y CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L.

El alto grado de vinculación que presentan estas dos empresas, en virtud de las relaciones personales que existen entre sus órganos de administración y dirección y el personal de la Mutua, se detallan en el subepígrafe III.4.2.3.1 y en el Anexo VI del presente Informe. En este apartado hay que hacer referencia al análisis de las relaciones comerciales que estas empresas vinculadas mantuvieron con "UNIVERSAL MUGENAT", consistentes en la prestación de ciertos servicios.

- Por lo que se refiere a la empresa C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A., percibió pagos de la Mutua por importes que ascendieron a 12.505 euros en 2005 y a 13.561 euros

en 2006, en concepto de "*estudio, promoción y asesoramiento por la formalización de seguros privados*". Se trataba de pagos de periodicidad mensual, por un importe de 1.137 euros cada uno, que no estaban soportados en un contrato formalizado.

Respecto a la justificación de los mismos, hay que señalar, en primer lugar, que resulta cuestionable la imputación del coste de este tipo de servicios al patrimonio de la Seguridad Social. Pero además, la Mutua no pudo aportar a este Tribunal de Cuentas ninguno de los estudios que habrían dado lugar a estos pagos, por lo que los mismos deben considerarse improcedentes y así figuran incluidos en el Anexo I del presente Informe.

- En cuanto a la prestación de servicios a la Mutua por la otra empresa vinculada a ella, CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L., constituida en 1998, su objeto social, consistía en la consultoría, gestión y asesoramiento de empresas en general, estudios de mercado, marketing, comunicación interna, organización de congresos y seminarios, creación y seguimiento de imagen corporativa y gabinete de prensa.

  Si bien en el ejercicio 2005 no consta que mantuviera relaciones comerciales con la Mutua, en el ejercicio 2006 facturó un importe de 13.920 euros en concepto de diversos informes emitidos sobre temas tales como "*Informe de seguimiento de la rentabilidad del Plan de pensiones correspondiente al 2º trimestre del 2006*", "*Informe con relación a la segregación de la actividad de prevención y sus consecuencias para Mutua Universal Plan de Pensiones*" o "*Diagnóstico previo de Responsabilidad Social*".

  Al igual que en el supuesto anterior, la imputación de los costes de estos informes encargados a esta sociedad por la Mutua se considera improcedente, ya que la entidad no aportó a este Tribunal de Cuentas, ninguna copia de los informes o proyectos a los que correspondía la facturación emitida por CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L., por lo que, su importe figura incluido en el Anexo I del presente Informe.

A la vista de todo lo expuesto, cabe señalar que las vinculaciones detectadas (en virtud de relaciones directas o indirectas) entre las citadas empresas adjudicatarias de contratos de consultoría y asistencia, y de servicios, con personal directivo, trabajadores y ex trabajadores de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"; unidas a otras circunstancias, como la correlación que presenta la cifra de negocios de algunas de estas sociedades con su facturación a la Mutua o el hecho de que en algunos casos no quede acreditado que dispusieran de los medios necesarios para prestar los servicios, junto con la inexistencia de procedimientos de contratación, el carácter inespecífico de la documentación contractual, cuando esta existe y la deficiente justificación documental de la ejecución de los contratos, constituyen factores que introducen un elevado riesgo de que la gestión realizada no se haya adecuado a los intereses públicos y por tanto, de que hayan producido posibles perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social, como los derivados de facturaciones de servicios no prestados o de la existencia de sobreprecios.

Una vez más, hay que hacer constar que la vinculación de estas empresas con la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" y las incidencias detectadas en su contratación y en la ejecución de los contratos, evidencian la existencia de un entramado societario generado por el propio personal de la Mutua, cuya finalidad principal podría ser la de incrementar su propio patrimonio, y en definitiva el de sus socios o partícipes, en detrimento del patrimonio de la Seguridad Social.

Incidencias detectadas en otros contratos de servicios celebrados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

Además de las incidencias detectadas en los contratos de servicios que "UNIVERSAL MUGENAT" celebró con algunas de las empresas integrantes del entramado societario relacionado con el grupo de trabajadores y ex trabajadores de la propia Mutua, hay que señalar otro tipo de incidencias detectadas en contratos de servicios suscritos con otras empresas, y que son indicativas de una gestión contractual inadecuada. Esto resulta especialmente relevante por cuanto "UNIVERSAL MUGENAT" presentó una fuerte tendencia a la externalización de todos los ámbitos de gestión. Así, se pueden destacar:

- En primer lugar, hay que hacer referencia al servicio de *hosting* (alojamiento de datos tecnológico) suscrito con la empresa asociada a la Mutua, ECS SOLUTIS CIBERNETICA, S.R.L., de fecha de 23 de diciembre de 2005, por importe total de 10.248.940 euros y una duración inicial de 3 años.

  Su objeto consistió en la instalación, puesta en marcha y mantenimiento de dos centros destinados al alojamiento tecnológico o *hosting* (almacenaje, proceso y explotación de datos en instalaciones de la empresa proveedora).

  La fecha de comienzo de operaciones de la sociedad limitada, en febrero de 2004, unida a su cifra de negocios en el ejercicio 2005 –prácticamente idéntica a la facturada a la Mutua en virtud del contrato-, por importe de 1.705.737 euros, indican que se constituyó *ex profeso* para la prestación de este servicio, si bien no se ha detectado ninguna vinculación con el entorno de "UNIVERSAL MUGENAT".

  - En primer lugar, hay que señalar que la celebración de este contrato para el alojamiento tecnológico de las bases de datos de la Mutua, constituyó una decisión relevante, desde el punto de vista de su alto coste, tanto actual como futuro, y porque se trata de un servicio cuya implantación es compleja y supone adquirir una considerable dependencia del contratista, ya que tanto los equipos como los procesos informáticos necesarios para la continuidad de la actividad de la Mutua dependen de sus servicios. "UNIVERSAL MUGENAT" no solicitó autorización del MTAS, ni realizó ninguna comunicación sobre su formalización, ya que, al tratarse de un contrato de servicios, no estaba incluido en el régimen de autorizaciones establecido en el Reglamento sobre colaboración en la gestión.

    A solicitud del Tribunal de Cuentas, la opción por esta modalidad contractual se justificó por los responsables de la Mutua, en función de la tendencia del mercado a externalizar servicios y de necesidades de espacio físico, seguridad de la información y continuidad del servicio. Hay que señalar que se trata de contratos que sólo son eficientes para grandes corporaciones. La entidad al menos debería haber elaborado un informe razonado sobre la conveniencia de implantar este sistema de gestión de datos, frente a otras opciones menos costosas que ofrece el mercado.

  - A pesar de que el contrato se formalizó al final del año (el 23 de diciembre de 2005), la empresa facturó a la Mutua un importe de 1.705.737 euros en este ejercicio. El propio documento de formalización estableció en su clausulado que surtiría efectos desde el 1 de enero de 2005, en virtud de "*algunos servicios que ha venido prestando el proveedor de conformidad con diversos acuerdos alcanzados por las Partes*".

  - Asimismo se estableció la primera revisión de precios el 1 de enero de 2006, el mes siguiente al de su formalización.

- El contrato previó la puesta en marcha de dos centros de alojamiento de datos, un Centro de Datos Principal (CDP), ubicado en el edificio Telvent, calle Acero 30-32, de Barcelona, y un centro para Proceso de Datos *BRS* (*Back-up Recovery Service*), para uso exclusivo de la Mutua y de su personal. En cuanto al *hardware* necesario para la prestación del servicio, el contrato incluía como una parte del precio los costes de infraestructura, es decir, repercutía al cliente (la Mutua) el coste de las inversiones por compra o cesión de los equipos necesarios.

  Sin embargo, las partes hicieron constar en el propio contrato que, si bien con fecha de 1 de enero de 2005, ECS SOLUTIS CIBERNÉTICA, S.L., se había subrogado en el contrato de arrendamiento del "*equipo 2066*" que mantenía la Mutua con IBM, la Mutua había continuado asumiendo el coste derivado de este contrato, aun cuando el servicio *BRS* al que iban destinados los equipos arrendados, no se había iniciado.

Por tanto se produjo, por un lado el pago de cantidades anticipadas en virtud de servicios prestados por la empresa sin cobertura contractual, que ascendieron a 1.705.737 euros (la facturación correspondiente al ejercicio 2005), lo que contraviene un principio elemental de la buena gestión contractual que aconseja no iniciarla ejecución de un contrato sin la previa formalización. Adicionalmente "UNIVERSAL MUGENAT" continuó abonando las cuotas de arrendamiento de equipos de un contrato en el que ya se había subrogado la empresa de *hosting*, sin que la prestación del servicio al que estaban destinados los equipos se hubiera iniciado todavía. Estos pagos no aparecen amparados en título jurídico alguno, ya que aunque el precio del contrato de *hosting* comprendía una parte correspondiente a la repercusión al cliente del coste de la infraestructura, dicho pago debiera realizarse, en todo caso, al proveedor de este servicio. Pero además, el servicio correspondiente, ni siquiera se había iniciado, lo que en cualquier caso es contrario a la regla del "servicio hecho" consagrada en la normativa presupuestaria –actualmente en el artículo 73.4 de la Ley General Presupuestaria.

Además, se efectuaron sucesivas adendas al contrato inicial estableciendo modificaciones en el plazo de algunas prestaciones y modificaciones en las cuotas correspondientes a los equipos y a los servicios asociados por ampliación de los mismos según necesidades del cliente.

- La Adenda número 3, de 2 de octubre de 2006, introdujo prestaciones ajenas al objeto inicial del contrato, concretamente el mantenimiento de impresoras en las instalaciones del cliente.

- La Adenda número 5, de la misma fecha, se firmó en virtud de la solicitud de la Mutua al proveedor, de compartir con terceros, tanto los productos con los que se prestaba el servicio, como los medios informáticos que ponía a disposición del cliente, por lo que se establecía la utilización compartida de los espacios y de los equipos que se establecieron inicialmente para uso exclusivo de la Mutua, así como que los servicios ofertados en el contrato se realizarían para el cliente -la Mutua-, de acuerdo con el porcentaje de utilización de ésta, que no podrá ser inferior al 50%. Estas modificaciones contractuales que se efectuaron "*sobre la marcha*", desvirtúan la determinación del objeto del contrato. Cada una de las prestaciones debe ser definida con independencia de las demás sin que puedan quedar condicionadas a resoluciones o indicaciones posteriores a su celebración.

– También hay que mencionar los seis contratos celebrados con la sociedad asociada a la Mutua ADVANCE MEDICAL HEALTH CARE MANAGEMENT SERVICES, S.A., (en adelante ADVANCE MEDICAL) durante los ejercicios 2004 a 2006, que tuvieron por objeto la gestión administrativa (verificación, organización, centralización de información y coordinación) de las

prestaciones de asistencia sanitaria que la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" proporciona a su colectivo protegido de trabajadores.

El servicio se prestaba a través de diversas actuaciones consistentes en la orientación médica y gestión de accidentes para trabajadores por cuenta ajena, la gestión del control de ingresos hospitalarios, rescates, traslados y repatriaciones del extranjero, la gestión de autorizaciones en urgencias, el control de hospitalizados y la revisión de la facturación y la obtención de datos de trabajadores en situación de incapacidad temporal, tanto derivada de contingencias comunes, como profesionales.

Las incidencias detectadas en el análisis de estos contratos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Por un lado, la propia operativa de estos contratos implicó el traslado a esta empresa de servicios, de todo un ámbito de toma de decisiones propio de la gestión que la Mutua tiene encomendada, incluyendo algunas que generan gastos para la entidad.

  Así, a través de estos contratos se asignaron a ADVANCE MEDICAL facultades como conceder la autorización de los ingresos en urgencias, efectuar la verificación de los supuestos de accidente laboral, realizar la valoración sobre si un paciente debe ser "*rescatado*" de un centro ajeno a la Mutua, centralizar la información relativa a ingresos hospitalarios e historias clínicas o llevar a cabo la revisión de la facturación por asistencias prestadas en hospitales no concertados.

- En algunos supuestos, la empresa seleccionaba servicios y efectuaba pagos directos por cuenta de la Mutua. A título de ejemplo, el contrato para la orientación médica y gestión de accidentes a través de la denominada "*Línea Universal*" (atención telefónica de llamadas 24 horas) suscrito el 1 de diciembre de 2005, incluyó la organización por ADVANCE MEDICAL de los traslados en caso de accidente, dejando a su criterio la elección del proveedor del transporte "*según la gravedad*" del paciente y facultándola para el pago de los servicios por adelantado con obligación de reembolso por la Mutua. Nada se disponía en el contrato para el caso de discrepancias en la facturación o en la elección del proveedor, que podía pertenecer a los incluidos en la guía de servicios de "UNIVERSAL MUGENAT" o, como se especificaba en el contrato, cualquier otro proveedor "*de la red de ADVANCE MEDICAL*". La autorización previa de la Mutua sólo se requería para el caso de transporte en aviones medicalizados o helicópteros.

  A título de ejemplo de estos gastos suplidos, ADVANCE MEDICAL facturó a la Mutua un importe de 8.452 euros, por el coste del traslado de un trabajador accidentado desde Nueva York. Solicitado por este Tribunal de Cuentas el soporte del gasto realizado, se pudo constatar que éste había consistido en un justificante de la compra de dos billetes de avión, para el trabajador accidentado y su acompañante, por importes respectivos de 5.600 euros y 1.236 euros. Además, se constató el viaje de una tercera persona, con un coste de 1.616 euros, correspondiente al concepto "*viaje doctor ADVANCE MEDICAL*", justificado con la fotocopia de tres billetes de avión a nombre de dos personas distintas y en los que no constaban ni el origen ni el destino. La deficiente justificación de los gastos pone de manifiesto una importante debilidad en los procedimientos de control interno de Mutua.

  Respecto de lo expuesto, hay que señalar que la toma de decisiones en la ejecución del gasto público, incumbe exclusivamente a la Mutua, por lo que su traslación a un tercero, aun en supuestos puntuales, podría vulnerar los preceptos de la Ley General Presupuestaria, desembocando incluso en la nulidad de pleno derecho de los actos así generados, de no

existir cobertura presupuestaria para alguna de las actuaciones citadas efectuadas por la sociedad ADVANCE MEDICAL.

- Por otra parte, la actividad desarrollada por ADVANCE MEDICAL implicaba la puesta a disposición y acceso de la empresa a ficheros de datos respecto de los que "UNIVERSAL MUGENAT" ostenta la condición de administración responsable (datos personales y profesionales de trabajadores, hospitalizaciones, historias clínicas, etc.), y que están sometidos al régimen de protección establecido por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y por el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados.

  Si bien se introdujeron cláusulas en los contratos, en virtud de las que ADVANCE MEDICAL asumía los deberes que impone la normativa al encargado del tratamiento (reconoce que la propiedad de los datos es de la Mutua, se compromete a su devolución íntegra y a no conservar copia, a mantener la confidencialidad, y a implantar las medidas de seguridad necesarias para su custodia de acuerdo con la normativa vigente), también se permitía a la empresa actuar en nombre de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" al efecto de subcontratar con terceros la totalidad o parte de los servicios o facilitar a terceros proveedores acceso a los datos personales objeto del contrato, a condición de que los subcontratistas o proveedores asumieran las mismas obligaciones que el contratista principal en lo referente a la protección de los datos. Hay que tener en cuenta que, en cualquier caso, estas actuaciones requerirían el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa.

- Hay que hacer referencia a una incidencia concreta detectada en el contrato de 1 de noviembre de 2006, suscrito para la obtención de datos de los asegurados en situación de baja médica por contingencias comunes. ADVANCE MEDICAL prestó este servicio mediante un coordinador y dos gestores telefónicos. La operativa de la prestación consistió en efectuar llamadas a la empresa del trabajador para obtener datos con los que poder realizar el seguimiento de la prestación económica de Incapacidad Temporal (domicilio, teléfono personal, profesión, fecha de baja médica, fecha del último parte de confirmación y fecha de finalización del contrato, en su caso) y en caso de no obtenerlos de la empresa, acudir a otras fuentes como las Páginas Blancas, Amarillas o Internet.

  En el documento de formalización proporcionado por la Mutua se contemplaba literalmente que "*si no se encuentran los datos, se accede al sistema de la GISS*" (programa de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social). Solicitada aclaración sobre este extremo durante el transcurso de los trabajos de fiscalización en la propia sede de la Mutua, con fecha de 19 de abril de 2007, la Entidad procedió a suscribir con la empresa una adenda al contrato inicial, en la que se suprimió la previsión respecto del acceso a la GISS, manifestando que se trataba de un error por el cual se transcribió en el contrato la operativa de la Mutua.

  En cualquier caso, se trata de otro ejemplo en el que resulta cuestionable la necesidad de esta contratación, máxime cuando la Mutua dispone de un mejor acceso a los datos requeridos, a través de sus empresas asociadas, de sus delegados y colaboradores y de las bases de datos propias del Sistema de Seguridad Social (a las que no podría ni debería acceder una empresa externa que contrate con la Mutua).

– Por último, hay que hacer referencia al contrato celebrado con SGM, CORPORACIÓN DE SERVICIOS, S.C.P. Esta empresa, asociada a la Mutua, suscribió el 1 de mayo de 2002 un

contrato con vigencia de un año y renovable tácitamente por tiempo indefinido, cuyo objeto era la gestión de las reclamaciones amistosas y judiciales frente a terceros, de los gastos médicos y asistenciales que la Mutua debía abonar en cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios de asociación suscritos con sus mutualistas.

Para el pago del servicio, la Mutua abonaría un importe fijo mensual por el servicio (inicialmente 1.326 euros) más una cantidad mínima por asunto (inicialmente 13 euros) y además el 10% de las cantidades que se recobrasen en las reclamaciones extrajudiciales. En el caso de reclamaciones judiciales para las que SGM, CORPORACIÓN DE SERVICIOS, S.C.P., no dispusiera de letrados apoderados, la Mutua utilizaría su red de colaboradores externos a los que prestaría apoyo la empresa, abonando en concepto de honorarios, el 30% de aquellas cantidades que se recobrasen a través de la reclamación judicial gestionada. A principios de enero de 2005 y en los ejercicios sucesivos se suscribieron distintos anexos incrementando estos precios inicialmente establecidos.

El importe facturado por esta sociedad a la Mutua en los años 2005 y 2006, ascendió a 428.595 y 437.609 euros, respectivamente.

En relación con este contrato hay que realizar las siguientes precisiones:

- En primer lugar, hay que señalar que los ingresos generados por las Mutuas, son recursos de derecho público pertenecientes al Sistema de la Seguridad Social, por lo que su recaudación en vía ejecutiva corresponde a la TGSS, todo ello de acuerdo con las previsiones del apartado 5 del artículo 71 de la Ley General de la Seguridad Social. Por tanto, la Mutua debería abstenerse de recurrir a las gestiones de terceros para obtener esta recaudación.

- El precio del contrato no se encuentra perfectamente determinado y puede dar lugar a importes desproporcionados a favor del adjudicatario, dado que, a pesar de utilizarse una forma de retribución a comisión –porcentaje sobre el importe recaudado-, no se fija ningún límite máximo.

- Las revisiones de precios formalizadas en los sucesivos anexos, no se sujetaron a una fórmula objetiva. El importe fijo a abonar por este servicio creció en un 4% en el ejercicio 2006 y en un 5% en el ejercicio 2007, mientras que el importe mínimo se incrementó en un 13% en 2006 y en un 11% en 2007[56].

III.4.3.1.4. Contratos patrimoniales celebrados por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT"

Hay que señalar que, al igual que ocurre en otras categorías de contratos analizados, "UNIVERSAL MUGENAT" suscribió contratos para el arrendamiento y la adquisición de inmuebles, con sus

[56] La Mutua, en trámite de alegaciones, ha defendido el contrato suscrito con esta sociedad "*a la luz de los beneficios obtenidos, beneficios que redundan en el Sistema de la Seguridad Social".* El Tribunal no cuestiona los resultados obtenidos, lo que pone de manifiesto son las deficiencias que se derivan del propio contrato: en primer lugar, la Mutua debiera abstenerse de delegar en terceros la recaudación que por vía ejecutiva corresponde a la TGSS; en segundo lugar, la indeterminación en el precio del contrato que pudiera dar lugar a importes desproporcionados; y, por último, las revisiones en los precios individualizados que no obedecen a formulas objetivas y permiten, como es el caso, incrementos anuales de un 13%.

empresas asociadas e incluso con sus sociedades vinculadas, siendo este último caso el de los arrendamientos celebrados con las empresas CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A., RESTON CONFORTING, S.L., y con PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA, cuya vinculación con la Mutua se explica a lo largo del presente Informe.

Sobre los contratos patrimoniales analizados por este Tribunal de Cuentas, hay que resaltar los siguientes resultados:

- Fueron especial objeto de análisis los contratos suscritos con la entidad aseguradora asociada a la Mutua, MUTUA GENERAL DE SEGUROS, SOCIEDAD MUTUA A PRIMA FIJA DE SEGUROS Y REASEGUROS, cuyo objeto social era la cobertura de riesgos en los diferentes ramos del seguro que tiene autorizados. Además de los 24 contratos de seguros (vehículos, inmuebles, responsabilidad civil, etc.) que mantiene con esta entidad, la Mutua suscribió 8 contratos de arrendamiento de locales y uno para la adquisición de un inmueble. Hay que señalar que el Presidente de la Junta Directiva de "UNIVERSAL MUGENAT", J.E.P., fue miembro del Consejo de Administración de esta empresa aseguradora, de acuerdo con la información que consta en el Registro Mercantil, al menos hasta 2002.

- El importe total correspondiente a la ejecución de los 9 contratos sobre inmuebles ascendió a 6.046.360 euros, de los cuales 5.407.558 euros correspondieron al de la adquisición, a nombre de la TGSS, del inmueble ubicado en la calle Licenciado Poza, número 6, de Bilbao.

- Por lo que se refiere a los contratos de arrendamiento de locales, hay que destacar el establecimiento de cláusulas por las que la Mutua renunciaba a derechos en los que le ampara la Ley y concretamente la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) como arrendatario, lo que debilitaba su posición contractual y puede derivar en perjuicios para la propia entidad y, por tanto, para el Sistema de la Seguridad Social. Así, se pueden destacar:

  - "UNIVERSAL MUGENAT" estableció su renuncia expresa a la indemnización establecida en el artículo 34 de la LAU, al derecho de adquisición preferente dispuesto en el artículo 31, en relación con el 25, de la LAU y a los derechos de cesión o subarriendo.

  - Asimismo, la Mutua renunció expresamente a lo dispuesto en el artículo 30 de la LAU en relación con el 21 de la misma norma, en cuanto se obligaba a hacer a su cargo todas las reparaciones necesarias para la conservación del local, asumiendo obligaciones onerosas que la LAU impone al arrendador.

- Además, los contratos contemplaban la constitución a favor del arrendador, de una fianza equivalente a dos mensualidades de renta. Hay que reiterar aquí lo que este Tribunal de Cuentas ha venido propugnando en relación con la constitución de fianzas por las MATEPSS (véase *el "Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001*", aprobado el 25 de marzo de 2004), en cuanto a sus especiales características como arrendatarias (Entidades Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social que abonan el arrendamiento con cargo a los Presupuestos Generales del Estado) que aconsejan la extensión a aquellas de la excepción de prestar fianza que, para las Administraciones Públicas y a sus Organismos y Entes dependientes, establece el artículo 36.6 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos (en redacción dada por la Ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social).

- En el caso del contrato celebrado el 1 de febrero de 2006 para el arrendamiento del local sito en la calle Alcalá, número 65, de Madrid, la Mutua no efectuó la preceptiva comunicación a la

DGOSS, por considerar que se trataba de la renovación de un contrato anterior, de 1 de febrero de 1982. Además se estableció con un plazo de duración de 1 mes, prorrogable por idénticos periodos, por haber comunicado la arrendadora su intención de rescindir el contrato. En cualquier caso, la Mutua no debió renunciar a los derechos que le asistían como arrendatario para el caso de rescisión del contrato.

- Por lo que se refiere a la adquisición del inmueble, situado en la calle Licenciado Poza, número 6 de Bilbao, con fecha de 10 de junio de 2005, por importe de 5.407.558 euros, únicamente hay que señalar que la Mutua, en un primer momento, inscribió a su nombre el derecho de dominio del inmueble. La Mutua subsanó este error a instancias de la Subdirección de Gestión de Patrimonio, Inversiones y Obras de la propia Tesorería General, quedando registrado el inmueble a nombre de la TGSS el 14 de marzo de 2006.

- Adicionalmente, "UNIVERSAL MUGENAT" formalizó 7 contratos de arrendamiento financiero o *leasing* sobre inmuebles, todos ellos con su empresa asociada CAIXA DESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA. Puesto que iniciaron su vigencia en 2006 y tenían un plazo de duración de 10 años, en ninguno de ellos se había ejercitado aún la opción de compra. El importe total resultante de la suma de las cuotas inicialmente establecidas ascendía a 9.689.843 euros.

  Hay que señalar que esta modalidad contractual implica la asunción de un coste financiero muy elevado y especialmente en este caso, por cuanto los contratos preveían el recálculo de los cánones en función de la evolución del tipo de interés de referencia. Asimismo se estableció un "*canon especial*" que constituía un pago anticipado sobre las cuotas (a título de ejemplo, en el contrato de *leasing* del Edificio Apolo de Las Rozas en Madrid, este canon especial ascendió a un importe de 171.526 euros) y además, como coste adicional para la Mutua, se contemplaba el pago de comisiones de apertura calculadas sobre el importe de la inversión.

III.4.3.2. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR"

III.4.3.2.1. Contratos de obras celebrados por la Mutua "IBERMUTUAMUR"

Los contratos de obras celebrados por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006 tuvieron por objeto, tanto la reforma y acondicionamiento de edificios utilizados en régimen de adscripción o mediante contratos de alquiler con terceros, como la construcción de nuevos inmuebles en solares adquiridos al efecto. Los datos de estas contrataciones proporcionados por la Mutua a este Tribunal de Cuentas, comprendieron un total de 16 contratos, de los que 3 se habían celebrado durante 2004 y 2005 y el resto, 13, se celebraron en el ejercicio 2006.

Las principales incidencias detectadas en el análisis de la contratación de obras realizada por "IBERMUTUAMUR", se exponen a continuación:

A través de la relación de las autorizaciones para inversiones concedidas a las MATEPSS por la DGOSS (en virtud del régimen de tutela administrativa prevista en el artículo 28 del Reglamento sobre colaboración en la gestión), este Tribunal de Cuentas detectó la existencia de obras ejecutadas por la Mutua durante el periodo señalado, que la Mutua no incluyó en la información proporcionada. La razón esgrimida por "IBERMUTUAMUR" para no informar a este Tribunal de

Cuentas de la existencia de estas obras, fue que no se encontraban formalizadas en el correspondiente contrato.

- Este fue el caso de las obras de acondicionamiento del Centro Asistencial y de Prevención de la Mutua, situado en la calle Esteban Terradas de Leganés (Madrid), encomendadas al empresario "P.H.T. Construcciones". Esta inversión fue autorizada por la DGOSS el 16 de diciembre de 2005, por un importe de 87.931 euros. Además, la ejecución de la obra fue previa a la Resolución que autorizó la inversión, ya que las facturas emitidas por la empresa por estos trabajos presentaban fecha de agosto de 2005, es decir, anterior en 5 meses a la autorización ministerial. Estas facturas sumaban un importe de 94.936 euros.

- Tampoco formalizó el contrato para la ejecución de las obras de acondicionamiento del Centro administrativo de la Mutua, situado en la calle Torrelaguna, número 64, de Madrid, plantas 1ª, 2ª y 5ª, a pesar de que el importe de las inversiones autorizadas por la DGOSS con fecha de 21 de julio de 2005 (obras, equipamiento y mobiliario), ascendió a 1.227.606 euros. De acuerdo con la información inicialmente proporcionada por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", la ejecución de estos trabajos fue encomendada conjuntamente a la empresaria individual "M.D.B." y a C.F. ARQUITECTURA INTERIOR, S.A., si bien, como acreditan las facturas correspondientes, también participaron otras empresas en la ejecución. Las fechas de estas facturas revelan que la Mutua, al igual que en el supuesto anterior, ejecutó al menos parte de las obras con anterioridad a la obtención de la preceptiva autorización ministerial.

- Por lo que se refiere a las obras de acondicionamiento del Centro administrativo situado en la calle Cervantes de Oviedo, fueron autorizadas por la DGOSS con fecha 21 de julio de 2005, por un importe conjunto destinado a obras, equipamiento y mobiliario de 208.842 euros. Sin embargo, los trabajos ya se habían ejecutado durante el ejercicio 2003, conforme a un presupuesto de la empresa DISEÑO INTEGRAL E INTERIORISMO, S.L., por importe de 81.449 euros, sin que tampoco se hubiera suscrito un contrato formal con la empresa. Constan dos certificaciones de obra y una factura por trabajos no previstos en el presupuesto, por un importe total de 86.953 euros, además de diversos pagos correspondientes al proyecto de las obras y licencias.

- Tampoco suscribió la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" contrato formal alguno para la ejecución de las obras de acondicionamiento del Centro Asistencial de la Mutua situado en la Avenida de Fajardo Bravo, de la localidad de Lorca (Murcia). Estas inversiones fueron autorizadas por la DGOSS en julio de 2003 y encomendadas a la empresa ARQUITECTURA, DECORACIÓN, INMUEBLES y REHABILITACIÓN, S.L., quien las ejecutó entre 2004 y 2005, por un importe total de 290.077 euros.

- Por tanto, en los tres primeros casos, la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 274.- "IBERMUTUAMUR", inició la ejecución de obras sin la preceptiva autorización ministerial, vaciando así de contenido el régimen de tutela administrativa instaurado en desarrollo del artículo 5 de la Ley General de la Seguridad Social.

  Esta forma de proceder sería susceptible de constituir una de las infracciones graves en las que pueden incurrir las Mutuas en su función de Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, al "*no solicitar en tiempo y forma establecidos las autorizaciones preceptivas en materia de inversiones, contratación con terceros, revalorización de activos y actualización de balances, y cualesquiera otras en materia económico financiera en que así lo exijan las disposiciones en vigor*" (infracción grave tipificada en el artículo 28.8. de la Ley sobre

Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto).

Consecuencia de lo anterior, y tal y como se expone en otros epígrafes del presente Informe, se deduce una vez más que la autorización preceptiva que incumbe al órgano de dirección y tutela de las Mutuas, MTAS, actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración, tiene en la práctica una aplicación más formal que efectiva.

Además, como se ha señalado, en ninguno de los supuestos formalizó la Mutua los correspondientes contratos. Hay que tener en cuenta que dicha formalización permite identificar a los contratantes y refiere sus circunstancias de competencia y capacidad. Además establece el precio cierto a abonar por el contrato, con expresión del régimen de pagos previsto, los plazos totales o parciales de ejecución, el plazo de garantía establecido, el régimen de penalidades por demora, y especialmente en los contratos de obras, contiene la definición de la obra que haya de ejecutarse, con referencia al proyecto correspondiente y la mención expresa de los documentos del mismo que obligarán al contratista en la ejecución de los trabajos encomendados, así como la conformidad del contratista con dicho proyecto.

Todas estas previsiones y especificaciones establecidas contractualmente, constituyen una salvaguarda jurídica esencial frente a eventuales renuncias, resoluciones anticipadas, sobrecostes, defectos en la ejecución, etc., y en definitiva una garantía para los intereses de los contratantes, uno de los cuales es una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que como se ha expuesto reiteradamente a lo largo del presente Informe, gestiona fondos públicos y debe, por tanto, velar por la salvaguarda de los caudales públicos en la gestión que hace de los mismos.

Por lo que se refiere a los contratos de obras incluidos en la información facilitada a este Tribunal de Cuentas por la Mutua “IBERMUTUAMUR”, correspondiente a los ejercicios 2004 a 2006, el análisis de los importes contratados arrojó como resultado que, de los 13.782.438 euros que constituyeron el importe contratado, 4.482.876 euros, el 32%, fue adjudicado a la empresaria individual “M.D.B.”, y 7.288.656 euros, el 53%, a la empresa, BURGALIMAR PROMOTORES PARA EL DESARROLLO, S.L., (en adelante BURGALIMAR). Por tanto, un total de 11.771.532 euros, es decir, el 85% de las obras ejecutadas –que, además, coincidieron con las más relevantes-, fueron adjudicadas a estas dos empresas. El cuadro siguiente muestra el número y los importes de los contratos de obras formalizados por “IBERMUTUAMUR”.

CUADRO Nº 22

CONTRATOS DE OBRAS FORMALIZADOS POR LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR" DURANTE EL PERIODO 2004/2006

(En euros)

EJERCICIOS	M.D.B.			BURGALIMAR			OTRAS EMPRESAS			TOTAL		
	IMPORTE	Nº	%	IMPORTE	Nº	%	IMPORTE	Nº	%	IMPORTE	Nº	%
2004	3.415.032	1	86%	0	0	0%	549.240	1	14%	3.964.272	2	100%
2005	201.299	1	100%	0	0	0%	0	0	0%	201.299	1	100%
2006	866.545	1	9%	7.288.656	4	76%	1.461.666	8	15%	9.616.866	13	100%
TOTAL	**4.482.876**	**3**	**32%**	**7.288.656**	**4**	**53%**	**2.010.906**	**9**	**15%**	**13.782.438**	**16**	**100%**

- Antes de exponer los resultados del análisis de los contratos de estas dos empresas, principales adjudicatarias de obras de la Mutua durante el periodo 2004-2006, hay que señalar que además de tratarse de empresas asociadas, estaban vinculadas entre sí y a su vez con la Mutua contratante, "IBERMUTUAMUR", a través del Jefe de su Departamento de Obras.

  - La empresaria individual "M.D.B.", domiciliada en la calle Industria, número 22, de Baños de la Encina (Jaén), facturó a la Mutua, de acuerdo con la declaración fiscal anual de operaciones con terceras personas, "Modelo 347", durante los ejercicios 2006, 2005 y 2004, por importes de 1.723.648 euros, 3.246.876 euros y 2.189.181 euros, respectivamente. Esta empresa no figuraba inscrita en el Registro Mercantil por cuanto se trata de un empresario individual (no tiene forma societaria) del mismo nombre que la empresa, "M.D.B.", asociada a la Mutua.

  - La sociedad BURGALIMAR, S.L. cuyo domicilio social se estableció en Madrid, en la calle Cristo de la Victoria, número 177, comenzó sus operaciones el 14 de octubre de 2005, por lo que fue adjudicatario de la Mutua únicamente a partir del ejercicio 2006, durante el cual facturó por importe de 2.940.634 euros, importe muy relevante para ser una empresa de nueva creación (la diferencia existente con el importe adjudicado de 7.288.656 euros, señalado anteriormente, se debe a que la ejecución de buena parte de los contratos adjudicados se ha producido en ejercicios posteriores). Su objeto social abarcaba la construcción, compra, venta y cualquier otra forma de explotación de bienes inmuebles, la realización de contratas y subcontratas, la redacción, tramitación y ejecución de proyectos y anteproyectos de arquitectura, la prestación de servicios de asesoramiento y representación referidos a negocios de carácter inmobiliario y compra, venta y uso de maquinaria y materiales relacionados con la construcción.

    De acuerdo con la información que consta en el Registro Mercantil, esta empresa era propiedad de la anteriormente mencionada M.D.B. y de su cónyuge, junto con otros socios, todos ellos vecinos de Baños de la Encina (Jaén) y con domicilio en la calle Industria, número 22, el mismo de la empresa "M.D.B.", que junto con BURGALIMAR, S.L., fue adjudicataria de la práctica totalidad de las obras realizadas por "IBERMUTUAMUR" en los años 2004 y 2005.

  - A su vez M.D.B. era propietaria de otra empresa denominada MAJOEMFE PROMOTORES, S.L., junto con el Jefe del Departamento de Obras de "IBERMUTUAMUR", J.S.C. Su objeto social es la promoción y construcción de edificaciones, obras civiles, urbanizaciones, parcelaciones, construcción, venta, arrendamiento, etc., de toda clase de bienes inmuebles, y su domicilio en la calle Canteras, número 13, de Baños de la Encina (Jaén) –idéntica localidad a la de la empresaria "M.D.B." y a la del domicilio de todos los socios constituyentes de BURGALIMAR S.L.-. Hay que señalar que esta empresa no facturó a la Mutua "IBERMUTUAMUR" en ninguno de los ejercicios fiscalizados.

  - El porcentaje que sobre la cifra de negocios de la empresa "M.D.B." y BURGALIMAR, S.L., representó su facturación a la Mutua, no ha podido determinarse por este Tribunal de Cuentas, por cuanto no ha podido disponer de la información relativa a los estados contables de estas empresas. En el caso de "M.D.B.", no existen datos en el Registro Mercantil por tratarse de un empresario individual. En el caso de BURGALIMAR, sus cuentas de 2005 no figuran depositadas en el Registro Mercantil, aunque sí presentadas y calificadas con defectos. Las correspondientes a 2006 no habían sido depositadas en el momento de la finalización de los trabajos de campo de la presente Fiscalización. Por lo que se refiere a MAJOEMFE PROMOTORES, S.L., la hoja registral correspondiente, facilitada al

efecto por el Registro Mercantil, aparece cerrada provisionalmente por falta de depósito de las Cuentas Anuales correspondientes a 2004 y no existe información posterior.

- Por lo que se refiere a los medios personales con los que contaban estas empresas para la ejecución de las obras encomendadas, este Tribunal de Cuentas analizó la relación nominal de trabajadores de la empresa "M.D.B.", correspondiente a los meses de diciembre de 2005 y de diciembre de 2006. Asociada a "IBERMUTUAMUR" desde julio de 2000, aparecía con dos códigos de cuenta de cotización a la Seguridad Social de la provincia de Jaén, donde estaba ubicada su sede social. En el mes de diciembre de 2005, constaban 2 trabajadores en cada uno de estos códigos de cotización, uno de los cuales estaba clasificado en el epígrafe 113 de la tarifa de Accidentes de Trabajo ("*personal directivo en trabajos exclusivos de oficinas y empleados de oficinas en general*") y había concurrido como socio a la constitución de BURGALIMAR, S.L. Los otros tres trabajadores, cotizaban en el epígrafe 97 ("*trabajos de instalación y albañilería relacionados con la construcción*"). Estos códigos de cotización se dieron de baja, respectivamente, en agosto y octubre de 2006. En el mes de diciembre de 2006, constaban en alta en la empresa únicamente 2 trabajadores en la provincia de Madrid. El alta en este código de cotización se efectuó con efecto de abril de 2006. Los dos trabajadores, uno de los cuales también fue socio constituyente de BURGALIMAR, cotizaban en el epígrafe 126 de la tarifa de Accidentes de Trabajo ("*trabajadores en periodo de baja con obligación de cotizar*"). Desde el 8 de enero de 2007, esta empresa no tenía trabajadores en alta en la Seguridad Social.

– Se han analizado tres contratos de obras celebrados por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", dos de ellos adjudicados a la empresa "M.D.B." (obras de construcción de un inmueble destinado a albergar un Centro Asistencial de Rehabilitación y Oficinas, en un solar de la calle Coto de Doñana del PAU Arroyo Culebro de Pinto (Madrid), por un importe de 3.415.032 euros, formalizado con fecha de 29 de septiembre de 2004, y las obras de acondicionamiento de un Centro Asistencial sito en el Centro de Transportes de Segovia, formalizado el 27 de octubre de 2005, por importe de 184.642 euros), y un tercero adjudicado a BURGALIMAR, S.L. (obras de construcción de un edificio ubicado en el Polígono Industrial de la Carretera Amarilla de Sevilla). Las características de estos contratos, así como las principales incidencias detectadas en su análisis son las siguientes:

  - En los tres casos constaba la autorización preceptiva de la DGOSS. No obstante, en las obras de construcción en el Polígono Industrial de la Carretera Amarilla de Sevilla, se produjo una importante desviación económica entre la primera Resolución de la DGOSS, de marzo de 2005, que autorizó un importe de la inversión de acuerdo con el Proyecto Básico presentado por la Mutua de 2.418.126 euros, y una autorización posterior, de 26 de julio de 2006, por importe de 4.623.407 euros, de acuerdo con el Proyecto de Ejecución. La Mutua justificó esta desviación por los dos años transcurridos entre la presentación del Proyecto Básico y la finalización del Proyecto de Ejecución, con el consiguiente incremento del coste y una variación de las necesidades internas que dio lugar a la creación de nuevas dependencias. La inversión fue autorizada con todos los informes favorables (Consejería de Salud de la Junta de Andalucía y de la TGSS). El precio del contrato suscrito con BURGALIMAR, S.L., ascendió a 4.081.871 euros, IVA incluido.

  - La redacción de la Memoria, el Pliego de condiciones particulares y los Planos de las obras contratadas fueron encomendados, a través del correspondiente contrato de asistencia para la redacción de proyectos, al arquitecto L.M.F., participante en una sociedad limitada creada en 2006, denominada GESTIÓN INTEGRADA DE SOLUCIONES, S.L., junto con H.C.R., Director Gerente de la Mutua, J.S.C., Jefe del Departamento de Obras (socio de M.D.B.), y

F.J.R.G., Director Médico de "IBERMUTUAMUR". Esta sociedad no tuvo relaciones comerciales con la Mutua en el periodo fiscalizado.

- En los tres casos analizados, "IBERMUTUAMUR" solicitó presupuesto a otras empresas para la ejecución de las obras. En todos los casos resultaron adjudicatarios la empresaria individual "M.D.B." y BURGALIMAR, S.L., por presentar la oferta más económica, siendo el único criterio de selección, el precio del contrato. En cualquier caso la Mutua no efectuó publicidad de los contratos, si bien promovió, al menos formalmente, cierta concurrencia al disponer de varias ofertas.

- En el caso de los contratos adjudicados a la empresa "M.D.B.", la propuesta de adjudicación corrió a cargo de J.S.C., en su calidad de Jefe del Departamento de Obras y arquitecto de la Mutua, que basó la justificación de la propuesta, en el menor precio ofertado y en que esta empresa tenía acreditada su solvencia técnica y económica y un buen nivel de ejecución. En el caso del adjudicado a BURGALIMAR, S.L., el informe de licitación fue firmado por el Director de Servicios de Apoyo a la Gestión de la Mutua, de acuerdo con el cual se solicitaron tres presupuestos, de los cuales el más barato fue el presentado por BURGALIMAR, S.L., por lo que se propuso la adjudicación a esta empresa, al ser el único criterio de selección de ofertas el del precio más económico.

- No se solicitó por la Mutua "IBERMUTUAMUR" la acreditación de encontrarse las empresas adjudicatarias al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, ni se requirió información alguna sobre los medios personales y materiales con que contaban para la ejecución de los contratos, ni se exigió acreditación alguna sobre la solvencia económica y técnica de las empresas, si bien al tratarse de empresas asociadas, la Mutua podía disponer de información relevante sobre, al menos, los medios humanos con que contaban para la ejecución de los trabajos encomendados.

  Ya se ha señalado que, en el caso de la empresa "M.D.B.", sus recursos humanos resultan aparentemente insuficientes para la entidad de las obras encomendadas. Este dato, en relación con la entidad del proyecto y el coste de los contratos adjudicados, es indicativo de la necesidad de la empresa de subcontratar la ejecución de las obras, por lo que este Tribunal de Cuentas solicitó a "IBERMUTUAMUR" la relación de eventuales subcontratistas en sus contratos de obras. Los responsables de la Mutua manifestaron desconocer la existencia de posibles subcontratistas, por lo que no proporcionaron ninguna información al respecto. En cualquier caso, el desconocimiento de este extremo constituye una importante debilidad en los procedimientos de control interno aplicados, que, en determinados supuestos de exigencia de responsabilidades con carácter subsidiario o solidario, podrían generar perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social[57].

[57] Respecto de las manifestaciones de "IBERMUTUAMUR", en el trámite de alegaciones, por las que no puede reprobarse la actuación de las empresas M.B.D. y BURGALIMAR, S.L., por acudir a la subcontratación, ya que la propia Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, señala que esta práctica constituye un modelo productivo beneficioso para el tejido empresarial, hay que indicar que este Tribunal de Cuentas no reprueba la subcontratación de las obras (que en cualquier caso la Mutua manifestó ignorar si se había producido), sino la insuficiencia de medios de los contratistas elegidos por la Mutua para la ejecución de las mismas. Baste señalar que el mismo texto legal citado por la entidad, establece en su artículo 4.1.a) como requisito para poder ser contratista de obras el de "*poseer organización productiva propia contando con medios materiales y personales necesarios que deberán ser utilizados en la actividad contratada*". Debe recordarse que el artículo 31.2 de la Constitución Española establece que los fondos públicos deben aplicarse con respeto al principio de economía y que la intermediación

- En todos los casos analizados, la redacción de la Memoria, el Pliego de condiciones particulares y los Planos correspondientes a la ejecución de las obras, fueron encomendados, a través del correspondiente contrato de asistencia para la redacción de proyectos, al arquitecto L.M.F. La Mutua proporcionó datos correspondientes a 15 contratos con este arquitecto cuyo importe total contratado en el periodo 2004 a 2006, ambos inclusive, ascendió a 930.306 euros. Las retribuciones correspondientes a este arquitecto según la declaración fiscal anual de retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, facilitado por la Mutua, "Modelo 190", en estos mismos ejercicios, ascendió a 989.072 euros. L.M.F. obtuvo las retribuciones más elevadas por servicios profesionales (clave G del "Modelo 190") satisfechas por "IBERMUTUAMUR" en los tres ejercicios analizados.

- El Arquitecto Director de las obras fue, en todos los casos, J.S.C., Jefe del Departamento de Obras de la Mutua. Concretamente, en el caso de las obras de construcción de un inmueble para un Centro Asistencial de Rehabilitación y Oficinas en el PAU Arroyo Culebro de Pinto (Madrid), ejecutado por la empresa "M.D.B.", J.S.C. fue el encargado de la redacción del Proyecto Básico, que presentó con fecha de 29 de abril de de 2004 y que constituyó la base para la elaboración de presupuestos por las empresas que optaron a la adjudicación del contrato, resultando el de menor coste el presentado por la empresa "M.D.B.". Hay que señalar que el importe del presupuesto presentado por esta empresa, fechado el 15 de septiembre de 2004, de 2.943.993 euros (excluido el IVA), coincidió exactamente con el importe total del presupuesto que junto con el Proyecto Básico había redactado el Jefe del Departamento de Obras de la Mutua (si bien difería en la distribución de las cuantías por partidas).

  En cuanto al hecho de que J.S.C. asumiera, además, la dirección de las obras, hay que señalar que la función de control y vigilancia de la ejecución de las obras, debe recaer en un facultativo independiente como garantía del buen fin contractual. En esta caso, la vinculación existente entre el Arquitecto Director de la obra (aunque lo sea en virtud de su contrato laboral con la Mutua y no de un contrato "ad hoc") y la empresa que la ejecuta, genera un conflicto de intereses que debiera haberse evitado en todo caso.

  La forma de proceder descrita, por parte de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", constituye un riesgo de que los intereses de la Seguridad Social no hayan sido debidamente protegidos, al haberse adjudicado los contratos de obras de la Mutua, de forma sistemática, a empresas vinculadas con el Jefe de su Departamento de Obras, persona en la que recaía, además, la propuesta de adjudicación del contrato y el control y seguimiento de las obras[58].

- A pesar de estar adecuadamente previsto en el clausulado de los contratos, no se formalizó ni el acta de inicio ni las de recepción provisional y definitiva de las obras. Esto constituye

innecesaria en la contratación de obras supone un mayor coste para los fondos públicos, incompatible con el referido principio.

[58] En cuanto a las manifestaciones formuladas por "IBERMUTUAMUR", en el trámite de alegaciones, sobre que las referencias a la vinculación señalada por el Tribunal de Cuentas con las citadas empresas constructoras, "*se basan en una mera participación temporal de algún empleado de la Mutua en una tercera empresa que... nunca ha mantenido relaciones comerciales con Ibermutuamur*", es necesario reiterar que tal empleado era precisamente el Jefe del Departamento de Obras de la Mutua, cuya relevante intervención en el proceso de contratación y de ejecución de las obras se describe en el Anteproyecto de Informe, y que la mera participación temporal se concretaba en la participación en una sociedad limitada con los propietarios de las citadas constructoras, que resultaron ser las adjudicatarias de la mayor parte de las obras realizadas por la Mutua en los ejercicios 2004, 2005 y 2006.

una grave deficiencia en el seguimiento y control de su correcta ejecución, ya que por un lado, el acta de inicio determina el comienzo de la ejecución y es imprescindible para el cómputo de los plazos establecidos. Por otro, la inexistencia de acta formal de recepción provisional y definitiva, que acreditan la entrega de la obra a la propiedad en condiciones de uso, comporta el riesgo de la existencia de vicios o deficiencias en las obras entregadas, que no puedan ser posteriormente reclamados a la empresa constructora. A título de ejemplo, en el contrato de remodelación del Centro de Transporte de Segovia, con un plazo de ejecución previsto de 5 meses, tenía previsto su inicio el 15 de noviembre de 2005 y por tanto, su finalización debería haberse producido el 15 de abril de 2006. Como justificación de su ejecución constan dos certificaciones de obra por el importe total del presupuesto del contrato. La primera, a cuenta, de 26 de diciembre de 2005 y la segunda y final de 24 de enero de 2006 sin que se hubiera realizado recepción formal ni definitiva.

- En algunos de los contratos de obras de "IBERMUTUAMUR" adjudicados a estos contratistas, se produjeron modificaciones del contrato que llevaron aparejado un incremento del presupuesto inicial. La más relevante fue la correspondiente al contrato de obras de construcción del edificio en el PAU Arroyo Culebro de Pinto (Madrid), que se formalizó con fecha de 26 de julio de 2006, y supuso un incremento del presupuesto inicial en 866.545 euros (25% del presupuesto inicial). El informe justificativo de las modificaciones, redactado nuevamente por J.S.C. con fecha de 25 de enero de 2006, exponía que en el Proyecto de Ejecución se introdujeron variaciones, debidas a que el correspondiente estudio geotécnico determinó la necesidad de modificar la cimentación inicialmente prevista, así como otras variaciones en el diseño inicialmente previsto del edificio. Sin embargo, el único estudio geotécnico que consta en el expediente, es de fecha 24 de mayo de 2004, visado por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Minas de Linares (Jaén) y realizado por la empresa INGESUR, INGENIERÍA, GEOTÉCNICA Y SERVICIOS, S.L., domiciliada en Linares (Jaén). El coste total de la obra tras las modificaciones quedó establecido en 4.281.577 euros.

  El plazo de ejecución resultante, de acuerdo con el documento de modificación suscrito, no sufriría alteraciones. Según el plazo de ejecución inicial, las obras deberían haber terminado en mayo de 2006, pero en la práctica no concluyeron al menos hasta octubre de dicho año, ya que hasta esa fecha se habían emitido 18 certificaciones de obra correspondientes al contrato, por un importe total de 4.231.172 euros. Las certificaciones de obra fueron firmadas de conformidad por el Arquitecto Director J.S.C.

En definitiva, las incidencias detectadas en las obras realizadas por "IBERMUTUAMUR", son significativas de importantes debilidades de control interno así como de deficiencias en la gestión efectuada por la Mutua, que afectan tanto a la preparación, como al seguimiento de la ejecución de estas contrataciones[59].

[59] La Mutua "IBERMUTUAMUR" ha manifestado, en el trámite de alegaciones, que, a pesar de que la práctica totalidad de las obras realizadas durante el periodo fiscalizado fueron ejecutadas, previo trámite de autorización por parte de la DGOSS, y que, con posterioridad a su ejecución, han sido fiscalizadas por la Intervención General de la Seguridad Social, sin que ninguno de estos órganos de tutela y control interno, respectivamente, manifestaran reprobación alguna sobre el procedimiento contractual utilizado, este Tribunal de Cuentas ha señalado en el Anteproyecto de Informe determinadas incidencias en la ejecución de dichas obras.

Esta aparente contradicción, según la Mutua, viene a quebrar el principio de confianza legítima de "IBERMUTUAMUR", ya que sus órganos de tutela y de control interno han validado su procedimiento interno de contratación. Es necesario señalar, una vez más, que las incidencias referidas, al igual que el resto de manifestaciones contenidas en el

Además de lo anterior, la existencia de vinculación entre el Jefe del Departamento de Obras de la Mutua y las dos empresas, principales adjudicatarias de obras, unida a las responsabilidades directas que éste desempeña en todo el proceso de contratación, ponen de manifiesto la existencia de un conflicto de intereses que podría generar perjuicios para los intereses públicos de la Mutua y por ende para el patrimonio de la Seguridad Social[60].

Asimismo, la insuficiencia de recursos humanos de, al menos, una de las empresas vinculadas al Jefe del Departamento de Obras de la Mutua, es indicativa de la necesidad de ésta, de subcontratar la práctica totalidad de la ejecución de las obras, máxime teniendo en cuenta la entidad del proyecto y el coste de los contratos adjudicados, lo que podría considerarse contrario al interés público, ya que este recurso a un mero y prescindible intermediario entre la Mutua y los auténticos contratistas de las obras, provocaría, innecesariamente, un incremento de costes para el patrimonio de la Seguridad Social.

III.4.3.2.2. Contratos de suministros celebrados por la Mutua "IBERMUTUAMUR"

A los efectos del análisis de los contratos de suministros de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", es necesario distinguir la contratación para la adquisición de bienes realizada durante los ejercicios 2004 y 2005, de la correspondiente al ejercicio 2006, ya que, en este último ejercicio se puso en marcha la aplicación de una instrucción interna que reguló los procedimientos de contratación de suministros de la Mutua, fundamentalmente para la adquisición de bienes homologables.

Durante el periodo 2004-2005, "IBERMUTUAMUR" incluyó en la información sobre contratación de suministros facilitada a este Tribunal de Cuentas, un total de 48 contratos de esta naturaleza, relativos fundamentalmente a adquisiciones de diversos equipamientos de telefonía y ofimática para sus centros, equipamiento médico, licencias de *software* y contratos de *renting* de vehículos, además de suministros corrientes de energía, agua, etc. Las imputaciones presupuestarias correspondientes a estos dos ejercicios ascendieron a un importe de 2.239.332 y 2.146.428 euros, respectivamente, si bien hay que señalar que, durante el ejercicio 2004, el 72% del importe contratado, 1.621.614 euros, correspondió a un único contrato, para la adquisición de un servidor informático *SISTEL SUN FIRE* a la empresa SERVICIOS INFORMÁTICOS DE SOFTWARE Y

Anteproyecto de Informe, han sido recogidas como resultado del ejercicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora. Baste citar al respecto el artículo 9 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas en virtud del cual "*la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía*" y el artículo 27 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con el cual "*la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene carácter externo, permanente y consultivo y se referirá al sometimiento de la actividad económica del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos*". El ejercicio de la función fiscalizadora encomendada al Tribunal de Cuentas es totalmente independiente de las competencias atribuidas legalmente a los órganos de dirección y tutela, inspección y control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas.

[60] En el trámite de alegaciones, la Mutua "IBERMUTUAMUR" aportó dos informes de valoración correspondientes a las obras realizadas en el centro de la calle Coto Doñana, del PAU Arroyo Culebro de Pinto, y a las obras de acondicionamiento de un centro asistencial sito en el Centro de Transporte de Segovia. De acuerdo con las peritaciones aportadas, efectuadas por un Arquitecto Técnico Colegiado, las obras han sido efectivamente realizadas y su coste económico se encuentra dentro del rango de normalidad estimado. Respecto de las obras realizadas en el Polígono Industrial de la Carretera Amarilla de Sevilla, la Mutua no ha remitido peritación alguna, ya que en el momento de presentación de las alegaciones, se encontraban todavía en proceso de ejecución.

TELECOMUNICACIONES (SISTEL, S.L.). Este constituyó la contratación de mayor importe de entre los suministros incluidos en la información facilitada.

Las incidencias más significativas detectadas por este Tribunal de Cuentas, referidas a los años 2004 y 2005, han sido las siguientes:

- La Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" no formalizó ningún contrato para adquisiciones de bienes como mobiliario de oficina, material fungible sanitario, material de oficina o material informático fungible, que supusieron importantes partidas de gasto. A título de ejemplo, se puede citar la empresa OXIDOC EXCLUSIVAS, S.L., suministradora de botiquines, que facturó por un importe total de 877.483 euros. También destacaron por sus importes de facturación las sociedades SANIDAD Y VENTAS, S.L. (en adelante, SANYVEN), proveedor de material médico y botiquines, GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L., proveedor de material de oficina y papelería, e INFORMÁTICA Y ACCESORIOS MADRILEÑOS, S.L. (en adelante, INAMAD), proveedor de material informático fungible, que facturaron a "IBERMUTUAMUR", durante estos dos estos ejercicios, por importes conjuntos muy relevantes (968.233 euros, 936.464 euros y 1.051.515 euros, respectivamente).

  Hay que destacar el hecho de que sólo la facturación de las empresas mencionadas, es superior al importe total de los contratos de suministros que "IBERMUTUAMUR" incluyó en la información facilitada a este Tribunal de Cuentas sobre contratos formalizados en el período.

- Además de la inexistencia de contratos formalizados con estos proveedores, hay que hacer referencia al hecho de que algunas de las empresas, SANYVEN, S.L., PRAXIS 2000, S.L., GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L. Y DN COMERCIAL, S.L., presentaban una especial vinculación con la Mutua. Por un lado, en virtud del alto porcentaje que la facturación procedente de sus relaciones comerciales con ésta, durante 2004 y 2005, representó sobre sus cifras de negocios globales (aproximadamente, un 90% en el caso de SANYVEN, un 100% en el supuesto de PRAXIS 2000, S.L. y un 80% en el caso de GESTIÓN, DISEÑO e IMPRESIÓN, S.L.). Por otro lado, porque algunas de ellas presentaban una relación más o menos directa, con el que fue Jefe del Departamento de Suministros de la Mutua hasta el mes de octubre de 2005. Así, se puede destacar:

  - Concretamente, la empresa PRAXIS 2000, S.L., facturó a la Mutua durante los ejercicios 2004 y 2005, por importes de 781.494 y 454.804 euros, respectivamente, por la adquisición de material de papelería. Dicha facturación se corresponde con el 100% de la cifra de negocios de la sociedad, cuyo socio y Administrador Único era, desde 1999, J.M.C.G., quien a su vez ocupó el cargo de Jefe del Departamento de Suministros de "IBERMUTUAMUR" en ese mismo año. La situación descrita vulneraba el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, establecido en la Ley 53/1984, y debería haber sido objeto de sanción en aplicación del artículo 60.3 j) del Convenio colectivo del sector de Mutuas. [61]

    Este hecho fue puesto de manifiesto por la Intervención General de la Seguridad Social en sus Informes de Auditoría de las Cuentas Anuales de los ejercicios 2003 y 2004 y en

[61] Hay que señalar que J.M.C.G, Jefe del Departamento de Suministros de la Mutua, también era socio y administrador de la empresa TORVAL, S.L., con la que "IBERMUTUAMUR" contrató diversos cursos de formación para su personal. Si bien su facturación a la Mutua ascendió a importes poco relevantes (12 miles de euros en 2005 y 10 miles de euros en 2004), los cursos realizados, todos en el área de microinformática, coincidieron en su objeto con los realizados por INFICOT, otra empresa, también vinculada a la Mutua que se analiza en el subepígrafe III.4.3.2.3 del presente Informe.

octubre de 2005, el Jefe del Departamento de Suministros, J.M.C.G, fue objeto de despido por parte de la Mutua. Las circunstancias del despido y de la indemnización a la que dio lugar, se analizan en el subapartado III.7.5. "*Indemnizaciones por despido*" del presente Informe. A partir de este momento la facturación de PRAXIS 2000, S.L., se redujo considerablemente, situándose en 3.269 euros en el año 2006.

Además de lo anterior, hay que señalar la circunstancia de que P.F.C., trabajadora de la Mutua, fue también socio fundador de la empresa PRAXIS 2000, S.L., por lo que, igualmente, podría haber incurrido en una vulneración del régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas.

- Por su parte, entre los socios fundadores de la sociedad SANYVEN, distribuidora de material sanitario, figuraba M.L.P.M., cónyuge del ya mencionado J.M.C.G., Jefe del Departamento de Suministros de "IBERMUTUAMUR". Otro de los socios de la empresa era J.L.D.N.F., a su vez propietario y administrador de GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L., a cuya constitución acudió en su nombre propio y en el de la empresa DN COMERCIAL, S.L., de la que también era propietario.

  La facturación de SANYVEN a la Mutua alcanzó un 90% de la cifra de negocios de la empresa durante los ejercicios 2004 y 2005. En 2006, dicha facturación ascendió a 219.941 euros -si bien frente a los 456.704 euros del ejercicio anterior supuso una importante disminución-. El descenso en la facturación a la Mutua se tradujo en una correlativa disminución de su cifra de negocios, que pasó a ser de 282.233 en 2006, por lo que su nivel de dependencia económica de la Mutua continuó siendo muy elevado, del 78%.

- La empresa GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L., de la que era propietario J.L.D.N.F., uno de los socios de SANYVEN, mantuvo una dependencia económica de la Mutua de alrededor del 80% de su cifra de negocios. Por último, DN COMERCIAL, S.L., empresa proveedora de material sanitario, propiedad, igualmente, de J.L.D.N.F., tuvo un importe de facturación a la Mutua que, si bien fue inferior al de las anteriores, se elevó a 76.476 euros en 2004 y a 77.509 euros en 2005.

  "IBERMUTUAMUR" no formalizó contrato alguno con la empresa GESTIÓN, DISEÑO e IMPRESIÓN, S.L., incluso en el ejercicio 2006, dado que no fue incluida en el proceso de homologación que será objeto de análisis en el inciso siguiente. Esta empresa, que había facturado en 2005 por un importe de 435.838 euros, facturó en 2006 por un importe total de 647.276 euros, y su dependencia económica de la Mutua siguió siendo prácticamente absoluta –en torno al 80% de si cifra de negocios-.

Por tanto, estas empresas de suministros, además del hecho de que su relación comercial con "IBERMUTUAMUR" no se encontrara soportada en el correspondiente contrato, presentaban, junto a relevantes importes de facturación, una fuerte dependencia económica de la Mutua, circunstancias a las que, en los supuestos de SANYVEN y PRAXIS 2000, S.L., se añadían vinculaciones directas de carácter personal con el Jefe del Departamento de Suministros de la Mutua (con responsabilidades en relación con la selección de proveedores). En el caso de GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L., y DN COMERCIAL, S.L., la vinculación personal, si bien no era directa, existía a través de la persona de J.L.D.N.F., socio del cónyuge del mencionado directivo de "IBERMUTUAMUR", en la empresa SANYVEN, lo que pone de manifiesto la especial proximidad de estas empresas al ámbito de decisión sobre la contratación de suministros de la Mutua, al menos durante el periodo en que J.M.C.G. dirigió el Departamento de Suministros.

Las circunstancias señaladas demuestran la existencia de la práctica irregular apuntada en diversos apartados del presente Informe, consistente en la creación por personas próximas al personal de las Mutuas, o directamente por personas integrantes de su plantilla, de sociedades dedicadas en exclusiva a satisfacer necesidades de las propias Mutuas. Esta interdependencia, unida a la inexistencia de las mínimas garantías procedimentales, genera el riesgo de que se hayan podido producir perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social, además de los derivados de la inexistencia de ofertas competitivas, como son la existencia de sobreprecios, de adquisiciones por encima de las necesidades, de condiciones abusivas en la prestación, etc. Por tanto, además de las consecuencias de la aplicación de la normativa de incompatibilidades a estos supuestos, la materialización del riesgo de posibles desviaciones de fondos públicos en interés de particulares, podría dar lugar a la existencia de otro tipo de responsabilidades.

- Al margen de lo anterior, hay que señalar la incidencia detectada en tres contratos formalizados por la Mutua, para la adquisición y puesta en funcionamiento de tres unidades de biomecánica con el INSTITUTO DE BIOMECÁNICA DE VALENCIA. Estas unidades consistían en un conjunto de equipos y aplicaciones para la medición de la capacidad funcional y motora de los pacientes.

  El material estaba destinado a la sede social de la Mutua en Madrid (132.015 euros), a la Dirección Territorial de Castilla y León (139.424 euros), y a la Dirección Territorial de Murcia (131.300 euros). Los contratos, firmados en Valencia por el Director General de la Mutua, tienen fechas respectivas de 2 de noviembre de 2005, 1 de diciembre de 2005 y 15 de diciembre de 2005.

  Hay que señalar que no constaba la recepción formal por la Mutua de las unidades adquiridas acreditando su correcta instalación. Por parte de “IBERMUTUAMUR” se manifestó que no se procedía a la emisión de un documento de recepción formal del bien, sino que la propuesta de inversión o el documento de alta en inventario, constituían la certificación de la correcta recepción del bien conforme a las especificaciones definidas en el contrato o en la petición al proveedor. El acto formal de recepción constituye una garantía tanto para el contratista como para el contratante, en cuanto supone la constatación expresa del cumplimiento del contrato a satisfacción de este último (entrega de los bienes en el lugar indicado en el contrato, con las características acordadas, en estado de funcionamiento y en el plazo acordado) y determina el inicio del cómputo del plazo de garantía, así como del derecho del proveedor al cobro del importe pactado como contraprestación al suministro, efectos jurídicos que no pueden producir los documentos señalados por la Mutua, que debería haber procedido a la emisión de recepciones formales, máxime teniendo en cuenta la relevancia cuantitativa y cualitativa de los equipos suministrados.

La implantación de procedimientos reguladores de la contratación de suministros en la Mutua “IBERMUTUAMUR”, experimentó un avance durante el ejercicio 2006. En virtud de una Resolución de la Dirección General, de 22 de marzo de ese año, la Mutua emprendió un proceso de homologación de diverso material fungible, con el fin de determinar los precios y calidades y seleccionar los proveedores para los suministros a realizar durante un periodo de tiempo determinado. Del nuevo procedimiento implantado cabe destacar:

- La puesta en marcha de este procedimiento supuso una normalización y homogeneización de estas contrataciones, al prever, entre otros aspectos, la redacción previa de los correspondientes pliegos reguladores de las condiciones generales y prescripciones técnicas para la ejecución de los contratos; o la inclusión en su clausulado de condiciones reguladoras de la prestación con carácter concreto y uniforme para todos los proveedores, entre las que

cabe citar, a título de ejemplo, la fijación de plazos de entrega, de penalizaciones por incumplimientos de los mismos, de los costes de transporte del material o de las condiciones de posibles revisiones de precios; por reservarse la Mutua el derecho de solicitar acreditación, durante toda la vigencia del contrato, del cumplimiento de las obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social que incumben a las empresas adjudicatarias; o por exigir, en el caso de las empresas proveedoras de material sanitario, la presentación junto con la oferta de la correspondiente autorización de "Actividades para Empresas de Productos Sanitarios". También preveía un informe de valoración de las ofertas presentadas, una relación de adjudicatarias y la comunicación expresa de la resolución de no adjudicación a las empresas no seleccionadas.

- Con los proveedores seleccionados a través de este proceso, se formalizaron los correspondientes contratos reguladores de las obligaciones de las partes, estableciéndose condiciones de ejecución y pago uniformes para todos ellos. Se especificó la duración del contrato e inicio de su vigencia, la obligación del proveedor de facilitar, a petición de la Mutua, el número de unidades suministradas de cada elemento, el plazo máximo de entrega con penalizaciones por incumplimiento, el régimen de los gastos de transporte, las condiciones de revisión de precios, y la necesidad de consentimiento previo y escrito de "IBERMUTUAMUR" para el caso de subcontratación de la prestación. Todos ellos son extremos esenciales para una adecuada reglamentación y control de las contrataciones y del gasto que éstas generan.

- No obstante lo anterior, en cuanto a las consecuencias prácticas de este procedimiento en relación con la selección de los proveedores, en el proceso para homologación de material sanitario, las empresas que resultaron adjudicatarias eran todas ellas proveedores habituales de la Mutua. Entre los seleccionados constaba la sociedad DN COMERCIAL, S.L. -que como se ha señalado en el subepígrafe anterior pertenecía a J.L.D.N.F., propietario también de las empresas SANYVEN (empresa que no resultó adjudicataria a pesar de participar en el procedimiento) y GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L. (sociedad que no participó en el procedimiento de homologación, pero siguió manteniendo importantes relaciones comerciales con la Mutua en el ejercicio 2006)-. En la homologación de diverso material fungible de oficina e informático, cabe destacar la permanencia de la empresa INAMAD, S.L., entre los adjudicatarios -que debía a su relación comercial con la Mutua un porcentaje del 66% de su cifra de negocios en los dos ejercicios anteriores, porcentaje que se mantuvo, tras la firma del contrato, en un 57%, en el ejercicio 2006-.

- Los gastos derivados de la ejecución de los contratos de suministros durante el ejercicio 2006, de acuerdo con la información facilitada por la Mutua, ascendieron a 3.525.481 euros. Este importe soportado en contratos, aunque superior al correspondiente a los dos ejercicios anteriores, sigue sin reflejar buena parte de las adquisiciones efectuadas, por cuanto determinados suministros continuaron sin formalizarse en contrato. A título de ejemplo, puede señalarse a la sociedad TECAM OFICINAS, S.L., que facturó en este ejercicio por importe de 895.186 euros, sin que existiera contrato formalizado alguno. Además, los contratos se formalizaron con el ejercicio ya iniciado por lo que, por ejemplo, DN COMERCIAL, S.L., que facturó por importe de 90.332 euros, tenía un importe de 47.210 euros soportado en contrato; INAMAD que facturó 457.347 euros, tenía solamente 278.072 euros soportados por contrato; y la comunidad de bienes "R.A., C.B.", con una imputación por su contrato de 12.494 euros, presentaba una facturación total de 190.839 euros. Hay que señalar que, aunque no se incluyó en estos procesos de homologación a la empresa GESTIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN, S.L., con la que tampoco se formalizó el correspondiente contrato, el volumen de facturación girado a la Mutua durante el ejercicio 2006, se elevó a un importe de 647.276 euros.

En conclusión, el procedimiento de homologación de bienes implantado por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" en 2006, constituye una mejora sobre la situación anterior, en cuanto permite disponer de ofertas competitivas para cada una de las partidas, efectuar comparación de calidades mediante la exigencia de presentación de muestras y determinar las condiciones de la prestación.

No obstante, continuó siendo un procedimiento que no estaba abierto a todas las empresas suministradoras de este tipo de bienes que operan en el mercado y que pudieran estar interesadas en la contratación, dado que la concurrencia se restringió a las empresas individualmente invitadas por la Mutua mediante correo electrónico. En este punto, hay que tener en cuenta que el importe de adjudicación de estos contratos los sitúa por encima del umbral cuantitativo establecido la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en vigor a partir del mes de mayo de 2008, no sólo para los contratos sujetos a regulación armonizada, sino para todos aquellos que, en cuanto superen un importe de 50.000 euros, obligan al contratante a promover publicidad mediante la inserción de la información relativa a la licitación en su perfil de contratante, así como a respetar en los procedimientos de adjudicación los principios de, entre otros, transparencia, igualdad y no discriminación.

Hay que hacer, por último, especial referencia a la concentración de suministros de productos farmacéuticos en determinadas oficinas de farmacia:

- La Mutua número 274 se provee de productos farmacéuticos exclusivamente, a través de oficinas de farmacia, produciéndose una concentración muy elevada del gasto en un número muy reducido de ellas. Así, un 40% del suministro de productos farmacéuticos en el ejercicio 2005 y un 43% en el ejercicio 2006, se efectuó por las tres oficinas de farmacia que se relacionan a continuación:

  - Farmacia "Licenciado B.S.B.", situada en la provincia de Murcia, con una facturación de 1.196.904 euros en 2005 y 1.297.338 euros en 2006, que supone el 17% y el 19% del gasto farmacéutico de cada uno de los ejercicios analizados.

  - Farmacia "Licenciado F.M.B.M.", situada en la provincia de Madrid, con una facturación de 855.716 euros en 2005 y 925.378 euros en 2006, que supone el 12% y el 13% del gasto farmacéutico en los años 2005 y 2006, respectivamente.

  - Farmacia "Licenciado F.M.B.", situada en la provincia de Madrid, con una facturación a la Mutua de 765.546 euros y 751.599 euros, en los años 2005 y 2006, respectivamente, que supone el 11% del gasto farmacéutico en ambos ejercicios económicos.

  Si bien la concentración podría tener su origen en el peso relativo de las dos provincias señaladas (dos de las de mayor implantación de la Mutua) y en su consideración como Direcciones Interterritoriales, con un marco de actuación de 13 provincias para la zona sur (Murcia) y 12 para la zona centro (Madrid), las adquisiciones centralizadas de productos farmacéuticos destinados a las empresas asociadas, conllevan un coste añadido para la Mutua, al tener que soportar indirectamente los gastos de transporte y distribución por toda la zona de influencia de cada una de las oficinas de farmacia señaladas, ya que el precio de compra de los medicamentos se corresponde con el precio de venta al público, sin obtener ningún tipo de descuento.

- Respecto de las relaciones comerciales mantenidas por la Mutua con la oficina de farmacia "Licenciado B.S.B.", principal suministradora de la Mutua de productos farmacéuticos, cabe realizar las siguientes observaciones:

- El titular de esta oficina de farmacia desempeña el puesto de trabajo de "Responsable" del depósito farmacéutico del Hospital de "IBERMUTUAMUR" de Murcia, por lo que pertenece a la plantilla de la Mutua como trabajador por cuenta ajena.

  Esta doble atribución es una de las prácticas prohibidas por la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, concretamente de las incluidas en sus artículos 11.1 y 12.1 a), b) y c), y podría catalogarse como una de las conductas sancionables y susceptibles de constituir una de las faltas muy graves tipificadas en el artículo 60.3 j) del Convenio Colectivo General de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, aplicable a la Mutua número 274 en virtud de lo previsto en el artículo 6 de su Convenio Colectivo, publicado por Resolución de 22 de diciembre de 2004, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone su inscripción en el registro y publicación. El referido artículo 60.3 j), califica como de falta muy grave el "*desarrollar una actividad, por cuenta propia o ajena, que esté en concurrencia desleal con la actividad de la Empresa*".

- B.S.B., además, está unido por vínculo de parentesco en línea colateral, por consanguinidad, en segundo grado, con J.S.B., que desempeña el puesto de Consejero General de la Mutua, por lo que, asimismo, pertenece a la plantilla de la Mutua y realiza, dado el cargo que ocupa, funciones que podrían ser catalogadas como de dirección ejecutiva de la misma.

  La relación de parentesco del Consejero General de la Mutua con el titular de la oficina de farmacia "Licenciado B.S.B.", con quien "IBERMUTUAMUR" mantiene un elevado importe de contratación, podría constituir una de las actuaciones no permitidas al personal integrante de la Junta Directiva o que ejerza funciones de dirección ejecutiva de las Mutuas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 75 y 76 de la Ley General de la Seguridad Social[62].

- El depósito farmacéutico del Hospital de "IBERMUTUAMUR" de Murcia -establecimiento de atención farmacéutica de los regulados en el artículo 4.1 f) de la Ley 3/1997, de 28 de mayo, de Ordenación Farmacéutica de la Región de Murcia- está vinculado a la oficina de farmacia "Licenciado B.S.B.", de acuerdo con la autorización concedida por la Inspección Farmacéutica de la Consejería de Sanidad y Política Social de la Comunidad Autónoma de

[62] En el trámite de alegaciones, la Mutua "IBERMUTUAMUR" ha manifestado que, por lo que se refiere a la persona identificada como J.S.B., no ha ostentado cargo alguno en los órganos colegiados de gobierno a los que se refieren los artículos 32 y siguientes del Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas; que ni en el ámbito orgánico ni estatutario de la Mutua existe el cargo de "Consejero General"; que éste no se corresponde con el cargo ostentado por la persona citada; y que tampoco ostenta delegación de facultades solidarias por vía del oportuno apoderamiento. Por todo ello, no puede considerarse comprendido en el ámbito del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección. Hay que señalar al respecto, que en efecto, la existencia del citado cargo desempeñado por la persona que se identifica en el Anteproyecto de Informe, no se encuentra expresamente reconocida en los ámbitos citados por la Mutua, pero en cambio sí se desprende indubitadamente de documentos significativos elaborados por la propia entidad. Así, figura en las actas de las reuniones de la Junta Directiva de la Mutua, números 46 (6/2006) y 47 (7/2006), en las que la persona citada figura entre los asistentes en su calidad de "Consejero General", a efectos de "*informar*" a los miembros de dicha Junta. Bajo esta misma denominación figura en el documento elaborado por "IBERMUTUAMUR" en respuesta a la petición del Tribunal, por la que se solicitaba "*la relación de personas que hayan ocupado puestos de responsabilidad en la gestión de la Mutua, incluyendo altos cargos, personal directivo y personal laboral hasta el nivel de Jefe de Servicio o equivalente*". Adicionalmente, la persona mencionada ocupa el cuarto lugar entre el personal con mayores retribuciones de la Mutua, lo que es igualmente indicativo del desempeño de funciones de responsabilidad dentro del organigrama de la Entidad.

la Región de Murcia, mediante acta número 18/96, de 15 de abril, y de acuerdo con las previsiones del artículo 38.1 de la referida Ley 3/1997.

La confusión de personalidad entre el Responsable del depósito de medicamentos del Hospital y el Titular de la oficina de farmacia del que éste depende, contraviene lo previsto en el artículo 38.4 de la reiterada Ley de Ordenación Farmacéutica de la Región de Murcia, cuando configura la actuación independiente de dos farmacéuticos, al establecer que "*independientemente de la vinculación del depósito con los centros mencionados, éste será atendido por un farmacéutico*" o al exigir la responsabilidad conjunta del Responsable del depósito de medicamentos "*con el titular de la oficina de farmacia o, si procede, con el jefe del servicio de farmacia respecto del cual el depósito esté vinculado, de la existencia y el movimiento de medicamentos, de manera que queden cubiertas las necesidades del centro*". Y este incumplimiento de la Ley 3/1997 se está produciendo tanto desde un punto de vista funcional –incompatibilidad-, como real –incompatibilidad horaria-.

Por todos los argumentos expuestos, la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" debería proceder, de forma inmediata, a la rescisión del contrato de suministro que, sin formalizar documentalmente, mantiene de hecho con la oficina de farmacia "Licenciado B.S.B.", con independencia de la exigencia de las responsabilidades disciplinarias que se deriven del incumplimiento de la normativa sobre incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas.

- Por lo que respecta a las otras dos oficinas de farmacia con las que la Mutua mantiene una concentración elevada del suministro de productos farmacéuticos, debe hacerse notar la interrelación existente entre ellas, dado que sus titulares están unidos por vínculo de parentesco en línea directa, por consanguinidad, en primer grado. Si se procede a la acumulación del volumen de negocio realizado por ambas oficinas de farmacia con la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", el porcentaje de concentración se eleva al 23% en el año 2005 y al 24% en el año 2006. Elevado nivel de dependencia que la Mutua no ha podido justificar, dado que el precio utilizado en las transacciones es el precio de venta al público, sin ningún tipo de descuento.

III.4.3.2.3. Contratos de consultoría y asistencia y de servicios celebrados por la Mutua "IBERMUTUAMUR"

La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 274.- "IBERMUTUAMUR" incluyó en la información facilitada a este Tribunal de Cuentas, 133 contratos de consultoría y asistencia y de servicios, celebrados durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006, que dieron lugar a unas obligaciones reconocidas en cada uno de estos ejercicios de 2.076.510 euros, 5.233.513 euros y 4.538.598 euros, respectivamente. Estos contratos tuvieron por objeto, fundamentalmente servicios de consultoría y asesoramiento, servicios diversos para atender las necesidades de funcionamiento de los centros e instalaciones de la Mutua (limpieza, mantenimiento de instalaciones generales y de equipos médicos, vigilancia y seguridad, etc.), de telefonía y mensajería con diversas empresas y la asistencia técnica para la redacción de proyectos de obras.

Del análisis realizado, se extraen las siguientes observaciones:

- Por lo que se refiere a las características de la contratación de estos servicios por "IBERMUTUAMUR", la Mutua dispuso de un contrato tipo de servicios elaborado por su Dirección Jurídica, que prevé la elaboración de pliegos de condiciones generales y

prescripciones técnicas y que incluye las previsiones básicas para el establecimiento de este tipo de contratos. A título de ejemplo, se pueden citar la exoneración por parte de la Mutua de responsabilidades inherentes a la calidad de patrono, que ostenta el adjudicatario, en relación al personal que éste aporta para la ejecución del contrato, el periodo que debe transcurrir para dar lugar a una revisión de precios, o la limitación del plazo de duración del contrato y de sus prórrogas.

También contiene previsiones relativas al seguimiento de la ejecución de los servicios, mediante control de partes de trabajo y de partes de firmas a elaborar por la empresa adjudicataria, la aplicación de deducciones y penalizaciones para el caso de incumplimientos y la exigencia de consentimiento expreso de la Mutua para la subcontratación por el contratista de cualquier prestación objeto del contrato.

Sin embargo, las previsiones señaladas, propias de la normativa sobre contratación pública, no se correspondieron con la práctica contractual de la Mutua. No obstante, es necesario señalar que el modelo tipo se implantó a finales del ejercicio 2005, y parte de los contratos analizados habían sido formalizados en fechas anteriores.

- Con independencia de lo anterior, se ha detectado el frecuente recurso a las prórrogas, práctica habitual que debe evitarse en cuanto limita la aplicación efectiva del principio de concurrencia. Algunos de los contratos analizados de servicios de limpieza y vigilancia, se encontraban vigentes desde los años 1995 y 1996. A título de ejemplo, el contrato de limpieza de unos locales de la Mutua en Santander, adjudicado a LIMPIEZAS BISONTE, S.L., que se formalizó en el año 1991, acumulaba 15 años de vigencia en la fecha de los trabajos de fiscalización. Dos de los contratos analizados, uno para el servicio de limpieza y otro para el servicio auxiliar de control, ambos formalizados con empresas asociadas a la Mutua, se establecieron como prorrogables de forma tácita e indefinida por periodos iguales a su duración inicial de 1 año.

  Se debe insistir, una vez más, en la conveniencia de que se fije una duración máxima en los contratos y del número de prórrogas que puedan suscribirse, tal como la Mutua contempla en su contrato tipo, como garantía, tanto para la Mutua como contratante, en cuanto pueda disponer periódicamente de ofertas competitivas con posibles mejoras de precios y condiciones, como para las empresas que pudieran estar interesadas en la contratación del servicio.

- En el contrato suscrito con la empresa SANMARTÍN Y MARTÍNEZ, S.L. (asociada a la Mutua para la cobertura de las contingencias profesionales de sus trabajadores), con fecha 1 de enero de 2004, destinado a la prestación del servicio de limpieza de las instalaciones de "IBERMUTUAMUR" en la avenida Alfonso X El Sabio, número 41, de Alicante, no se establecieron las condiciones de la prestación, y tampoco se incluyeron especificaciones en cuanto a la verificación de la adecuada prestación del servicio, ni en cuanto a las consecuencias de eventuales incumplimientos. El precio se estableció a tanto alzado, sin especificación de personal dedicado, horarios, número de horas contratadas, etc.

- Hay que destacar, asimismo, el contrato de servicios, denominado de "*arrendamiento de servicios auxiliares*", suscrito el 23 de enero de 2004, con la empresa, igualmente asociada a la Mutua, HISCONSA, S.A. El objeto social de la empresa consiste en la prestación de servicios de mantenimiento de edificios, oficinas e instalaciones industriales y su montaje; asistencia técnica de limpiezas; y mensajería.

El objeto del contrato aparecía insuficientemente definido en el documento de formalización, limitándose a reflejar que "IBERMUTUAMUR" "*necesita contratar los servicios de HISCONSA, S.A., en sus instalaciones de Ramírez de Arellano, número 27, de Madrid*". En las estipulaciones se señalaba que el servicio se prestaría por un "*auxiliar de control*", al precio de 11,24 euros/hora, durante sábados, domingos y festivos, en horario de 22 a 7 horas, con posibilidad de ampliación continuada de los servicios según necesidades del contratante, lo que dejaba abierta la posibilidad de ampliaciones sucesivas de las prestaciones. Por tanto, únicamente se estableció un esquema de servicio inicial (auxiliar de control, sábados domingos y festivos, en el centro de la calle Ramírez de Arellano), que ha sido ampliamente rebasado, de acuerdo con los datos contenidos en la facturación analizada, en cuanto incluyó servicios prestados durante todos los días del mes correspondiente, en horarios distintos del señalado inicialmente, y en otros centros, como el de la calle Esteban Terradas de Leganés (Madrid).

Además, "IBERMUTUAMUR" no proporcionó a este Tribunal de Cuentas la totalidad de los justificantes necesarios para el pago de las facturas mensuales presentadas por esta empresa. Los proporcionados consistieron en una relación de días y horas trabajados en el mes, presentada por la empresa, que en algunos casos ni siquiera especificaban el centro de trabajo de la Mutua "IBERMUTUAMUR" en el que se prestaron los servicios. El concepto consignado en las facturas era sistemáticamente "*servicios varios prestados*".

Por otra parte, la cláusula séptima del documento de formalización establecía que, en caso de suspensión o rescisión del contrato (siendo causa suficiente el impago de cualquier factura por la Mutua), HISCONSA, S.A., podría exigirle a "IBERMUTUAMUR" el importe de las indemnizaciones por resolución de los contratos de trabajo del personal que prestara el servicio en sus instalaciones. La imposición de esta obligación a la Mutua resulta excesiva y abusiva, en cuanto un eventual despido de los trabajadores de HISCONSA, S.A., que dependen únicamente de esta empresa en su calidad de empresario, no puede atribuirse en ningún caso a la Mutua, que tan sólo es contratante de una empresa de servicios. Hay que tener en cuenta que la asunción de este tipo de responsabilidades en virtud del contrato, podría generar un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

- Por lo que se refiere al contrato de consultoría formalizado con la empresa C2C CONSULTORÍA TSIS, S.L. (de fecha 29 de junio de 2005 e importe de 41.760 euros), tuvo por objeto la prestación de un servicio consistente en la definición e implantación de los proyectos de telemedicina de "IBERMUTUAMUR". Las prestaciones se concretaban en la realización de un análisis de las posibilidades tecnológicas existentes en el mercado, para introducir imágenes de contenido médico en el sistema de información y gestión de "IBERMUTUAMUR", y módulos de historias clínicas pautadas en la actividad médica.

  El contrato incluyó una cláusula por la que se imputarían a la Mutua los gastos que fueran necesarios por desplazamiento del personal de la empresa a centros de trabajo de "IBERMUTUAMUR" situados fuera de Madrid. No se estableció contractualmente ni la cuantía máxima ni estimada de estos gastos, ni las condiciones de liquidación de los mismos. A juicio de este Tribunal de Cuentas, el coste de los desplazamientos a centros de trabajo del cliente que deban efectuar las empresas de servicios, deberían estar incluidos en el precio del contrato, como un componente más de los costes de la empresa adjudicataria.

  En el análisis de la facturación correspondiente a este contrato, se ha constatado la existencia de una factura (la número 3/05), fechada el 27 de abril de 2005 y, por tanto, anterior a la formalización del contrato, en concepto de jornadas de consultoría, práctica contraria a los principios de buena gestión, que exigen que el inicio de la ejecución del contrato no se produzca hasta el momento de su formalización.

- Por lo que se refiere al contrato de asistencia técnica de 3 de octubre de 2005, para la administración de las bases de datos de *Oracle* con las que cuentan las aplicaciones corporativas de la Mutua, fue adjudicado a A.P.A., ex trabajador de la Mutua, sin que se hubieran solicitado otras ofertas.

  Hay que señalar que, por cuanto el contratista era una persona física, en el contrato se excluyó expresamente la existencia de relación laboral con la Mutua, si bien la prestación del servicio, de acuerdo con la estipulación segunda contenida en el contrato, debía hacerse con dedicación total. En cualquier caso, este tipo de contratos, en cuanto responde a necesidades propias de la gestión de la entidad, debería restringirse a aquellos supuestos en los que ésta acreditara la insuficiencia de medios propios, circunstancia que debería ser justificada de forma expresa en el expediente.

  Por otra parte, la determinación del precio se efectuó con referencia a la hora de trabajo efectivamente realizada, por un importe de 44 euros/hora, con un límite máximo de horas trabajadas durante el año de vigencia de 1.760 horas. Las obligaciones a las que dio lugar, correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006, ascendieron a un importe de 83.866 euros. El precio de este tipo de servicios, establecido con referencia a la hora de trabajo efectuado, viene determinado por la cualificación y categoría del profesional prestador de los mismos, por lo que esta circunstancia debiera haberse establecido en el contrato de forma expresa e inequívoca.

  Al igual que en el resto de los contratos analizados, no se emitió ningún documento formal mostrando la conformidad de los servicios prestados. La justificación de la ejecución de los trabajos se limitó a la aceptación por un responsable de la Mutua "IBERMUTUAMUR" de las facturas presentadas por el contratista con el número de horas efectuadas.

- Por último, respecto a los contratos suscritos con la empresa BORLAND BV, S.A., asociada a la Mutua, hay que señalar que, si bien la información facilitada por "IBERMUTUAMUR" hace referencia a servicios individualizados en contratos de objeto diverso, la facturación analizada venía referida, en todos los casos, a la prestación de servicios por parte de distintos consultores informáticos, en algunos casos sin especificación del servicio concreto o contrato a que correspondían.

Al margen de las incidencias señaladas, significativas de las deficiencias que presentaron los procedimientos de contratación de "IBERMUTUAMUR", por su especial relevancia, hay que hacer referencia independiente a ciertas contrataciones, formalizadas o no, con empresas prestadoras de servicios, respecto de las que este Tribunal ha detectado la existencia de vinculaciones personales con la Mutua:

- En primer lugar, este Tribunal de Cuentas detectó la existencia de un grupo interrelacionado de empresas, con el que "IBERMUTUAMUR" mantuvo, durante los ejercicios 2005 y 2006, importantes relaciones comerciales para la prestación de servicios consistentes en la realización de actividades formativas así como en la edición, diseño y producción de publicaciones.

  Estas sociedades eran: PYCH ASOCIADOS, S.L., ENVITRANS 5 SERVICIO DE TRANSPORTE URGENTE, S.L. (ENVITRANS), INSTITUTO DE FORMACION E INVESTIGACION EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L. (INFICOT), EUROPEA DE COMUNICACIÓN Y MARKETING, S.A. (ECOMARSA), BORCHE LOGISTICA, S.L. (BORCHE), ARTEANIMA, S.L. y CASPE EDITORIAL, S.L.

Las sociedades de este grupo de empresas presentaban como características comunes que todas ellas estaban asociadas a la Mutua, que las mismas personas físicas desempeñaron sucesivamente los cargos de administradores y/o apoderados y en algunas de ellas, constaban trabajadores que pertenecían o habían pertenecido a la plantilla de la Mutua. Por otro lado, uno de los trabajadores de estas sociedades estaba unido en vínculo de parentesco con un directivo de la Mutua.

En el siguiente cuadro se muestran dichas sociedades y las personas que de forma sucesiva ocuparon en ellas cargos de administración y representación:

CUADRO Nº 23

RELACIÓN DE PERSONAS Y CARGOS EN EMPRESAS VINCULADAS A IBERMUTUAMUR

	PYCH	ENVITRANS	INFICOT	ECOMARSA	BORCHE	ARTEANIMA	CASPE EDITORIAL
L.P.B.	- Fundador. - Administrador solidario. - Administrador Único.	- Administrador solidario. - Administrador Único.	- Administrador solidario. - Administrador Único.	- Administrador solidario.	- Fundador. - Administrador Único.	- Administrador Único.	- Administrador solidario. - Administrador Único.
J.M.C.M.	- Administrador solidario.	- Administrador solidario. - Apoderado. - Apoderado mancomunado.	- Apoderado.	- Administrador Único. - Administrador solidario.	- Fundador.	- Apoderado.	- Administrador solidario.
J.M.C.P	- Apoderado. - Apoderado mancomunado.			- Apoderado. - Apoderado mancomunado.	- Fundador. - Apoderado. - Apoderado mancomunado.	- Apoderado mancomunado solidario.	- Administrador solidario. - Apoderado. - Apoderado mancomunado.
V.A.F.	- Apoderado mancomunado solidario. - Apoderado.	- Liquidador. - Apoderado. - Apoderado mancomunado solidario.		- Apoderado. - Apoderado mancomunado solidario.	- Apoderado. - Administrador solidario.	- Apoderado mancomunado solidario.	- Administrador solidario. - Apoderado. - Apoderado mancomunado solidario.
M.C.R.	- Apoderado. - Apoderado mancomunado.	- Apoderado. - Apoderado mancomunado.		- Apoderado. - Apoderado mancomunado.	- Apoderado. - Apoderado mancomunado.	- Administrador Único.	- Administrador solidario. - Apoderado. - Apoderado mancomunado.

La facturación global de este grupo de empresas a la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", ascendió a un importe de 3.783.927 euros en el año 2006, a 3.915.723 euros en el año 2005 y a 4.095.018 euros en el año 2004. El siguiente cuadro muestra el detalle de la facturación correspondiente a cada una de las empresas, así como el grado de dependencia económica que ésta representaba, en términos porcentuales, respecto de la Mutua.

CUADRO Nº 24

FACTURACIÓN Y GRADO DE DEPENDENCIA DEL GRUPO DE SOCIEDADES VINCULADO A LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR"

(En euros)

NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	AÑO	FACTURACIÓN A IBERMUTUAMUR	GRADO DEPENDENCIA
PYCH ASOCIADOS, S.L.	2006	1.480.367	65%
	2005	1.367.887	98%
	2004	1.922.372	100%
ENVITRANS 5 SERVICIO DE TRANSPORTE URGENTE, S.L.	2006	882.736	100%
	2005	768.845	100%
	2004	803.472	100%
INSTITUTO DE FORMACION E INVESTIGACION EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L.	2006	583.467	96%
	2005	592.616	91%
	2004	575.020	78%
EUROPEA DE COMUNICACIÓN Y MARKETING, S.A.	2006	406.695	ND
	2005	544.310	100%
	2004	480.637	100%
BORCHE LOGISTICA, S.L.	2006	261.006	ND
	2005	315.612	100%
	2004	313.507	100%
ARTEANIMA, S.L.	2006	169.655	ND
	2005	0	-
	2004	0	-
CASPE EDITORIAL, S.L.	2006	0	-
	2005	326.453	100%
	2004	0	-
TOTAL	**2006**	**3.783.926**	**-**
	2005	**3.915.723**	**-**
	2004	**4.095.008**	**-**

A continuación se detallan las principales incidencias detectadas por este Tribunal de Cuentas, con este grupo de empresas:

- La sociedad PYCH ASOCIADOS, S.L., fue constituida el 22 de septiembre de 1992, por dos socios, uno de los cuales era L.P.B., que también ocupó el cargo de Administrador Único en la empresa INFICOT y otros cargos en varias de las sociedades del grupo. Su objeto social

comprendía múltiples actividades, desde la realización de estudios económicos, fiscales y de mercado, a la prestación de servicios de gestión comercial, empresarial, informática, a servicios de mensajería, o a la promoción y construcción inmobiliaria.

Esta sociedad ha tenido su domicilio social en la calle Emilio Vargas, número 20 de Madrid y posteriormente en la calle San Sotero, número 11, de Madrid, direcciones en las que también tuvo su domicilio social INFICOT.

PYCH ASOCIADOS, S.L., fue uno de los principales proveedores de material informativo y divulgativo de la Mutua, además de ser la encargada de la edición de la publicación institucional de "IBERMUTUAMUR", la revista *BIP*. Su relación comercial con la Mutua careció de cobertura contractual durante 2004 y 2005, a pesar de su elevado volumen de facturación.

El 26 de julio de 2006, se formalizó un contrato por importe de 343.824 euros, para la producción y distribución de 40.000 ejemplares de la Memoria de Gestión de la Mutua del ejercicio 2005.

El 2 de agosto de 2006, se suscribió un nuevo contrato con esta empresa, de un año de duración, para la producción y distribución de cuatro números de la revista institucional *BIP* de "IBERMUTUAMUR". Hay que señalar que, en este caso, la Mutua solicitó presupuestos a tres empresas, adjudicándose a esta sociedad por presentar la oferta más barata. El importe de cada número (producción 40.000 ejemplares de la revista y su distribución) ascendió a 181.896 euros, por lo que el importe total del contrato ascendió a 727.584 euros.

En cuanto a los medios personales de que dispuso la empresa, hay que señalar que, a 31 de diciembre de 2004 y 2005 PYCH ASOCIADOS, S.L., solamente tenía en plantilla 5 y 4 trabajadores, respectivamente, entre los que hay que destacar a:

- M.C.R. (que también ostentaba el cargo de apoderado) fue trabajador por cuenta ajena de la sociedad BORCHE LOGISTICA, S.L., otra de las sociedades vinculadas al grupo, desde el 2 de noviembre de 2001 hasta el 28 de febrero de 2002, incorporándose a la plantilla de PYCH ASOCIADOS, S.L. en marzo de 2002.

- J.A.C.R., vinculado por razón de parentesco, por línea colateral por consanguinidad, en segundo grado, al Director Gerente de "IBERMUTUAMUR". Fue trabajador de PYCH ASOCIADOS, S.L., desde el 2 de noviembre de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2006, fecha en que pasa a ser trabajador de CASPE EDITORIAL, S.L., otra de las empresas pertenecientes a este grupo, y que igualmente, mantuvo relaciones comerciales con "IBERMUTUAMUR".

- La sociedad ENVITRANS 5, SERVICIO DE TRANSPORTE URGENTE, S.L. comenzó sus operaciones el 10 de abril de 1996, constituyendo su objeto social el transporte, almacenaje y distribución de toda clase de mercancías, así como la prestación de servicios de mensajería, recadería y paquetería y la compraventa y explotación de inmuebles. En octubre de 1999, la Junta General disolvió la sociedad y nombró liquidador a V.A.F. (apoderado en varias de las empresas que integran el grupo), reactivándose con posterioridad su objeto social y nombrándose administradores solidarios a L.P.B. (Administradora Única de INFICOT, entre otros cargos desempeñados en el grupo de sociedades vinculado a la Mutua) y a J.M.C.M.

"IBERMUTUAMUR" no formalizó contratos con esta empresa, a pesar del elevado volumen de sus relaciones comerciales con ella. Consta la aceptación de una oferta de servicios, de 19 de diciembre de 2003, realizada en exclusiva para la Mutua y referida a trabajos de mensajería, con un mínimo de 25.000 envíos al año.

Durante los ejercicios 2005 y 2006, ENVITRANS 5 SERVICIO URGENTE DE TRANSPORTE, S.L., facturó a "IBERMUTUAMUR" 768.845 euros y 873.234, euros, respectivamente. A pesar del volumen de facturación, la plantilla de la empresa a 31 de diciembre de 2005 constaba de 1 trabajador y a 31 de diciembre de 2006, de 2 trabajadores, por lo que el elevado volumen de operaciones declarado en sus Cuentas Anuales no pudo haberse realizado con medios propios, situación ésta que es indicativa de una posible subcontratación de los servicios que se facturan a la Mutua.

- Por lo que se refiere al INSTITUTO DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L. (INFICOT), hay que señalar que dada la importancia de las incidencias detectadas en el análisis de su facturación a la Mutua, y estar ésta relacionada fundamentalmente, con la formación de personal, se ha optado por incluir su análisis íntegro en el epígrafe 2 del subapartado III.7.4. "*Actividades de formación para el personal de las Mutuas*" del presente Informe.

  Las personas que ocupaban los cargos de apoderados y/o administradores, eran las mismas que en el resto de las sociedades del grupo: J.M.C.M, y L.P.B.

  Hay que resaltar aquí el hecho de que INFICOT fue el principal proveedor de cursos de formación a favor del personal de plantilla o del personal de empresas asociadas a "IBERMUTUAMUR", con un 68% del total del gasto registrado por la Mutua en este concepto durante el año 2005. La facturación aportada por esta sociedad, justificativa de los cursos de formación impartidos, presentó graves deficiencias. Es significativo que, en la reducida plantilla de la sociedad, 9 y 8 trabajadores a 31 de diciembre de los años 2004 y 2005, respectivamente, figuraran 4 trabajadores de la Mutua, que ocupaban, precisamente, puestos de trabajo de técnicos de prevención (área en la que realizaban actividades de formación), por lo que su actividad en la Mutua y en INFICOT, con carácter simultáneo, vulneraría el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas y debería haber sido sancionado por la Mutua.

- La sociedad EUROPEA DE COMUNICACIÓN Y MARKETING, S.A. (ECOMARSA), se constituyó en el año 2000. En diciembre de 2002, se nombró Administrador Único de la sociedad a J.M.C.M., que en diciembre de 2005 confirió poderes a su hijo, J.M.C.P. y a V.A.F y a M.C.R., personas que también ocupaban cargos en el resto de sociedades del grupo. En 2006 cesó J.M.C.M. como Administrador Único, pasando a ser Administrador solidario junto a L.P.B. (Administradora Única de INFICOT).

  A pesar del importe de las relaciones comerciales con esta sociedad, que durante el ejercicio 2005, ascendieron a 544.310 euros y en el año 2006, a 406.695 euros, la Mutua no formalizó contratos con esta empresa.

  Se detectaron dos facturas de esta empresa, una en concepto de diversos trabajos de preparación de una Jornada Técnico Sanitaria celebrada por la Mutua en Málaga, por importe de 68.532 y otra, emitida por los servicios prestados por ECOMARSA en la preparación y participación de la Mutua en la "Feria Preventia 2005", celebrada en Barcelona, por un importe de 45.754 euros, que incluyeron gastos improcedentemente

imputados al patrimonio de la Seguridad Social. El análisis de estos gastos se realiza en el epígrafe III.8.4.2 de este Informe.

- La sociedad BORCHE LOGÍSTICA, S.L., se constituyó el 19 de diciembre de 2000 por L.P.B., J.M.C.M y su hijo J.M.C.P. Sus cargos de administración y representación, los ocuparon las mismas personas que en otras sociedades pertenecientes al grupo analizado. Su objeto social era el transporte de mercancías propias o ajenas, por vía terrestre, marítima o aérea, distribución de sobres y paquetería, almacenaje, distribución, logística y manipulados de toda clase de productos y mercancías, así como la compraventa de inmuebles.

  En cuanto a sus relaciones con la Mutua, esta empresa estaba encargada de la distribución de la revista *BIP*, revista institucional de "IBERMUTUAMUR", hasta junio de 2006. No obstante, a partir de la fecha de suscripción del contrato entre la Mutua y PYCH ASOCIADOS, S.L., empresa ya analizada en este apartado, los costes de distribución de la revista fueron asumidos por este último proveedor, como una obligación más incluida en el contrato formalizado. Sin embargo, el importe de la facturación de BORCHE LOGÍSTICA, S.L., a la Mutua, permaneció invariable de un ejercicio a otro (168.795 euros en 2005 y 164.996 euros en 2006), aún cuando durante el ejercicio 2006 únicamente distribuyó tres ediciones de la revista, una menos que en el año anterior.

  La plantilla de la empresa constaba de 4 trabajadores a 31 de diciembre de 2004, y de 3 trabajadores durante 2005 y 2006.

- La empresa CASPE EDITORIAL, S.L., se constituyó el 18 de septiembre de 2002 con un objeto social consistente en la realización de estudios económicos, fiscales y de mercado. En 2004 se amplió a la gestión, promoción y construcción de inmuebles de cualquier tipo, así como a la compra, venta y arrendamiento de toda clase de inmuebles, comercialización de productos médicos, estudios fiscales, económicos y de mercado, mensajería, edición y maquetación de libros, folletos, etc.

  Los cargos de apoderados y/o administradores los ocuparon, una vez más, las mismas personas que en el resto de sociedades vinculadas (V.A.F., J.M.C.M., L.P.B. y M.C.R.).

  Si bien su grado de dependencia económica respecto de la Mutua era tan relevante como en el resto de las empresas analizadas (un 100% en el ejercicio 2005), no se detectaron incidencias significativas en su facturación.

- Por último, la empresa ARTEANIMA, S.L., comenzó sus operaciones el 10 de junio de 1996, siendo su objeto social el de contratación de representaciones artísticas, actuaciones de teatro, música, cine, televisión, circo y, en general, del mundo del espectáculo. En mayo de 2006 se produjo un cambio en el objeto social, pasando a ser el de diseño gráfico, edición de textos, libros, creaciones literarias y divulgativas e imágenes, diseño por ordenador y distribución de publicaciones. También en esta empresa se sucedieron en los cargos de administradores y/o apoderados, las mismas personas que en el resto de las empresas del grupo.

  Este Tribunal de Cuentas ha constatado que esta empresa facturó a la Mutua durante el ejercicio 2006, por un importe de 169.655 euros, si bien, por no disponer en el momento de elaboración del presente Informe del volumen de su cifra de negocios, no se ha podido calcular su grado de dependencia o vinculación económica a la Mutua.

Las conclusiones que se deducen del análisis de las relaciones comerciales de la Mutua "IBERMUTUAMUR", con este grupo de empresas vinculadas a ella, se pueden resumir en las siguientes:

- "IBERMUTUAMUR" mantuvo, durante los ejercicios analizados 2005 y 2006, importantes relaciones comerciales con todas estas empresas vinculadas a determinadas personas, por lo que se pueden considerar, a efectos del presente Informe de Fiscalización, constitutivas de un grupo de sociedades. En estas sociedades, a su vez, constaban trabajadores que, simultáneamente, lo eran de la propia Mutua y un trabajador relacionado por vínculo de parentesco con el Director Gerente de la Mutua.

  Hay que destacar que la relación profesional simultánea con la Mutua y con una empresa que presta sus servicios, prácticamente en exclusiva a ésta, constituye una vulneración del régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, establecido en el artículo 11.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que dispone que "*el personal comprendido en su ámbito de aplicación no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el departamento, organismo o entidad donde estuviera destinado*". Situación que debería haber sido sancionada por la Mutua en base en las previsiones de los artículos 59 y ss. del Convenio Colectivo del Sector de Mutuas.

- El relevante importe global facturado por este grupo de empresas a "IBERMUTUAMUR" adquiere todavía más trascendencia en virtud del hecho de que la facturación a la Mutua constituye prácticamente la única fuente de ingresos de las sociedades analizadas, por lo que su dependencia económica de los fondos públicos de la Seguridad Social gestionados por la Mutua, es absoluta.

  La existencia de este grupo de sociedades pone de manifiesto, una vez más, la proliferación de empresas creadas por personal próximo o vinculado a las MATEPSS, para prestar servicios, en exclusiva y al margen de la competencia del mercado, a las propias Mutuas con las que están relacionadas las personas que las crean.

- Asimismo, como en muchas de las sociedades creadas para prestar servicios en exclusiva a una determinada Mutua, resulta especialmente significativo el escaso número de trabajadores que forma parte de su plantilla, en especial, si se pone en relación con el volumen de actividad y de facturación de cada una de ellas, lo que puede poner de manifiesto que:

  - O bien los servicios o actividades que estas empresas facturan, en realidad se dejan en manos de terceros ajenos a las mismas, mediante su subcontratación, en cuyo caso se estaría produciendo un sobrecoste para el Sistema de la Seguridad Social por la utilización de intermediarios para la contratación de servicios o actividades.

  - O bien los servicios o actividades facturados son escasamente consumidores de mano de obra, por lo que las propias Mutuas podrían realizar de forma directa, con personal propio, los servicios o actividades externalizados, lo que, a su vez, produciría un ahorro de costes para el Sistema de la Seguridad Social –el margen comercial del adjudicatario-.

En ambos casos, este recurso a un mero y prescindible intermediario estaría provocando un incremento de costes innecesario y, por tanto, un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

- Por último, no puede obviarse el riesgo implícito que esta práctica irregular conlleva, dado que al apartarse de las reglas del mercado, asegurando la contratación de servicios y actividades a una determinada empresa, se puede estar produciendo una desviación de las condiciones y de los precios de mercado, obviamente a favor de la empresa adjudicataria y por consiguiente de sus socios o partícipes, lo que estaría provocando un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

– Además del grupo de empresas descrito, hay que hacer referencia a otras dos empresas que prestaron servicios a "IBERMUTUAMUR" y en las que este Tribunal de Cuentas detectó la existencia de vínculos con el Presidente de la Junta Directiva de la Mutua: PROJECTDONE, S.L., y GBA, INFORMACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA, S.A.

- Por lo que se refiere a PROJECTDONE, S.L., la empresa inició sus operaciones en febrero de 2003, siendo uno de sus dos socios fundadores y además Administrador Único, R.B.R.A., persona unida por vínculo directo de parentesco al Presidente de la Junta Directiva de la Mutua "IBERMUTUAMUR. Su objeto social consistía en la "*venta y realización de proyectos de consultoría tecnológica y adquisición y gestión de negocios y franquicias en el sector informático y de la alimentación*".

  Al igual que las empresas analizadas en el apartado anterior, PROJECTDONE, S.L., presentaba una fuerte dependencia económica de la Mutua en su actividad comercial. Los porcentajes de representatividad de la facturación a "IBERMUTUAMUR", sobre la cifra de negocios de la empresa durante 2004, 2005 y 2006, fueron de un 71%, un 72% y un 93%, respectivamente, con un importe de facturación total en los tres ejercicios, que ascendió a 387.665 euros. Una vez más, se trata de una empresa creada por personas próximas a la Mutua, que constituye prácticamente su único cliente y cuyo negocio está garantizado por las relaciones comerciales que mantiene con esta entidad.

  Esta empresa vinculada a la Mutua, fue adjudicataria de 5 contratos. Los celebrados durante 2004 y 2005 tuvieron por objeto la "*asistencia técnica para la aplicación Visión Única del Cliente*", por importe de 61.874 euros; "*la asistencia técnica para identificación de las necesidades gestoras del área jurídica de e implantación de un sistema de información y gestión*", por importe de 56.840 euros y la "*realización de un sistema informático para la Dirección Jurídica de la Mutua*", por importe de 110.632 euros. Durante el ejercicio 2006 se celebró un nuevo contrato para el "*desarrollo de un sistema de gestión, control de acceso y confidencialidad para aplicaciones corporativas*", con un plazo de ejecución de ocho meses, que fue renovado en septiembre con idéntica duración a la inicialmente prevista. Cada uno de estos dos últimos contratos se suscribieron por un importe idéntico de 146.139 euros.

  De entre los 5 contratos celebrados por esta empresa con "IBERMUTUAMUR" durante los ejercicios 2004-2006, que tuvieron por objeto la asistencia técnica para la detección de necesidades de gestión e implantación de aplicaciones, hay que hacer especial referencia a las incidencias siguientes:

  o El 1 de septiembre de 2004, se suscribió un contrato de asistencia técnica con esta empresa, que tuvo por objeto la identificación de las necesidades gestoras del área jurídica de "IBERMUTUAMUR" y la implantación de un sistema de información y gestión, por un importe de 56.840 euros.

La Mutua abonaría el 50% del precio acordado a la firma del contrato, lo que contraviene la regla del "servicio hecho" establecida por la normativa presupuestaria. El resto se pagaría contra la presentación de certificados parciales de ejecución.

"IBERMUTUAMUR" efectuó el pago anticipado previsto, por importe de 28.420 euros. Sin embargo, el contrato no se llegó a ejecutar en su totalidad, puesto que se rescindió de mutuo acuerdo el 18 de mayo de 2005. Los trabajos realizados hasta la fecha se concretaron en un informe (denominado "*informe de status de proyecto"*) cuya conclusión fue la inexistencia de aplicaciones en el mercado que fueran adecuadas para satisfacer las necesidades de "IBERMUTUAMUR", por lo que resultaba necesaria la elaboración de una aplicación específica.

- La elaboración de esta aplicación constituyó precisamente el objeto de un nuevo contrato, para cuya adjudicación, "IBERMUTUAMUR" procedió a solicitar varias ofertas, entre ellas, la de PROJECTDONE, S.L. Esta empresa presentó la proposición más barata y resultó adjudicataria. El contrato, para la realización del sistema de información y gestión de la Dirección Jurídica de "IBERMUTUAMUR", se celebró el 28 de junio de 2005, por un importe de 110.633 euros. El hecho de que fuera esta misma empresa la que, en virtud del contrato anterior, había realizado la prospección de mercado y el informe que generó la necesidad de esta contratación, arroja dudas sobre la objetividad de las actuaciones de la empresa y de la propia Mutua.

- Por lo que respecta a la empresa vinculada a "IBERMUTUAMUR", denominada GBA, INFORMACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA, S.A., se había constituido el 3 de marzo de 1994 y entre sus socios fundadores figuraba A.M.B.R.A., que suscribió el 99% de las acciones y fue nombrado Administrador Único de la sociedad. A.M.B.R.A., está unido por vínculo de parentesco, en primer grado, con R.B.M., Presidente de la Junta Directiva de la Mutua. Con fecha de 1 de marzo de 2000, se produjo una ampliación del capital social de la empresa, que suscribió íntegramente el propio R.B.M., ocupando el cargo de Presidente del Consejo de Administración de la sociedad. Asimismo, figura como socio de esta empresa, R.B.R.A. unido por vínculo de parentesco a los dos socios referidos y que, como ya se ha señalado, también era socio de PROJECTDONE, S.L.

  GBA, INFORMACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA, S.A., asociada a la Mutua desde el 1 de abril de 1995, mantuvo relaciones comerciales con "IBERMUTUAMUR", en virtud de un contrato suscrito con la Mutua el 1 de agosto de 2000, que continuaba vigente en los ejercicios objeto de fiscalización y que sin embargo, no había sido incluido en la información de contratos facilitada a este Tribunal de Cuentas.

  Durante los ejercicios 2005 y 2006, la empresa facturó a la Mutua por importe de 28.553 euros y 27.397 euros, respectivamente.

  En virtud de este contrato, la empresa se comprometía a transmitir a "IBERMUTUAMUR", por vía electrónica, noticias económicas, laborales, referidas a la Seguridad Social y a empresas, para el desarrollo de un producto que la Mutua ofrecería a sus clientes a través de su plataforma en Internet, con arreglo a una descripción de contenidos y al plan de imputación de técnicas que las dos partes desarrollarían en común.

En ambos casos, es necesario señalar que el mantenimiento de relaciones comerciales con una empresa relacionada con el Presidente de la Junta Directiva de la Mutua, resulta contrario a los intereses que protege el artículo 76. *Prohibiciones,* de la Ley General de la Seguridad Social, cuando contempla que "*los miembros de la Junta Directiva, los Directores Gerentes,*

Gerentes o asimilados, o cualquier otra persona que ejerza funciones de dirección ejecutiva en una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, no podrán comprar ni vender para sí mismos, ni directamente ni por persona o entidad interpuesta, cualquier activo patrimonial de la entidad".

III.4.3.2.4. Contratos patrimoniales celebrados por la Mutua "IBERMUTUAMUR"

La Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" incluyó en la información sobre contratos facilitada a este Tribunal de Cuentas, un total de 49 contratos de arrendamientos de locales celebrados durante el período 2004 a 2006, ambos inclusive, que dieron lugar a imputaciones contables por importe de 2.396.742 euros. El número total de contratos vigentes en el período ascendió a 126, por la existencia de contratos formalizados en ejercicios anteriores. Los gastos totales que generaron los arrendamientos vigentes fueron de 14.001.506 euros en el conjunto de los tres ejercicios señalados.

Del análisis realizado sobre una muestra significativa de contratos, hay que destacar lo siguiente:

- Para este tipo de contratos, la Mutua número 274 dispuso de una Circular interna emitida por su Dirección General, reguladora de los "*Procedimientos de Gestión y Seguimiento para la Contratación de Inmuebles en Arrendamiento*" de fecha 21 de junio 2004, actualizada a 31 de diciembre 2005, y, por tanto, de aplicación durante el periodo fiscalizado. La propuesta y el seguimiento se asignaban a la Dirección Territorial correspondiente. También dispuso la Mutua de una "*Ficha General de Centros*", implantada por Circular 5/2004, de 7 de junio de 2004, que permitía un mejor control de los locales en arriendo, al regular la gestión de los títulos de propiedad, los contratos de arrendamiento y las acreditaciones, licencias o permisos que otorgan las Administraciones Públicas, como requisito imprescindible para ejercer las actividades de la Entidad.

- Además, los servicios jurídicos de la Mutua elaboraron un contrato de arrendamiento tipo, si bien se estableció la posibilidad de separarse de su clausulado en supuestos concretos, en cuyo caso la Dirección Jurídica redactaría un documento de formalización *ad hoc*. No obstante, hay que señalar que el contrato tipo contenía cláusulas menos onerosas para la Mutua y más acordes con los derechos que concede la Ley de Arrendamientos Urbanos al arrendatario, que las establecidas, en la práctica, en el clausulado de los contratos de arrendamiento analizados. Así:

  - Mientras en el contrato tipo se preveía un período de carencia para el pago de la renta de cuatro meses, los contratos analizados no establecen período de carencia alguno.

  - En el contrato tipo se excluye expresamente del pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (o del impuesto que sustituya a éste) al arrendatario, ya que se trata de un impuesto que grava la propiedad del inmueble y, por tanto, corresponde al arrendador. Sin embargo, se ha podido constatar que en el caso del contrato de arrendamiento de la planta 6ª y plazas de garaje del Edificio Fiteni III, sito en la calle Torrelaguna, número 64, de Madrid, se estableció el pago del IBI por cuenta de la Mutua, así como el pago de los impuestos o arbitrios del Estado, Comunidad o Ayuntamiento de Madrid, que pudieran gravar directamente la propiedad urbana de los inmuebles arrendados, así como de todos los impuestos derivados de la implantación obligatoria de nuevos servicios de cualquier índole. También se estipuló el pago por la Mutua del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el caso de los locales arrendados en las calles Llano Ponte y Fray Ceferino, ambas de Oviedo. Además del pago

del IBI, se pactó la repercusión a la Mutua, en ambos supuestos, de los gastos de comunidad.

- En todos los contratos de arrendamiento analizados se estableció la constitución de una fianza equivalente a dos mensualidades de renta. Hay que reiterar, en este sentido, la observación realizada sobre la excepción del cumplimiento de la obligación de prestar fianza que otorga a las Administraciones Públicas y a sus Organismos y Entes dependientes, el artículo 36.6 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos y sobre la necesidad de que el Ministerio de Trabajo e Inmigración promueva las reformas normativas necesarias para incluir de forma expresa e indubitada a las Mutuas dentro de la excepción regulada en el referido texto legal[63].

  También establecía el contrato tipo que la fianza depositada por el arrendatario no estaría sujeta a actualización durante los 5 primeros años de vigencia del contrato. Sin embargo, en algunos de los contratos analizados, se ha podido constatar la previsión de que las fianzas constituidas por la Mutua se revisaran en proporción a los incrementos anuales de la renta correspondiente.

- Con independencia de los procedimientos internos utilizados por la Mutua en el control de la gestión y seguimiento de los contratos de arrendamiento, éstos contenían cláusulas por las que la Mutua renunció contractualmente a ciertos derechos que le corresponden como arrendatario, renuncias que podrían dar lugar a perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social. Así:

  - "IBERMUTUAMUR" renunció en los contratos analizados, a la posibilidad de exigir el cumplimiento de la obligación legal, impuesta en el artículo 21 de la LAU al arrendador, de efectuar, sin derecho a elevar por ello la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido.

    En el caso del contrato de arrendamiento del inmueble situado en la calle Condesa de Venadito, número 1, de Madrid, se estableció un precio adicional a la renta en concepto de repercusión de costes de mantenimiento de los servicios comunes del edificio, por importe de 2.123 euros (revisiones semanales de fontanería, limpieza exterior de ventanas trimestral, desinsectación y desratización semestral o mantenimiento de jardinería, vigilancia, etc.), que además se fue incrementando con carácter anual.

  - En el caso del arrendamiento de los dos locales de Oviedo, ya señalados, y en el de la calle Torrelaguna, de Madrid, se estableció la renuncia expresa de la Mutua como arrendatario, al derecho de indemnización previsto en el artículo 34 de la LAU, para los

[63] Respecto de las alegaciones de la Mutua "IBERMUTUAMUR", referidas a la inaplicabilidad de la excepción del artículo 36 de la LAU a las Mutuas, hay que reiterar que la opinión mantenida por el Tribunal de Cuentas es que estas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, en atención al fin público al que se van a destinar los inmuebles arrendados (funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social), debieran encontrarse incluidas en la excepción contemplada en su apartado 6, dado que incluye a los "*organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes públicos dependientes"* de las Administraciones Públicas, "*cuando la renta haya de ser satisfecha con cargo a sus respectivos presupuestos"*. Esta excepción tiene por objeto evitar la inmovilización de fondos públicos en garantía del cumplimiento de obligaciones cuando, por el desempeño de funciones de interés público de los arrendatarios y por la inclusión de los créditos necesarios para responder de sus obligaciones de contenido económico en los Presupuestos Generales del Estado, dicho cumplimiento resulta ya de por sí garantizado.

supuestos de extinción del contrato por transcurso del término convencional del arrendamiento.

- En varios de los contratos analizados, la Mutua renunció expresamente a los derechos de adquisición preferente, tanteo, retracto e impugnación establecidos a favor del arrendatario por los artículos 25 y 31 de la LAU, así como a los de subarriendo y cesión, previstos en el artículo 34. A título de ejemplo, se puede citar el arrendamiento en la calle Torrelaguna, número 64, de Madrid.

- Otra renuncia injustificada, a juicio de este Tribunal de Cuentas, de derechos que asisten a la Mutua como arrendataria al amparo de la LAU, y que podría llegar a suponer un perjuicio para el patrimonio de la Seguridad Social, es la referente al derecho a obtener la correspondiente reducción de la renta prevista en el artículo 30 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, para los supuestos de realización de obras en el local por parte de la parte arrendadora.

Estas renuncias a derechos que le corresponden por Ley como arrendatario y la presencia de cláusulas abusivas en las condiciones contractuales, son contrarias a las normas de buena gestión y presentan el riesgo de perjudicar los intereses públicos, en cuanto rompen el equilibrio contractual que deben mantener las obligaciones que asumen las partes, máxime teniendo en cuenta la finalidad pública de la actividad de las Mutuas, como Entidades Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social[64].

- Por último, hay que hacer especial referencia a las incidencias detectadas en el contrato de arrendamiento de local del Centro de Lorca, Murcia, (sito en la Avenida de Fajardo Bravo). La Mutua "IBERMUTUAMUR" suscribió este contrato con fecha 1 de julio de 2002, con un plazo de duración de 20 años y una renta mensual de 3.848 euros. La finalidad del arrendamiento era la creación de un nuevo Centro Asistencial, Administrativo, de Control de la prestación económica de Incapacidad Temporal y de Prevención, que sustituyera a las instalaciones que venían funcionando en la localidad de Lorca, en la avenida Juan Carlos I, y que también se encontraban arrendadas desde el 31 de diciembre de 1988, al mismo arrendador. La Mutua comunicó a la DGOSS el nuevo contrato de arrendamiento y obtuvo la autorización preceptiva para la creación del centro, así como para efectuar las obras de acondicionamiento e

[64] No se puede aceptar la justificación proporcionada por "IBERMUTUAMUR", en el trámite de alegaciones, de acuerdo con la cual la renuncia a los derechos de tanteo y retracto o a otros derechos "*según los casos*", se pactó como compensación a la renuncia por parte del arrendador al derecho que surgiría a su favor, de elevar la renta en base a las previsiones del artículo 32 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en el supuesto de fusión o absorción de la Mutua. A pesar de la reiteración, en los últimos ejercicios, de estos procesos en el sector de Mutuas, no parece un criterio de gestión razonable que, en previsión de la eventualidad señalada, se renuncie a un conjunto de derechos que amparan la posición de la Mutua como arrendatario, llegando, incluso, a aceptar que la Mutua sufrague los impuestos que gravan directamente la propiedad.

En cuanto a las manifestaciones de la Mutua en relación con que la totalidad de los contratos de arrendamiento de locales fueron *"remitidos al órgano de tutela"* y *"fiscalizados por la técnica de muestreo en el proceso de control anual que realiza el equipo auditor de la Intervención General de la Seguridad Social y en ningún caso han manifestado reparo sobre el clausulado de los mismos",* por lo que lo señalado en el Anteproyecto de Informe constituye una quiebra del principio de confianza legítima que ampara la actuación de la Mutua, es necesario recordar, una vez más, que las incidencias referidas, al igual que el resto de manifestaciones contenidas en el Anteproyecto de Informe, han sido recogidas como resultado del ejercicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora. En cualquier caso, responden a la aplicación de idénticos criterios a los ya mantenidos en anteriores informes de fiscalización de la gestión de las Mutuas. A título de ejemplo véase el *"Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001*", aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de marzo de 2004.

inversiones necesarias para su puesta en marcha, el 1 de agosto de 2003 -un año y un mes después de la suscripción del contrato-, por importe respectivo de 290.431 euros y 189.501 euros. Asimismo, debe destacarse en relación a este contrato, lo siguiente:

- Las obras, encomendadas a la empresa ARQUITECTURA, DECORACIÓN, INMUEBLES Y REHABILITACIÓN, S.L. (ADIR), que no se formalizaron en el correspondiente contrato, tuvieron un coste total de 290.077 euros. La primera certificación de obras se expidió con fecha 28 de octubre de 2004 –un año y tres meses después de la autorización ministerial y dos años y cuatro meses con posterioridad a la formalización del contrato de arrendamiento del local-; y la segunda y última, con fecha 15 de diciembre de 2004. La certificación correspondiente a la liquidación de las obras fue expedida el 23 de agosto de 2005. El traslado a las nuevas instalaciones no se produjo hasta junio de 2005 –tres años después de suscribir el contrato de arrendamiento-.

  Hay que señalar que, según escrito de justificación del retraso producido, remitido por la Mutua a la DGOSS con fecha 19 de septiembre de 2005, se comunicó al arrendador la rescisión del arrendamiento del local inicial, suscrito en 1988, con fecha de 2 de diciembre de 2004. Sin embargo, “IBERMUTUAMUR” firmó en esta fecha un anexo al contrato por el que la vigencia de éste se prorrogaba como máximo hasta el mes de junio de 2005.

- Aunque en el contrato de 2 de julio de 2002, correspondiente al nuevo local arrendado, se establecía que la Mutua “IBERMUTUAMUR” pagaría el 50% de la renta pactada hasta la apertura de las instalaciones al público, de acuerdo con la información facilitada al efecto por la propia Mutua, durante 2004 se abonó un importe de 47.387 euros, que se corresponde prácticamente con el importe de la renta completa.

  Resulta especialmente destacable el hecho de que el plazo total, por el que los dos contratos de arrendamiento estuvieron vigentes, de forma simultánea, ascendió a tres años, lo cual resulta, a juicio de este Tribunal de Cuentas, un tiempo excesivo e injustificado, evidenciando, al menos, una deficiente planificación y ejecución de las obras y equipamiento del nuevo centro. Las obligaciones reconocidas por la vigencia simultánea de ambos contratos, durante 2004 y 2005, ascendieron a 159.450 euros.

Por lo que se refiere a los contratos de compraventa de inmuebles efectuados por la Mutua durante los ejercicios de referencia, no se han detectado incidencias reseñables, si bien hay que señalar que en el otorgamiento de las escrituras de compraventa de inmuebles, correspondientes a los locales sitos en Molina de Segura, Murcia, con fecha 23 de diciembre de 2005, y en Petrer, Alicante, con fecha 19 de diciembre de 2005, comparecieron en representación de “IBERMUTUAMUR”, personas sin poder bastante, en calidad de mandatarios verbales, por lo que se supeditaba la eficacia y perfeccionamiento del otorgamiento de las escrituras a la posterior ratificación por parte de la Mutua. En los dos casos el Notario hizo las advertencias correspondientes sobre los efectos y consecuencias que podrían derivarse de la falta de ratificación, insistiendo los comparecientes en el otorgamiento por razones de urgencia. Se trata de una situación irregular que debería haberse evitado mediante el otorgamiento, con la suficiente antelación, del correspondiente poder.

III.4.3.3. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

III.4.3.3.1. Contratos de obras celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA"

La Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", celebró durante el periodo comprendido entre los años 2004 y 2006, ambos incluidos, 20 contratos de obras, por un importe total contratado de 10.597.732 euros, de acuerdo con la información facilitada al efecto por la Mutua. Hay que señalar que "FRATERNIDAD MUPRESPA" observó ciertos trámites procedimentales en la preparación, la adjudicación y el seguimiento de la ejecución de las obras, lo que dotó a sus actuaciones de un mayor grado de adecuación a los principios generales que deben regir la gestión contractual de las Mutuas. A continuación se describe el procedimiento utilizado, así como las incidencias que se han detectado en los contratos de obras analizados.

- El procedimiento aplicado partía de una propuesta de necesidad desde una Dirección Provincial o Territorial, dirigida al Departamento de Obras. Constaba la redacción de un pliego de cláusulas generales, en el que se establecían las condiciones de la adjudicación (presentación de ofertas en sobre cerrado, con arreglo a las condiciones descritas en el correspondiente Proyecto de Ejecución y en un plazo determinado). La decisión acerca de la adjudicación, se tomaba de forma conjunta por el Director General Adjunto de la Mutua y el Director del Departamento de Obras, pudiendo intervenir también el Director General de Presupuestos.

- La elaboración de los correspondientes proyectos y la Dirección Facultativa de las obras, se efectuaron mediante los correspondientes contratos de asistencia a diversos arquitectos y gabinetes de arquitectura. En todos los contratos analizados constaban el correspondiente proyecto de obras constituido por Memoria, Planos y Pliego de Condiciones Técnicas que, junto con el Pliego de Condiciones Generales de la contratación, sirvieron de base para la presentación de ofertas por las empresas invitadas y formaron parte de los documentos contractuales.

- Si bien la Mutua no realizó publicidad general de estos contratos, sí acreditó en todos los expedientes analizados, el haber solicitado y analizado una pluralidad de ofertas, presentadas conforme a los correspondientes proyectos redactados. No obstante, hay que destacar que, aunque la adjudicación de estos contratos recayó sobre 14 empresas distintas, 11 de ellas eran empresas asociadas a la Mutua. Esta circunstancia se produjo a pesar de que entre las invitadas a la presentación de ofertas, constaban, tanto empresas asociadas como no asociadas. Por lo que respecta a los criterios de adjudicación utilizados, el único criterio preestablecido fue el de menor precio, y adicionalmente el plazo de ejecución. En todos los contratos analizados se constató que la adjudicación recayó sobre la oferta más barata.

- Por lo que se refiere a la documentación acreditativa de la solvencia de la empresa, de especial relevancia en este tipo de contratos, la práctica de la Mutua, según manifestaron sus responsables, consistió en solicitar los datos registrales correspondientes en el primer contrato que se suscribía con ella (escrituras de constitución, Cuentas Anuales presentadas, etc.). La existencia de la documentación descrita, se ha podido constatar en algún caso, como en el de la empresa CONSTRUCCIONES LÓPEZ Y TALAVERA, S.L., pero en otros no constaba documentación alguna, como es el caso de la empresa GONDIMI, S.L.

- Los contratos formalizados concretaron en su clausulado el plazo de realización de los trabajos y las demás condiciones de ejecución de la obra. No obstante, no se estableció ninguna

cláusula relativa a la subcontratación y que la Mutua carecía de información y documentación sobre eventuales subcontratas en los contratos de obras analizados.

- La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" formalizó mediante la firma del correspondiente "acta de replanteo y comienzo de las obras" el momento de inicio de los trabajos de ejecución del contrato, así como el estado adecuado del inmueble para realizarlos, con la asistencia y firma del Director Facultativo, la empresa contratista y la propiedad. También se dio cumplimiento en la práctica y así lo acreditó la Mutua, a la previsión contractual de formalización del correspondiente "acta de recepción provisional", con asistencia y firma del Director Facultativo, la empresa constructora y la propiedad, de acuerdo con la cual las obras se habían ejecutado conforme al proyecto de referencia, dando por finalizadas las mismas.

- Por último, en las certificaciones de obra correspondientes a los contratos analizados, se practicaron las retenciones del 5% de su importe, previstas en los contratos como garantía de la correcta ejecución de los trabajos.

Por lo que respecta a las incidencias detectadas en los contratos de obras analizados, respecto de las obras realizadas para reforma de locales para un centro asistencial en Ávila, que la adjudicación de las mismas recayó sobre la empresa constructora asociada a la Mutua, CONSTRUCCIONES LÓPEZ Y TALAVERA, S.L., que había sido también la vendedora de los inmuebles objeto de los trabajos. Esta empresa presentó la oferta más barata de las dos presentadas, siendo éste, como ya se ha señalado, el criterio utilizado por la Mutua para la selección de ofertas. Por lo que se refiere a la ejecución de las obras, no se detectaron incidencias.

III.4.3.3.2. Contratos de suministros celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA"

En este subepígrafe se da referencia a las características e incidencias más significativas que este Tribunal ha detectado en el análisis de los contratos de este tipo celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA":

- En esta Mutua resulta significativo el reducido número de contratos para el suministro de bienes (teniendo en cuenta que se solicitaron los correspondientes a aquellos por importe superior a 30.050 euros) que aparecen incluidos en la base de datos de contratación proporcionada a este Tribunal de Cuentas. Según los datos citados, durante el periodo 2004 a 2006, únicamente se celebraron 10 contratos de este tipo, de los cuales 7 tuvieron por objeto el suministro de agua y energía, y respecto de los cuales "FRATERNIDAD MUPRESPA" no proporcionó el importe de las obligaciones reconocidas correspondientes a cada uno de ellos. Los otros tres contratos tuvieron por objeto el mantenimiento de licencias y arrendamientos de máquinas a IBM, y dieron lugar a imputaciones presupuestarias por importe de 93.300 euros de acuerdo con los datos facilitados por la Mutua.

- En relación con el escaso número de contratos de suministros relacionados por la Mutua, hay que señalar que este hecho resulta especialmente llamativo por cuanto "FRATERNIDAD MUPRESPA", además de su red de oficinas y centros asistenciales, dispone de un Hospital Central situado en el Paseo de La Habana, de Madrid, y de un Hospital de Día, situado en la Calle Madre de Dios, igualmente de Madrid, sin que se haya celebrado ningún contrato de suministros, al margen de los citados, para cubrir las necesidades de estos centros durante los tres ejercicios 2004, 2005 y 2006.

Como excepción, en el ejercicio 2003, sí se formalizó el suministro de una sala de resonancia magnética mediante *renting* para el Hospital Madre de Dios, cuyo análisis se expone con posterioridad.

La situación referida tiene su causa en que, al igual que se comprobó en las otras Mutuas objeto de los trabajos de fiscalización, la práctica de "FRATERNIDAD MUPRESPA" fue la de no formalizar contratos con los proveedores de suministros, por lo que un importe significativo de la contratación no se encuentra incluida en la base de datos de contratos facilitada a este Tribunal de Cuentas.

- No obstante, la Mutua número 275 sí implantó, a través de su Departamento de Compras, un procedimiento interno de adquisiciones "por medio de concurso", para la selección de los proveedores de ciertas familias de bienes. Dicho procedimiento incluía los correspondientes pliegos de condiciones (generales y particulares) para la presentación de ofertas por las empresas, la constitución de una Mesa de Contratación y, una vez realizada la selección de los proveedores por cada familia de bienes, la elaboración de un catálogo de bienes y proveedores, con los precios correspondientes a las ofertas seleccionadas. Asimismo, el procedimiento contemplaba la comunicación expresa del resultado del proceso, tanto a las adjudicatarias como a las que no resultaron seleccionadas. Las peticiones de bienes se canalizaban por conducto informático, mediante una aplicación de gestión denominada "Mobiliaria", que permite la solicitud directa de bienes, desde la unidad peticionaria al proveedor (tanto en servicios centrales como en servicios territoriales), a través de las referencias asignadas en el catálogo. La aplicación establece un sistema de controles y validaciones a las que se someten las solicitudes. Sin embargo, no se suscribió ningún documento contractual que constituyera el soporte jurídico de la relación comercial continuada con estos proveedores.

- En este sentido hay que precisar que, esta situación, en relación con la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", ya fue puesta de manifiesto en el Informe de este Tribunal de Cuentas sobre la "*Fiscalización de la* contratación *suscrita por el sector público estatal durante los ejercicios 1999, 2000 Y 2001*", en el que se recomendó a la Mutua que procediera a la formalización de los correspondientes contratos.

  Al margen de la deficiencia consistente en la inexistencia de contratos formalizados, hay que señalar que el pliego de cláusulas generales redactado por la Mutua para regir este procedimiento de selección de proveedores y valoración de las ofertas presentadas, estableció expresamente como circunstancia favorable para la adjudicación, el hecho de estar asociada la empresa a "FRATERNIDAD MUPRESPA" o la existencia de un compromiso de asociación.

- Como consecuencia de lo anterior, se ha podido constatar que varios de los adjudicatarios seleccionados en estos procedimientos fueron empresas asociadas a la Mutua. A título de ejemplo cabe citar a las empresas adjudicatarias de material de imprenta GRÁFICAS VALLEHERMOSO y GSM IMPRESORES, S.A., que facturaron, en los ejercicios 2004 a 2006, ambos inclusive, por importes globales respectivos de 360.498 y 4.169.887 euros. Asimismo, OFITA (GIPRO, S.A.), proveedora de mobiliario, que facturó por importe de 1.723.270 euros y ORTOPEDIA ARGÜELLES, S.L., adjudicataria de material de ortopedia y órtesis, que facturó por importe de 1.311.079 euros.

- La utilización de este criterio de adjudicación supone, en primer lugar, una cortapisa a la libertad de decisión de las empresas que deseen contratar con esta Mutua, a la hora de elegir la entidad de la Seguridad Social que debe cubrir la cobertura de las contingencias profesionales o, en su caso, comunes, por cuanto implica que sus posibilidades de conseguir

contratos serán mayores si se asocian a la Mutua “FRATERNIDAD MUPRESPA”. La Mutua no puede utilizar la adjudicación de contratos (máxime cuando se financian con fondos públicos) como un incentivo para la captación de empresas asociadas.

En segundo lugar, implica una discriminación injustificada de las empresas asociadas a otras Mutuas, que puedan estar interesadas en concurrir a la contratación. Y no constituye, en ningún caso, un criterio válido en sí mismo para la valoración de la capacidad de las empresas ni de la calidad de las ofertas presentadas.

– Por último, hay que hacer referencia al contrato suscrito en abril de 2003 con la entidad financiera asociada a la Mutua BBVA RENTING, S.A., mediante póliza de contrato mercantil de *renting*, para el arrendamiento en esta modalidad, de un equipo de diagnóstico por imagen mediante resonancia magnética, para el Hospital de Día de la Mutua, situado en la calle Madre de Dios, número 42, de Madrid.

  - En la memoria explicativa de las necesidades a satisfacer con la adquisición del equipo, no constaba fecha ni firma. Se basaba en una estimación del gasto de la Mutua durante el ejercicio 1999, correspondiente a este tipo de prueba diagnóstica. Tampoco constaba ninguna justificación acerca del procedimiento y la modalidad de contratación utilizados.

  - Este contrato no fue objeto del trámite de autorización previa por parte del MTAS (que sí se hubiera requerido, tanto en el caso de haber sido adquirido el equipo directamente por la Mutua al proveedor, como de haber existido opción de compra), por lo que, una vez más, hay que insistir en que, por parte del actual Ministerio de Trabajo e Inmigración, deberían tomarse las medidas oportunas para que este tipo de contratos, tan relevantes cuantitativa y cualitativamente, no se escapen al régimen de tutela administrativa, ni a las limitaciones presupuestarias que puedan existir en el capítulo VI.- “Inversiones reales” del Presupuesto de Gastos de las Mutuas.

  - El equipo fue adquirido a PHILIPS IBÉRICA, S.A., por la financiera BBVA RENTING, S.A., y cedido en uso a la Mutua a cambio del pago de 60 cuotas mensuales, por importe de 26.777 euros cada una, resultando un precio total del contrato de 1.606.591 euros al término del plazo establecido de 5 años. No existía opción de compra, por lo que al final del periodo pactado, el equipo sería devuelto al adjudicatario. El acta de recepción acreditativa de la instalación y puesta en servicio del equipo médico, fue firmada entre la Mutua y el proveedor PHILIPS IBÉRICA, S.A., con fecha de 25 de febrero de 2003. “FRATERNIDAD MUPRESPA” proporcionó un análisis de varias ofertas de proveedores para la adquisición del equipo y un informe técnico de fecha 6 de febrero de 2002, resultando seleccionada la oferta de PHILIPS IBÉRICA, S.A, como la más adecuada a las necesidades de “FRATERNIDAD MUPRESPA”, con un importe de 930.600 euros.

    Como ya se ha señalado en supuestos análogos, la intervención de un intermediario financiero entre el proveedor y la Mutua, en este caso BBVA RENTING, S.A., supone necesariamente un encarecimiento del precio del contrato. A esto hay que añadir que el mantenimiento de la instalación, estaba expresamente excluido del contrato de *renting*, obligándose el arrendatario a contratarlo a su propio cargo. Así lo hizo la Mutua mediante la suscripción del correspondiente contrato de mantenimiento, en enero de 2004, con el propio proveedor del equipo, PHILIPS IBÉRICA, S.A., por un importe de 74.001 euros anuales.

III.4.3.3.3. Contratos de consultoría y asistencia, y de servicios celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA"

De acuerdo con la información proporcionada, esta Mutua celebró 206 contratos de servicios durante los ejercicios 2004 y 2006, por un importe total contratado de 25.947.285 euros. Hay que señalar que se trata de un importe aproximado, por cuanto se detectó que el precio de algunos de los contratos no incluía el importe correspondiente al IVA aplicable. Tampoco proporcionó la Mutua información relativa a las aplicaciones presupuestarias a las que se imputaron los pagos generados por los contratos.

- Por lo que se refiere las características generales de estas contrataciones:

  - Se detectó la existencia de numerosos contratos de servicios, suscritos para atender las necesidades de funcionamiento ordinario de las instalaciones y servicios de la Mutua, que acumulaban muchos ejercicios de vigencia. Así, en la base de datos de contratos suscritos en ejercicios anteriores al periodo 2004-2006 y que continuaban vigentes en los ejercicios citados, constaban un total de 385 contratos de servicios (limpieza, seguridad, retirada de residuos, mantenimiento de diversas instalaciones, etc.) que se habían formalizado con anterioridad al año 2000. Respecto de estos contratos previos, la Mutua no proporcionó los datos relativos a su importe inicial ni al importe que supuso su ejecución. Una vez más, es necesario señalar que el recurso continuado a las prórrogas supone, tanto un perjuicio para la propia Entidad, en cuanto renuncia a la posibilidad de obtener mejoras en las condiciones del contrato, como para las empresas que operan en el mercado, en cuanto supone una limitación a la aplicación efectiva del principio de concurrencia.

  - Además, la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" celebró un gran número de contratos que tuvieron por objeto actuaciones relacionadas con los sistemas de tratamiento de la información. No se ha podido cuantificar con exactitud el gasto correspondiente a estos contratos, debido a que la Mutua no proporcionó información sobre las aplicaciones presupuestarias a las que se imputaron los contratos celebrados.

    Los procedimientos de selección y contratación de proveedores de productos y servicios informáticos, sí se regularon mediante una instrucción interna, aplicable desde 1 de enero de 2005, aprobada por la Subdirección General de Organización y Sistemas de "FRATERNIDAD MUPRESPA". Su elaboración respondió a la finalidad de obtener el certificado ISO 9001. Regulaba todas las contrataciones relativas a sistemas de información, con excepción de las gestionados por el Departamento de Compras y concretamente la adquisición de productos de *software*, contratos de consultoría, servicios de apoyo externo, proyectos llave en mano, servicios de formación y productos de *hardware*.

    El procedimiento implantado regulaba la forma de efectuar la propuesta, la autorización, las posibles vías de selección de proveedores y las diversas formas de instrumentación de los contratos. Se preveía un sistema de evaluación de proveedores y de evaluación de la calidad de los contratos realizados, que daba lugar a un catálogo, revisable anualmente. Además se previó un sistema de control y seguimiento de la ejecución económica a través de una aplicación denominada "Contrata", que vinculaba cada factura con el contrato del que procedía, e impedía la introducción de facturas por importes superiores al precio del contrato.

    Especialmente reseñables resultan las previsiones de la Instrucción relativas a las cautelas dirigidas a velar por el buen fin contractual, ("*periodo de prueba"* de los recursos humanos

incorporados para constatar su idoneidad al puesto requerido, confección de un calendario de tareas entregables y recursos, especificación del número y categoría de profesionales necesarios, de la duración de los trabajos, con horas y jornadas así como el lugar y condiciones de trabajo). Asimismo se prevén cláusulas específicas relativas a confidencialidad y control de datos, así como a la especificación de la titularidad de la propiedad intelectual del producto final resultante del contrato y la custodia de la documentación y programas fuente.

Estas medidas sobre procedimiento y control de determinados contratos establecidas por "FRATERNIDAD MUPRESPA", refuerzan la idea de que, la no inclusión de las Mutuas en el ámbito subjetivo de las leyes que regulan la contratación pública durante el periodo objeto de fiscalización, no excluía una adecuada gestión contractual por parte de estas entidades, lo que exigía el establecimiento de un procedimiento reglado de contratación, que determinara las pautas a seguir desde la preparación de los contratos, hasta las condiciones de su ejecución, lo que resulta esencial desde el punto de vista del control interno de la gestión de los recursos públicos con los que se financia su actividad de colaboración con la Seguridad Social.

- En el análisis de los contratos de servicios celebrados por "FRATERNIDAD MUPRESPA" en el periodo de referencia, cabe destacar la existencia de las incidencias siguientes:

  - Por lo que se refiere a los contratos celebrados con la empresa CONSULTORÍA Y ASESORAMIENTO EMPRESARIAL SIGLO XXI, hay que hacer constar que esta sociedad comenzó sus operaciones el 12 de junio de 2002, constando entre sus actividades principales diversos servicios directamente relacionados con las MATEPSS, como la colaboración con éstas, el asesoramiento integral y de seguridad de las empresas, la realización de estudios de siniestralidad y prevención de riesgos en el trabajo, servicios de seguimiento y coordinación de Mutuas o comercialización de *software* para control de ITCC.

    Se ha comprobado que la cifra de negocios global de esta empresa, al menos durante los ejercicios 2004 y 2005, procedió íntegramente de su relación comercial con la Mutua. Durante el ejercicio 2005, le facturó a la Mutua por importe de 197.377 euros y durante 2006, por importe de 354.323 euros, de los que 153.120 euros y 232.000 respectivamente, procedieron de la prestación de servicios y el resto, en concepto de administración complementaria de la directa. Por lo que se refiere a esta última actividad, se ha detectado que CONSULTORÍA Y ASESORAMIENTO EMPRESARIAL SIGLO XXI, formaba parte del grupo de colaboradores constituido por la SOCIEDAD EUROPEA DE GESTIÓN MOBILIARIA ESPAÑOLA, S.L. El análisis de este aspecto de sus relaciones con la Mutua se expone en el subapartado III.4.2 y en el epígrafe III.6.4.3 del presente Informe.

    La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" suscribió con esta empresa un total de 6 contratos para la prestación de servicios en los ejercicios de referencia, por un importe total contratado de 533.600 euros. Fueron objeto de especial análisis el contrato para la prestación de servicios profesionales, de fecha de 1 de enero de 2005, por importe de 62.640 euros y su renovación de 2 de enero de 2006, por importe de 55.680 euros. Las incidencias detectadas fueron las siguientes:

    - No constaba la solicitud de otras ofertas para la adjudicación de este contrato.

    - La empresa careció de trabajadores, al menos, durante el ejercicio 2005. La Mutua no solicitó en este caso la relación nominal de trabajadores de la empresa, modelos "TC2", justificando esta circunstancia en que al consistir el objeto del contrato en un proyecto

"llave en mano" y no existir prestación de servicios basada en jornadas de técnicos, no se consideró necesaria esa información. Sin embargo, en contradicción con lo anterior, la Mutua se comprometía al pago de las dietas por viajes de los profesionales aportados por la empresa.

- Por otra parte, las actividades que se definen en el objeto social de la empresa, no se compadecen con la prestación de los servicios técnicos informáticos que constituyen el objeto del contrato (el desarrollo de un programa con la finalidad de obtener informes de las aplicaciones de negocio de la Mutua).

- La facturación girada en virtud del contrato, no presentó incidencias ni superó el precio máximo fijado contractualmente, constando la conformidad de todas las facturas por el Director del Centro de Sistemas de Información. No obstante, una vez entregado el programa de tratamiento y obtención de informes por el que la empresa facturó un importe de 18.792 euros en mayo de 2005, el contrato preveía una prestación adicional, consistente en un servicio mensual de generación de los informes, hasta diciembre de 2005. A 1 de enero de 2006, se produjo la renovación del contrato, en virtud de la cual se continuó prestando este servicio de entrega de informes durante el año siguiente, con un incremento total del precio respecto del contrato inicial, de 11.832 euros. Por tanto el *software* desarrollado, de propiedad de la Mutua, exigía para su explotación, los servicios continuados de la empresa proveedora, lo cual no resulta adecuado a los principios de eficiencia y de economía que deben presidir la gestión de los fondos públicos[65].

- También fue objeto de análisis la contratación de la prestación servicios profesionales (servicios informáticos), ejecutado por la empresa DMR CONSULTING, S.L., ESTRATEGIAS Y TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN, asociada a la Mutua, a la que facturó durante los ejercicios 2005 y 2006 por importes respectivos de 2.772.375 euros y 2.746.888 euros.

  - La contratación inicial, de junio de 1999, se realizó por acuerdo adoptado en el "Comité de Sistemas y Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones" (TIC) de "FRATERNIDAD MUPRESPA", en el marco del desarrollo de un nuevo subsistema de negocio que exigía la redefinición de los recursos humanos propios necesarios, para los que se preveía en un primer momento una participación activa y como objetivo final, poder asumir su mantenimiento. En esta tesitura se planteó la contratación los servicios de apoyo técnico necesarios para el desarrollo del nuevo sistema así como para complementar el mantenimiento del sistema antiguo hasta su implantación.

  - Se efectuó una invitación a cuatro grandes empresas especializadas y en el análisis de las tres propuestas obtenidas, resultó la más valorada DMR. El objeto de los contratos se definió como la prestación de servicios de apoyo técnico (análisis y programación), para el desarrollo de los programas que fueran encomendados y en concreto los relativos a la gestión de prestaciones económicas, asesoría jurídica, medicina asistencial y prevención de riesgos laborales.

[65] De acuerdo con la información facilitada en el trámite de alegaciones, a partir de 2007, la Mutua decidió acometer con medios propios la monitorización del rendimiento y el tiempo de respuesta de sus sistemas de información, habida cuenta de la experiencia obtenida en los años anteriores, por lo que no se renovaron los contratos de software que se mantenían con esta empresa.

- Inicialmente se previó que esta contratación de apoyo técnico se financiaría como gasto corriente durante los tres años siguientes (1999 a 2001), con 416 millones de pesetas, por un importe correspondiente a cada ejercicio de 120, 176 y 120 millones de pesetas respectivamente. Sin embargo, 410 millones de pesetas se consumieron durante los 15 primeros meses de vigencia del contrato inicial, transcurridos los cuales se suscribieron renovaciones sucesivas, que han supuesto un coste total para la Mutua de, al menos, 20.208.789 euros, durante un periodo de 7 años.

- La facturación correspondiente al ejercicio 2005, por un importe de 2.772.400 euros, procedió íntegramente del contrato formalizado con fecha 20 de diciembre de 2004, por importe de 2.390.000 euros, que constituyó la séptima renovación del contrato inicial. Las condiciones económicas del contrato estaban establecidas en función de tarifas, por jornada y categoría laboral, pero sin especificación del número de personas ni de jornadas previstas.

Las características expuestas son indicativas de la práctica consistente en el recurso continuado y sostenido en el tiempo a personal cualificado que se proporciona por una empresa externa, generalmente a un alto coste, lo que puede suponer, por un lado una forma encubierta de contratación de personal y por otro genera un alto grado de dependencia respecto del proveedor que, además de elevar sustancialmente sus gastos corrientes, puede llegar a condicionar la propia gestión de la Entidad.

- Por último, hay que referirse a los contratos formalizados con BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.L., igualmente asociada a la Mutua, también para prestación de servicios profesionales (servicios informáticos). En concreto fue objeto de análisis el contrato formalizado en diciembre de 2005, cuyo objeto se definió como la prestación de servicios de análisis y programación para el desarrollo de los “programas que se les encomienden”. Su importe se estableció en 1.044.000 euros y el periodo inicial de ejecución, en un año. Hay que señalar que este contrato no llegó a ejecutarse, y fue sustituido por varios contratos cuyo objeto se definió como el suministro de diversas aplicaciones de *software paquetizado*. No obstante, hay que indicar lo siguiente:

  - Se trata de un contrato cuyo objeto es la cesión de recursos humanos para la gestión de sistemas (prestación de servicios de apoyo técnico en general) no vinculada a un proyecto concreto. De acuerdo con la justificación de la necesidad de esta contratación, el “mantenimiento evolutivo” de los sistemas que cubren las principales áreas de negocio de la Mutua, requería la colaboración de personal con unos perfiles determinados.

  - Estos contratos fueron adjudicados sin petición de otras ofertas. Respecto de la idoneidad del adjudicatario, la Mutua manifestó que la empresa había desarrollado trabajos previos que la habilitaban para el desarrollo de estos trabajos, además de haber trabajado como subcontratista de la consultora informática SOFTWARE AG, en trabajos similares realizados para la Mutua y su contratación directa permitió eliminar el coste adicional que suponía la subcontrata, así como la obtención de tarifas más baratas.

  - Esta contratación afectaba a las mismas áreas de gestión (prestaciones económicas, asesoría jurídica, medicina asistencial, gestión de empresas, contabilidad y nóminas), que la celebrada con la sociedad DMR CONSULTING, S.L., ESTRATEGIAS Y TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN. BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.L. presta sus servicios a la Mutua desde 2003, a través de renovaciones sistemáticas de sus contratos. El contrato analizado constituyó la tercera renovación del contrato inicial.

La forma de tarificación era idéntica a la establecida en el contrato con DMR, si bien las tarifas a igual categoría profesional, eran sustancialmente más baratas.

III.4.3.3.4. Contratos patrimoniales celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA"

Respecto de los contratos de arrendamiento de inmuebles para la instalación de sus servicios y dependencias, celebrados por "FRATERNIDAD MUPRESPA", hay que destacar que, en contra de lo detectado en las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT" e "IBERMUTUAMUR", con carácter general, sí establecieron cláusulas dirigidas a proteger la posición de la Mutua como arrendataria. Entre ellas, se pueden destacar:

- El establecimiento de una condición resolutoria para el caso de no obtención por la Mutua de las licencias o autorizaciones necesarias para la realización de su actividad sin derecho a indemnización a favor de la arrendadora.

- La obligación de la arrendadora de realizar a su cargo todas las reparaciones que fueran necesarias para la conservación de los inmuebles en condiciones de servir para el uso convenido.

- La exclusión de la obligación de la Mutua de prestar fianza de acuerdo con lo establecido en el artículo 36.6 de la LAU.

- Asimismo, la Mutua únicamente asumía los gastos derivados de los servicios y suministros que fueran necesarios en los locales e individualizables mediante aparato contador.

No obstante lo anterior, hay que hacer referencia al contrato de arrendamiento con opción de compra, de 7 locales para la instalación de un centro de la Mutua en Ávila, de fecha 1 de noviembre de 2004, suscrito con la empresa constructora CONSTRUCCIONES LÓPEZ Y TALAVERA, S.L., asociada a la Mutua y contratista habitual. Hay que señalar que esta empresa, cuya actividad principal era la realización de obras, fue también la adjudicataria del las obras para acondicionamiento del local.

- Esta modalidad de contratación fue utilizada por "FRATERNIDAD MUPRESPA", como paso previo a la adquisición de los inmuebles. Para la formalización de estos contratos, dispuso de un modelo tipo, en el que se establecía el ejercicio de la opción de compra en plazo determinado, por precio cierto y con deducción íntegra de las rentas satisfechas hasta el momento.

- Sin embargo, en el caso señalado, el contrato formalizado se separó del modelo tipo, por cuanto, a partir del octavo mes de vigencia del arrendamiento y hasta el ejercicio de la opción de compra, sólo era deducible del precio de compra un 40% del importe de la renta mensual. La introducción en el contrato de esta penalización por transcurso del tiempo, supuso un coste para la Mutua de 17.047 euros, correspondientes a la parte de la renta no deducible del precio de adquisición, por 5 meses adicionales de vigencia del arrendamiento.

  La introducción de esta cláusula no está justificada, a juicio de este Tribunal de Cuentas, por cuanto se aparta del referido contrato tipo y de la práctica habitual de la Mutua, ya que no se estableció en otros contratos analizados.

III.4.3.4. INCIDENCIAS DETECTADAS EN CONTRATOS DE LAS MUTUAS INCLUIDAS EN LA MUESTRA COMPLEMENTARIA

En los apartados anteriores se han expuesto las graves incidencias que este Tribunal de Cuentas ha detectado en el análisis de la contratación, realizado en las Mutuas de la muestra principal, entre las que destacan la existencia de vinculaciones entre las Mutuas y las entidades con las que mantienen relaciones comerciales. Estas vinculaciones (detalladas en el subapartado III.4.2) también han sido detectadas en los trabajos realizados, si bien con un alcance más limitado, en algunas de las Mutuas incluidas en la muestra complementaria que se detallan a continuación.

III.4.3.4.1. Incidencias que afectan a la Mutua número 151.- "ASEPEYO"

La situación que a continuación se describe pone de manifiesto la existencia de un grupo de personas cuyas decisiones de gestión afectan a la Mutua, a la "Fundación Antoni Serra Santamans" (antigua "Fundación ASEPEYO") y a las sociedades participadas, directa o indirectamente por ésta, las cuales, junto con la indicada Fundación, han mantenido relaciones comerciales con la Mutua "ASEPEYO".

Esta situación de control en la toma de decisiones, unida a que no se haya acreditado, tal y como se pone de manifiesto en este subepígrafe, la sujeción en los procedimientos de contratación utilizados por la Mutua a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en las adjudicaciones, podrían haber propiciado la contratación con la Fundación, y con las sociedades a ella vinculadas, en condiciones y a precios distintos de los de mercado, lo que supondría un incumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia y economía que deben presidir la gestión de las Mutuas.

En esta Mutua, este Tribunal ha detectado la existencia de vinculaciones con las sociedades con las que contrató servicios de carácter informático, de publicidad y difusión, así como arrendamientos de inmuebles para la instalación de sus dependencias y servicios.

Las incidencias detectadas en la contratación de asistencia, consultoría y servicios con cada una de estas sociedades vinculadas se detallan a continuación:

- Durante el periodo fiscalizado, se mantenía en vigor el contrato suscrito el 1 de enero de 1984 entre la Mutua "ASEPEYO" y la sociedad COSTAISA, S.A., cuyo objeto era la prestación de los siguientes servicios informáticos:

  - Explotación de aplicaciones en modalidades *batch* (desde el centro de cálculo de COSTAISA y desde "ASEPEYO").

  - Servicio de teleproceso en tiempo real por línea telefónica.

  - Grabación y tratamiento de datos.

  - Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones a medida. Estudio, contratación, puesta en servicio y mantenimiento de herramientas informáticas de uso general.

- Consultoría y formación informática[66]

En ejecución del contrato mencionado, COSTAISA, S.A., facturó a la Mutua un importe de 16.992.858 euros y de 17.577.909 euros en los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente. En 2006, esta facturación supuso más del 88% de la cifra de negocios de la empresa, situación que también se produjo, con porcentajes muy similares, en ejercicios anteriores. Esta circunstancia pone de manifiesto una importante dependencia económica de la empresa respecto de la Mutua.

Este Tribunal ha detectado con relación a este contrato, las siguientes incidencias:

- "ASEPEYO" no ha aportado documentación acreditativa alguna de haber promovido la publicidad que da origen a la concurrencia para así garantizar la eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos –principios a los que estaba obligada por mandato constitucional-.

  Tampoco ha acreditado a este Tribunal la existencia de estudios que justificaran, ante la insuficiencia de medios propios, la necesidad de la externalización de los servicios contratados, ni la existencia de estudios que acreditaran la adecuación, tanto del importe inicial contratado, como del actual, a los precios y condiciones de mercado[67].

---

[66] Este Tribunal de Cuentas no puede aceptar la alegación formulada por la Mutua, respecto a que la Intervención General de la Seguridad Social, en un informe de 2 de febrero de 1984, califica al sistema informático de "ASEPEYO" (diseñado por COSTAISA, S.A.) como *"instrumento importante de control",* ya que, con independencia de la extemporaneidad del informe citado, la valoración de los sistemas informáticos de las Mutuas no estaba incluido en el objeto de la presente Fiscalización. No obstante, conviene precisar respecto a la alegación formulada por "ASEPEYO" que la Intervención General de la Seguridad Social, en su informe definitivo de auditoría de Gestión del Patrimonio de la Seguridad Social correspondiente al ejercicio 2007 –éste sí, actual-, dice literalmente: "*el registro extracontable utilizado por "ASEPEYO" para la gestión y control de las actuaciones, administrativas y médicas, llevadas a cabo sobre los trabajadores en baja por contingencias comunes, denominado "CHAMAN", adolece de importantes deficiencias que hacen imposible pronunciarse sobre la idoneidad del importe facturado por terceros, incluido en la cuenta 6070 "Asistencia sanitaria concertada" relativa a la Incapacidad Temporal por Contingencias Comunes, por importe de 7.923.258,06 €..."*.

[67] La Mutua, en trámite de alegaciones, se *"sorprende"* de que le haya sido requerida ahora –con el envío del Anteproyecto de Informe- una documentación que con anterioridad no le había sido solicitada.

Este Tribunal de Cuentas debe manifestar que ya, con fecha 21 de mayo de 2007, durante los trabajos de fiscalización, remitió oficio a la Mutua alegante en el que se requería, entre otra información y documentación, el envío de una base de datos conteniendo, entre otros, los contratos celebrados por la Mutua durante los ejercicios 2005 y 2006, referidos a consultoría y asistencia y servicios.

El Tribunal, también durante los trabajos de fiscalización, solicitó nuevamente documentación complementaria al escrito anterior, requiriendo *"documentación completa (contratos formalizados, ofertas técnicas y/o económicas solicitadas, incluidas las del adjudicatario, estudios realizados con carácter previo a su adjudicación y/o prórroga, así como cualquier otra que haya servido a la Mutua para la adopción de la decisión de adjudicación y/o prórroga) que obre en poder de esa Mutua, relativa a los expedientes administrativos de todos los contratos celebrados o vigentes en los ejercicios 2004, 2005 y 2006, de las sociedades que se indican en el cuadro adjunto",* citando, entre otras sociedades, expresamente a COSTAISA, S.A.

Como contestación a la solicitud anterior, la Mutua no aportó al Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social, ningún tipo de "...*estudios realizados con carácter previo a su adjudicación y/o prórroga, así como cualquier otra que haya servido a la Mutua para la adopción de la decisión de adjudicación y/o prórroga",* ya fuera de la mercantil COSTAISA, S.A., o de cualquier otra a la que se hace referencia en el Anteproyecto de Informe en relación con esta Mutua.

Sin embargo, no ha sido hasta el trámite de alegaciones cuando "ASEPEYO" ha presentado un estudio de mercado realizado por la firma BDO Audiberia, con fecha 25 de abril de 2008 y a petición de la propia sociedad COSTAISA, S.A., que tiene por objeto valorar la prestación de los servicios que ha prestado ésta a la Mutua "ASEPEYO" durante el ejercicio 2008. El estudio ahora presentado no constituye soporte alguno de la decisión tomada por la Mutua "ASEPEYO"

Por todo ello, la Mutua no ha garantizado el efectivo cumplimiento de los principios de objetividad y transparencia exigidos por el artículo 69.1 de la Ley General Presupuestaria a la gestión económico finanacuiera de los sujetos que integran el sector público estatal.

- Este Tribunal de Cuentas considera que el contrato contiene algunas cláusulas que merecen la calificación de abusivas, ya que su aplicación podría llegar a causar perjuicios económicos para la Mutua, y, por tanto, para el patrimonio de la Seguridad Social. A este respecto, se pueden destacar las siguientes:

  - En cuanto a los plazos de duración del contrato, las prestaciones citadas se contrataron por tiempo indefinido, con una duración mínima de seis años. La denuncia del contrato debería realizarse, de forma fehaciente, con una anticipación mínima de tres años respecto a la fecha de terminación de cada uno de los periodos citados. Plazo previo de denuncia claramente desproporcionado para los intereses de la Mutua.

  - Respecto a las garantías del contrato frente a la posible falta de pago por parte de "ASEPEYO", COSTAISA, S.A., podría utilizar como prenda para el posible cobro, los datos, ficheros, programas y resultados que fueran propiedad de la Mutua "ASEPEYO" –

---

en el momento de la firma inicial del contrato, ni en los sucesivos momentos de prórroga del mismo, con la mercantil COSTAISA, S.A., sino que pretende justificar a posteriori la adecuación a los precios de mercado de los precios facturados por esta sociedad a la Mutua.

Con el estudio de mercado aportado, la Mutua pretende demostrar que COSTAISA, S.A., es la empresa que ha presentado los costes más bajos para las partidas de gasto englobadas dentro de los servicios informáticos de proceso de datos y comunicaciones, teniendo, adicionalmente, los menores costes medios del sector, en todas las partidas de gasto englobadas dentro de los servicios informáticos de proyectos y gestión.

El análisis de este estudio no permite concluir sobre la adecuación a precios de mercado de las actividades prestadas por COSTAISA, S.A., a la Mutua "ASEPEYO", dado que a juicio de este Tribunal de Cuentas no es homologable con la facturación de servicios realizada en los ejercicios 2005 y 2006.

Asimismo, la Mutua, con el objeto de acreditar la adecuación a precios de mercado de los costes de los servicios informáticos externalizados a través del contrato formalizado con COSTAISA, S.A., ha recurrido a un informe de auditoría de la Intervención General de la Seguridad Social del ejercicio 1988, en donde, según la Entidad, se concluía que la relación entre el coste facturado y el volumen de ingresos de la Mutua era 1,13 y que "*este porcentaje de coste es correcto*". Con independencia de que este extremo no ha sido acreditado por la Mutua alegante y sin entrar a enjuiciar la validez de la ratio calculada, resulta evidente su extemporaneidad y su carencia de relevancia en los ejercicios fiscalizados.

Por último, la Mutua aporta un estudio estadístico realizado por la asociación ICEA, denominado "LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR ASEGURADOR. ESTADISTICAS 2006" referente al funcionamiento de los departamentos de informática, de las entidades aseguradoras, las tecnologías informáticas más utilizadas, tanto de equipos como de software y de telecomunicaciones, así como de los costes de estos departamentos, indicando que, por su proximidad conceptual de actividades, se pueden realizar valoraciones y comparaciones con el coste de los servicios prestados por COSTAISA a la Mutua. Este Tribunal de Cuentas debe poner de manifiesto que el estudio aportado no puede ser directamente aplicado, a efectos de comparación de costes, a las Mutuas como consecuencia de que el entorno que rodea la actividad comercial de las compañías aseguradoras, es diferente al de las Mutuas. Piénsese, a título de ejemplo, que la actividad de cobro que realizan las primeras es inexistente en las segundas –la TGSS es la única responsable de la recaudación de cuotas-.

En relación con los precios facturados por COSTAISA, S.A., a la Mutua "ASEPEYO", este Tribunal de Cuentas sí ha de poner de manifiesto, sin entrar a enjuiciar los costes globales que se derivan de la ejecución del contrato, una comparación de determinados costes unitarios. Así, el coste/hora analista del año 2006 (78,4 euros) era un 56% superior al coste medio facturado por diversas sociedades de servicios informáticos a otras Mutuas incluidas en la muestra realizada en la presente Fiscalización. Si esta comparación se realiza sobre el coste/hora de desarrollo en el año 2006 (47,7 euros), éste sería superior en un 38% al coste medio facturado a las Mutuas de la muestra. Si ambos costes/hora se comparan con los precios en vigor, en el momento de elaboración del Anteproyecto de Informe, en el catálogo de la Subdirección General de Compras del Ministerio de Economía y Hacienda, los facturados por COSTAISA, S.A., serían superiores en un 62,3% y 50,9%, respectivamente, a los más elevados de todos los incluidos en el referido Catálogo oficial.

cláusula contraria al ordenamiento jurídico dado que estos datos o elementos patrimoniales son propiedad de la Seguridad Social, estando en ambos supuestos ampliamente protegidos-.

- En caso de denuncia del contrato por parte de la Mutua, ésta debería abonar a la empresa el coste de acomodar la plantilla a las nuevas condiciones que produjera la extinción del contrato, y una indemnización correspondiente al pago de la anualidad del año en curso, multiplicada por el número de años que restaran hasta el vencimiento del contrato, no pudiendo ser este número de años inferior a dos condición contractual que, en opinión de este Tribunal, es ajena a las que imponen las reglas del mercado-.

  Por el contrario, en el caso de que COSTAISA, S.A., no pudiera prestar el servicio, y la Mutua denunciara el contrato, no existiría ningún tipo de indemnización a favor de "ASEPEYO", pese a la difícil situación en que esta última quedaría en cuanto a la continuidad de su gestión informatizada, que podría afectar a su función como gestora de prestaciones de la Seguridad Social.[68]

- Por último, "ASEPEYO" debió denunciar el contrato inicialmente suscrito, por haberse producido modificaciones que supusieron alteraciones sustanciales en el precio inicial del contrato y en su objeto.

  - Así, el importe inicial de este contrato fue de 840.780 euros, por lo que su valor actual, a 31 de diciembre de 2006 (calculado de acuerdo con el valor inicial incrementado por el índice de precios al consumo anual), sería de 2.227.456 euros. El importe facturado por COSTAISA, S.A. en 2006, excluído el I.V.A. ascendió a 15.153.371 euros. Por tanto, existiría una diferencia de 12.925.915 euros entre dicho valor actualizado y el importe realmente facturado (IVA excluido) en el ejercicio 2006, diferencia que supone una alteración sustancial (más del 600%) del precio inicial.

  - Adicionalmente, muchos de los servicios que actualmente se prestan por COSTAISA, S.A., a la Mutua "ASEPEYO", en virtud del contrato inicial de fecha uno de enero de 1984 no podían preverse en el momento de su formalización, ya que no existía la tecnología necesaria. A título de ejemplo y, entre otros, el denominado "Servicio de acceso a Internet" o el "Servicio correo PDA" o el "Servicio de teletrabajo", etc., por lo que el objeto del contrato es en la actualidad sustancialmente diferente al inicialmente previsto".

  - Además, la claúsula 7ª del contrato permitía una duración indefinida del mismo, ya que únicamente contemplaba un plazo de duración mínimo de seis años. Efectivamente, la prestación de servicios por COSTAISA, S.A., ha venido prorrogándose desde la formalización del contrato, en el año 1984, hasta la actualidad. A este respecto, hay que señalar que la duración indefinida de los contratos resulta contraria a una adecuada gestión contractual por cuanto puede afectar al cumplimiento de los principios de eficiencia y economía a los que se sujeta la aplicación de los fondos públicos.

[68] No puede aceptarse la alegación formulada por la Mutua sobre que el contrato analizado no contiene cláusulas abusivas. La Mutua ha basado su alegación exclusivamente en las prácticas habituales del sector, en donde, según la alegante, la duración de este tipo de contratos es de seis años, no indicándose nada más respecto al resto de cláusulas que se citan en el Anteproyecto de Informe. A este respecto, este Tribunal de Cuentas debe reiterar que las cláusulas que se enumeran, incluida la de la antelación mínima de tres años para la denuncia del contrato, son contrarias al principio de economía que debe presidir la gestión de los fondos públicos.

- Hay que insistir en que, en cuanto el contrato constituye una fuente de obligaciones y de consecuencias jurídicas, sus elementos esenciales deben estar perfectamente definidos (las prestaciones a las que se obligan las partes, las condiciones y el plazo de ejecución y la fijación de un precio cierto y un presupuesto máximo) lo que resulta imprescindible para garantizar la seguridad jurídica y en el caso de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, la salvaguarda de los intereses públicos que deben presidir sus relaciones con terceros por tratarse de entidades responsables de la gestión de fondos de esta naturaleza.

Las incidencias descritas, que por sí solas harían cuestionarse el cumplimiento por parte de la Mutua de los principios de eficiencia y economía que, por mandato del artículo 31.2 de la Constitución Española, han de presidir la ejecución del gasto público, resultan aún más relevantes en virtud de la vinculación de COSTAISA, S.A., con la Mutua a través de la "Fundación Antoni Serra Santamans" (antigua "Fundación ASEPEYO").

Esta vinculación tiene su origen en la composición del accionariado de COSTAISA, S.A., dado que su principal accionista es la "Fundación Antoni Serra Santamans" que posee casi el 70% de su capital social. Además, algunos de los miembros de los órganos de dirección de COSTAISA, S.A., también ocupan cargos directivos en la Mutua. La evolución en el tiempo de esta vinculación ha sido la siguiente:

- A la fecha de formalización del contrato, la Fundación y la Mutua eran propietarias, a partes iguales, del 40% del capital de la sociedad COSTAISA, S.A., siendo Director Gerente de la Mutua, Vicepresidente de su Junta Directiva, y Vicepresidente de la "Fundación ASEPEYO", A.S.S., persona unida por razón de parentesco con el actual Director Gerente.

- Desde la firma de este contrato hasta el 31 de diciembre de 2006, la "Fundación Antoni Serra Santamans", adquirió parte de las acciones que la Mutua poseía de la sociedad. A 31 de diciembre de 2006, la citada Fundación era propietaria del 69% del capital social de COSTAISA, S.A.

- Los cargos directivos de la Mutua ejercían el poder de decisión en la sociedad, dado que, a través de su participación en el Patronato de la Fundación, controlaban, al menos, el 69% de las acciones de la sociedad y, por consiguiente, su gestión.

  Además, J.C.P., Subdirector General de Informática de la Mutua, poseía el 2% del capital social de COSTAISA, S.A., por lo que el poder de decisión ejercido por los órganos directivos ascendió, al menos, a un total del 71%.

Asimismo, debe indicarse que desde la firma del contrato, hasta el 31 de diciembre de 2006, algunos de los responsables de la Fundación y/o de la Mutua, han formado parte de los órganos de administración de la sociedad. Es el caso de:

- J.S.B.-1, actual Director Gerente de la Mutua "ASEPEYO" y Presidente del Patronato de la Fundación. Respecto a este responsable, hay que indicar que:

  - Ocupó un cargo directivo en la sociedad COSTAISA, S.A., desde el 11 de junio de 1980, hasta 31 de diciembre de 1985, periodo en que se formalizó el contrato con COSTAISA, S.A.

  - Con fecha 1 de enero de 1986, pasó a ocupar el puesto de Director Gerente de la Mutua y Vocal de su Junta Directiva, simultaneando ambas responsabilidades con las del cargo

de Administrador Único de la sociedad COSTAISA, S.A., (desde el 1 de enero de 1986 hasta el 15 de mayo de 1991), y el de Vocal de su Consejo de Administración (desde esta última fecha hasta el 19 de julio de 2001). En ambos periodos de tiempo compaginó los cargos en la Mutua y en la sociedad, con los de miembro del Patronato de la Fundación.

- J.C.P., Subdirector General de Informática de la Mutua "ASEPEYO", con independencia de la participación del 2% del capital social, fue apoderado mancomunado de COSTAISA, S.A., desde el 1 de octubre de 1988 hasta, al menos, el 31 de diciembre de 2006, y trabajador de la citada mercantil desde, al menos, el 1 de febrero de 1974, hasta la fecha de elaboración del presente Informe[69].

Los hechos señalados ponen de manifiesto las interrelaciones personales existentes entre los órganos de decisión de la Fundación, de la sociedad COSTAISA, S.A., y de la Mutua[70].

Esta situación es contraria a los intereses que protege el artículo 76. *Prohibiciones,* de la Ley General de la Seguridad Social, cuando contempla que "*los miembros de la Junta Directiva, los Directores Gerentes, Gerentes o asimilados, o cualquier otra persona que ejerza funciones de dirección ejecutiva en una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, no podrán comprar ni vender para sí mismos, ni directamente ni por persona o entidad interpuesta, cualquier activo patrimonial de la entidad*".

---

[69] En relación con la alegación formulada por la Mutua referente a la vinculación existente entre COSTAISA, S.A., y la Mutua "ASEPEYO", a través del Subdirector General de Informática de la Mutua, y trabajador y apoderado simultáneamente de COSTAISA, S.A., este Tribunal no puede aceptar la alegación formulada, debido, en primer lugar, a la ambigüedad e imprecisión de la misma. En efecto, ésta no precisa ni las fechas en que el citado responsable ocupó los cargos a los que se hace referencia, ni los periodos en los que los ocupó, ni las entidades a las que correspondían dichos cargos. Este Tribunal de Cuentas sí ha podido constatar que, a fecha 31 de diciembre de 2006, esta persona figuraba en la plantilla de la Mutua, ocupando el reiterado cargo de Subdirector General de Informática, habiéndose incorporado a la misma el 1 de octubre de 1998. Asimismo, el equipo fiscalizador también ha podido validar que, hasta el 30 de septiembre de 2007 (trece días después de que este Tribunal de Cuentas requiriera a la Mutua "ASEPEYO" la información referente al contrato suscrito con COSTAISA, S.A.), esta persona permaneció en la plantilla de la Mutua. Por último, este Tribunal ha podido verificar que J.C.P (Subdirector General de Informática de la Mutua) también figuraba en la plantilla de COSTAISA, S.A., desde, al menos, el 1 de febrero de 1974, por lo que simultaneó de forma irregular ambos puestos de trabajo.

Esto es, durante el periodo fiscalizado J.C.P. fue trabajador y apoderado de la mercantil COSTAISA, S.A., y, simultáneamente, Subdirector General de Informática de la Mutua "ASEPEYO", puesto que ocupó, como se ha indicado con anterioridad, hasta el 30 de septiembre de 2007.

Para concluir, este Tribunal debe hacer notar el elevado periodo de tiempo transcurrido desde que se produjo el denominado *"efecto 2000"* y la fecha en que, según la Mutua alegante, se soluciona (en trámite de alegaciones, la Mutua atribuye el cese de su Subdirector General de Informática a la superación del "*tránsito*" del "*efecto 2000*"): más de siete años después de iniciarse.

[70] La Mutua "ASEPEYO", en trámite de alegaciones, ha indicado que la relación existente entre "ASEPEYO" y COSTAISA, S.A., como consecuencia de ser miembros del Patronato de la "Fundación Antoni Serra Santamans", que posee el 70% del capital social de COSTAISA, S.A., diversas personas que forman parte también de la plantilla de la Mutua, ya fue analizada tanto por el Tribunal de Cuentas, como por la Intervención General de la Seguridad Social.

Por lo que respecta a este Tribunal, dicha vinculación fue, efectivamente, puesta de manifiesto en la "Fiscalización especial sobre los inmuebles en uso por la Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social", aprobada por el Pleno en su sesión de 17 de diciembre de 1998, en similares términos a los empleados en el presente Anteproyecto de Informe: porcentaje de "capital social (entonces el 38,9%) perteneciente a la Fundación", existencia de "cláusulas dañosas" para la Mutua en el contrato de prestaciones de servicios informáticos, "vinculaciones existentes entre la junta directiva de la Mutua y el Patronato de la Fundación", "existencia de contratos de prestación de servicios que bordean la autocontratación encubierta, no habiendo acreditado la Mutua haber promovido la concurrencia en estas contrataciones para así garantizar la eficiencia y la economía en la gestión de los fondos públicos".

Adicionalmente, y por lo que respecta a J.C.P., Subdirector General de Informática de la Mutua y apoderado mancomunado de COSTAISA, S.A., hay que destacar que su actuación estaría vulnerando el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, en concreto en lo previsto en los artículos 11.1 y 12.1 a) y c) de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre. Esta actuación sería sancionable de acuerdo con lo previsto en el convenio colectivo del sector de MATEPSS, dado que la participación del Subdirector General de Informática de la Mutua como apoderado de la empresa que le presta los servicios informáticos –con una facturación anual de más de 16 millones de euros- podría catalogarse, cuanto menos, como una de las conductas susceptibles de constituir una de las faltas muy graves tipificadas en el artículo 60.3 j) "*desarrollar una actividad, por cuenta propia o ajena, que esté en concurrencia desleal con la actividad de la empresa*".

Asimismo, podría hablarse de una situación de autocontratación ya que el representante legal de la Mutua, que coincide con el de la Fundación, tiene un poder de decisión absoluto en COSTAISA, S.A., afectando con su actuación a más de un patrimonio –el de la Mutua, el de la Fundación y el de la empresa-, creando, en el marco de sus facultades de decisión, relaciones jurídicas entre ellos.

La figura del autocontrato únicamente puede ser admitida cuando no exista colisión de intereses que ponga en riesgo la imparcialidad o la neutralidad de la operación. En otro caso, el contrato –autocontrato- carecería de validez, por estar viciado de nulidad, y en el supuesto que se analiza resulta evidente la existencia de una múltiple colisión de intereses: los de la empresa que presta el servicio, los de la Fundación que participa en la empresa y los de la Mutua que recibe servicios de la empresa y de la Fundación (como se describen con posterioridad).

Con independencia de todos los argumentos expuestos que, por sí mismos y a juicio de este Tribunal de Cuentas, justificarían la denuncia urgente del contrato por parte de la Mutua, "ASEPEYO" ha de tener presente que, de acuerdo con lo previsto en la LCSP, la adjudicación de aquel, tan pronto como se produzca la finalización del plazo de vigencia en el que se encuentre, quedará sujeta a las prescripciones de la referida Ley y resultarán de aplicación en la tramitación del expediente de contratación las disposiciones generales que regulan la preparación, adjudicación y cumplimiento y extinción de los denominados contratos sujetos a regulación armonizada[71].

– También se detectaron vinculaciones con la sociedad 3I MULTIMEDIA, S.L., con la que la Mutua formalizó contratos de consultoría, de asistencia y de servicios. Hay que señalar que esta sociedad fue constituida en noviembre de 1992 por COSTAISA, S.A., junto con otro accionista, y tiene por objeto el desarrollo y explotación de productos y servicios informáticos o multimedia, así como el desarrollo, comercialización y explotación de servicios publicitarios y difusión a través de los medios anteriormente citados. Del análisis realizado por este Tribunal se desprenden las siguientes incidencias:

  - "ASEPEYO" abonó a esta empresa, durante los ejercicios 2005 y 2006, 647.707 y 787.667 euros, respectivamente, en concepto de soportes informáticos para la realización de cursos "on-line", los propios cursos "on-line, su mantenimiento y actualización, así como por

[71] En tramite de alegaciones, la Mutua "ASEPEYO" ha informado, sin aportar justificación acreditativa alguna al respecto, que ha procedido a la denuncia del contrato suscrito con COSTAISA, S.A., para "*adaptar la prórroga del mismo a las prescripciones de la Ley de Contratos del Sector Público*".

determinados tratamientos de las encuestas de calidad de los servicios informáticos y ha prestado servicios de actualización de las páginas *web* de la Mutua.

La facturación ha representado, en el ejercicio 2006, más del 50% de la realizada por 3I MULTIMEDIA a terceros, habiéndose incrementado la dependencia 9 puntos respecto al ejercicio anterior y demostrando una fuerte sujeción económica de sus relaciones comerciales con la Mutua.

- Los socios accionistas de 3I MULTIMEDIA, S.L., a 31 de diciembre de 2005, eran, entre otros, los siguientes:

  - COSTAISA, S.A., con más de un 49% de su capital social. Como ya se ha apuntado en el inciso anterior, esta sociedad estaba participada a dicha fecha en casi el 70% por la "Fundación Antoni Serra Santamans", lo que implica que la Fundación ejercía, por consiguiente, el control sobre 3I MULTIMEDIA, S.L.

  - J.C.P., Administrador Único de 3I MULTIMEDIA, S.L., con una participación del 4%, ocupaba el cargo de Subdirector General de Informática de la Mutua "ASEPEYO" y, además, era apoderado de COSTAISA, S.A., y consejero apoderado de BDN ON LINE, S.A., que se analizará a continuación.

  - M.R.A., Presidente y consejero de COSTAISA, S.A., participaba con un 4% en 3I MULTIMEDIA, S.L.

  - J.S.G., con una participación en 3I MULTIMEDIA, S.L., esta sociedad del 4%, era apoderado de COSTAISA, S.A., y de 3I MULTIMEDIA, S.L., y consejero-secretario y apoderado de BDN ON LINE, S.A.

  Como consecuencia de los cargos que ostentaban en las sociedades que se citan, puede deducirse que estas tres últimas personas tendrían unidad de voto con la Fundación, por lo que el control de ésta sobre 3I MULTIMEDIA, S.L., superaría el 61%.

  Este control mayoritario se incrementaría si se tiene en cuenta que determinados integrantes de los órganos de administración de 3I MULTIMEDIA, S.L., también ocupaban puestos de responsabilidad en la Mutua "ASEPEYO", en la propia Fundación o en sociedades vinculadas a ésta. Es el caso de ASEQ, VIDA Y ACCIDENTES, S.A., antigua ASEPEYO EQUIDAD MUTUA DE SEGUROS GENERALES A PRIMA FIJA, en la que figuran:

  - J.P.B., Director General y consejero vicepresidente de esta sociedad, y que es también Consejero Vocal en COSTAISA, S.A.

  - F.S.B., consejero Presidente y apoderado de esta sociedad, y que es también Vocal electo de la "Fundación Antoni Serra Santamans", uniéndole, además, vínculos de parentesco en línea colateral, por consanguinidad, de segundo grado, al Director Gerente y al Subdirector General de Inversiones y Patrimonio de la Mutua "ASEPEYO".

  Al ostentar ASEQ, VIDA Y ACCIDENTES, S.A., una participación del 12% en el capital de 3I MULTIMEDIA, S.L., el control real por parte de la Fundación sobre esta sociedad, unido al ejercido indirectamente mediante el personal directivo de la Mutua, se elevaría al 73%.

- En el análisis de la documentación requerida por este Tribunal de Cuentas sobre los contratos formalizados con 3I MULTIMEDIA, S.L., se han detectado las siguientes incidencias:

  - Para estas contrataciones la Mutua no ha acreditado haber promovido publicidad ni concurrencia alguna. Tampoco ha justificado la realización de estudios de mercado con carácter previo a su adjudicación y/o prórroga, para soportar que la decisión tomada se haya basado en los principios de eficacia y eficiencia, ni ningún tipo de informe sobre la necesidad de realizar esta contratación.

  - Existen contratos con esta sociedad que muestran la existencia de relaciones técnicas con COSTAISA, S.A., para la obtención de determinados productos o la prestación de ciertos servicios, por lo que pudiera existir una colisión múltiple de intereses.

    El importe total de estos contratos es de 59.006 euros siendo su objeto la prestación de servicios y el mantenimiento del Centro "on-line" del PRL ("*Seguimiento, coordinación e implantación del COLPRL, en coordinación con ASEPEYO DSH, Dirección de Seguridad e Higiene, y Costaisa*"); puntos de Información para acceso a "Intranet" corporativa ("*la propuesta de 3I MULTIMEDIA, S.L., sólo contempla el hardware necesario para implantar el punto. Posteriormente, COSTAISA valorará el coste de gestión del portal del empleado desde este tipo de terminal*"); implantación de las encuestas de calidad de servicios prestados por la Dirección de Sistemas de Información ("*encuesta operacional: esta encuesta se realizará puntualmente, y su objetivo es obtener una valoración del resultado de cada actuación realizada por COSTAISA, canalizada a través de la actual base de datos Intranet*"); emisión mensual de las encuestas de calidad de Servicios Informáticos "ASEPEYO" ("*el día 25 de cada mes COSTAISA proporciona a 3I multimedia un fichero actualizado*"); o programas de COSTAISA para afiliación.

Estas incidencias ponen de manifiesto, una vez más, la existencia de este tipo de sociedades, creadas directamente por personal vinculado a las Mutuas, para satisfacer, prácticamente en exclusiva, necesidades de las propias Mutuas y el riesgo que estas prácticas conllevan en cuanto a la necesidad, o no, del servicio prestado, el ajuste de las condiciones y de los precios a las reglas del mercado o a la eficacia y eficiencia de la gestión pública realizada.

Todo ello, resulta contrario a los intereses que protege el artículo 76 de la Ley General de la Seguridad Social, por lo que respecta al Director Gerente de la Mutua, con poder de decisión en la "Fundación Antoni Serra Santamans".En lo que respecta a J.C.P. (Administrador Único y accionista de 3I MULTIMEDIA, S.L., y Subdirector General de Informática de la Mutua) su situación podría contravenir los artículos 11 y 12 de la Ley de Incompatibilidades y las previsiones del artículo 60.3 j) del Convenio Colectivo.

– Por último, este Tribunal detectó la existencia de vinculaciones entre la Mutua "ASEPEYO" y la sociedad <u>BDN ON LINE, S.A.</u>

  - El objeto social de esta sociedad lo constituye la creación, desarrollo e impartición a distancia, a través de Internet, de cursos de formación profesional y, especialmente, en materia de prevención de riesgos laborales.

    A través de los contratos formalizados con la Mutua "ASEPEYO", esta sociedad realizó campañas de telemarketing dirigidas a grandes cuentas y actuaciones en diferentes Comunidades Autónomas. El coste para la Mutua de estas campañas fue, durante los ejercicios 2005 y 2006, de 38.168 euros y 7.157 euros, respectivamente.

- Si bien el importe facturado carece de relevancia cuantitativa tanto para la Mutua como para la sociedad (menos del 1% de su cifra de negocios), se ha incluido en el presente apartado para mostrar las relaciones existentes entre todas las empresas vinculadas a la Mutua número 151.- "ASEPEYO". Así, con fecha 4 de mayo de 2006, el Consejo de Administración de BDN ON LINE, S.A., estaba constituido por las siguientes personas:

  - J.C.P., Consejero y apoderado de BDN ON LINE, S.A., era Subdirector General de Informática de la Mutua y Administrador Único de 3I MULTIMEDIA, S.L. Una vez más, en este supuesto se produciría la vulneración del régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, señalada en los incisos correspondientes a COSTAISA, S.A., y 3I MULTIMEDIA, S.L.

  - L.R.B., Consejero Delegado de BDN ON LINE, S.A., era apoderado de 3I MULTIMEDIA, S.A.

  - J.S.G., Consejero-Secretario y apoderado de BDN ON LINE, S.A., era apoderado de COSTAISA, S.A., y de 3I MULTIMEDIA, S.L.

  El 10 de mayo 2006 el capital social de BDN ON LINE, S.A. fue adquirido en su totalidad por 3I MULTIMEDIA, S.L[72].

Además de las vinculaciones expuestas, este Tribunal también detectó la existencia de contratos de arrendamiento de inmuebles entre la Mutua número 151.- "ASEPEYO" y la "Fundación Antoni Serra Santamans" cuyas vinculaciones con la Mutua, parcialmente puestas de manifiesto con anterioridad, se exponen a continuación.

- "ASEPEYO" realizó gastos por arrendamiento de edificios, durante el ejercicio 2006, por un valor de 6.851.293 euros, correspondiendo el 24% de este gasto a los contratos de arrendamiento de cuarenta locales propiedad de la Fundación. Estos gastos de la Mutua, ingresos para la Fundación, supusieron la práctica totalidad de los recursos de explotación de esta última.

- Para la formalización de estos contratos, en ningún supuesto la Mutua promovió la concurrencia en la selección y mantenimiento al día de hoy de los inmuebles arrendados. Esta circunstancia, unida a la duración de los contratos de arrendamiento –la práctica totalidad de los contratos proceden de los años 1975 y 1979-, pone de manifiesto una insuficiente garantía del cumplimiento de los principios generales de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir la gestión de los fondos públicos, así como de los de objetividad y transparencia en la actuación administrativa de la Mutua.

- Resulta necesario señalar, que ya en el *"Informe de Fiscalización de Inmuebles en uso por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 17 de diciembre de 1998, se manifestaba, sobre la "Fundación ASEPEYO" lo siguiente:

[72] No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por la Mutua "ASEPEYO" respecto a sus vinculaciones con BDN ON LINE, sobre que las facturas a las que se hace referencia en el Anteproyecto, fueron emitidas con anterioridad a su adquisición por parte de 3I MULTIMEDIA (10 de mayo de 2006), dado que, entre las facturas aportadas por la Mutua, algunas de ellas son posteriores a la fecha 10 de mayo de 2006 y que las mismas no han podido ser emitidas con cargo a la Sociedad de Prevención (el C.I.F. que figura en las facturas analizadas corresponde a la Mutua "ASEPEYO"), dado que su creación es posterior a la fecha de las citadas facturas.

"*Como* puede *observarse, algo más de la cuarta parte de los inmuebles tomados en arrendamiento en 1995 por la Mutua son propiedad de la Fundación ASEPEYO y las rentas pagadas por ellos representan el 41,5% del total. Estos inmuebles, como ya se ha indicado, representan a su vez el 89,5% de los* que *posee la Fundación ASEPEYO, sin que haya quedado acreditado que estén ubicados en las zonas más adecuadas para los fines de colaboración en la gestión de la Mutua, y las rentas pagadas por la Mutua son el 99,6% del total de las percibidas por arrendamientos por la Fundación y el 73,1% de sus ingresos totales en el ejercicio de 1995. Estos datos de inmuebles vuelven a poner de manifiesto la mutua dependencia y la estrecha vinculación existente entre la Mutua y la Fundación. En coherencia con lo anterior, esta situación es además indicativa de que la aplicación de los criterios de eficiencia y economía que deben regir la gestión de los fondos públicos, previstos en la Constitución Española (artículo 31.2), no han quedado demostrados ni garantizados en los procedimientos seguidos para la contratación de los arrendamientos posteriores a diciembre de 1978 por la Mutua ASEPEYO al no haberse promovido concurrencia alguna*".

La conclusión del Informe sobre la vinculación de la Fundación y la Mutua, establecía la existencia de "*una seria dependencia innecesaria en el mercado de arrendamientos, razón por la que los* principios *de eficiencia y* economía *que deben regir la gestión de los fondos públicos no han quedado demostrados ni garantizados al no haber promovido la Mutua la concurrencia necesaria en los contratos celebrados ... para evitar esta dependencia*".

La situación puesta de manifiesto en el Informe citado, subsiste en el momento de la elaboración del presente Informe de Fiscalización[73].

- Respecto de los contratos patrimoniales celebrados por las Mutuas, hay que señalar que, el hecho de que algunos contratos de arrendamiento de inmuebles, se hayan realizado con entidades próximas a las Mutuas, como es el caso de sus empresas asociadas, y en algunos casos proveedoras de otros bienes o servicios, o incluso vinculadas a ellas, implica el riesgo de que se efectúen operaciones por un precio superior al de mercado, ya que los controles realizados por el órgano de dirección y tutela de las Mutuas se dirigen fundamentalmente a

[73] En trámite de alegaciones la Mutua "ASEPEYO" ha afirmado que en el Informe de Fiscalización citado, se hacía exclusivamente referencia, en sus relaciones con la Fundación, a *"...su idéntica denominación y ...sus relaciones contractuales con la Mutua y, muy especialmente, el tema de las fianzas en los contratos de arrendamiento suscritos entre ambas sociedades"*. También ha manifestado la Mutua alegante que nada de lo recogido en el Anteproyecto de Informe *"...aporta ninguna novedad-quizás alguna contradicción-..."*, con lo manifestado en el Informe anterior.

Este Tribunal debe precisar que, como se desprende de los párrafos del Informe que se recogen en el Anteproyecto, sus contenidos no se limitaban a una mera cita de las tres observaciones señaladas, sino que contemplaban numerosos aspectos de la relación entre la Mutua y la Fundación. La situación que se describía en el Informe de referencia, sus conclusiones y las recomendaciones que en él se recogían son, más de diez años después de su aprobación por el Pleno, en todo caso similares a las recogidas en el Anteproyecto de Informe, como no podía ser de otra forma, y han de ser reiteradas dado que, a pesar del tiempo transcurrido, las incidencias puestas de manifiesto no han sido corregidas.

Por último, es preciso resaltar que el ámbito temporal del referido Informe quedaba circunscrito a los ejercicios 1995 y 1996 y que el criterio mantenido por este Tribunal de Cuentas en el actual Informe, en cuanto a la constitución de fianzas por parte de las Mutuas en los contratos de arrendamiento, lo es en base a la incorporación producida por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, del apartado sexto del artículo 36 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, cuya entrada en vigor no se produce hasta el 1 de enero de 1997, de acuerdo con lo previsto en su Disposición Final Novena. Por tanto, se ha de rechazar la afirmación realizada por la Mutua sobre que el Anteproyecto aporta "...*quizás alguna contradicción*...", dado que la única contradicción explicitada en las alegaciones hace referencia a que en el "*Informe de Fiscalización de Inmuebles en uso por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*", se hacía una referencia a que, con referencia a ASEPEYO*, "no ha depositado fianzas por los contratos formalizados con la Fundación Asepeyo"*, mientras que en el Anteproyecto se concluye que *"...en la contratación de inmuebles que realizan las Mutuas sería aplicable la excepción que para las Administraciones públicas y sus Organismos y Entes dependientes en orden a la constitución de fianzas".*

verificar el cumplimiento formal de la legalidad en este tipo de operaciones. La acreditación del precio de mercado incumbe a las Mutuas, mediante una certificación de agente de la propiedad inmobiliaria colegiado, en el caso de los arrendamientos o tasación pericial efectuada por técnico colegiado, en el caso de la adquisición de inmuebles. En cualquier caso, como garantía adicional, sería recomendable que el órgano de tutela solicitara otra tasación que permitiera, al menos, una valoración contradictoria de los precios de mercado.

Por último, respecto a la "Fundación Antoni Serra Santamans", hay que señalar que fue constituida el 25 de abril de 1975 por Acuerdo de la Junta General de la Mutua número 151.- "ASEPEYO", siendo su fin fundacional la concesión de prestaciones a sus beneficiarios

Para la realización de sus actividades, la Fundación cuenta, principalmente, con los recursos generados por:

- La explotación del patrimonio inmobiliario aportado por la Mutua "ASEPEYO" en el momento de su constitución (el 20% de los excedentes no extornados a las empresas asociadas a la Mutua "ASEPEYO" correspondientes a los ejercicios 1967 y siguientes, de libre disposición de acuerdo con lo previsto en la entonces en vigor Ley General de la Seguridad Social) o adquirido con posterioridad. El valor de este patrimonio, a 31 de diciembre de 2006, era, sin considerar las amortizaciones, de 8.357.360 euros, según el Balance de Situación de la Fundación.

- Los ingresos financieros generados por su cartera de valores, valorada, a la citada fecha, en 15.186.584 euros, de los que 7.714.600 euros correspondían a inversiones en valores de renta fija, fondos de inversión o deuda pública y el resto a participaciones en empresas o sociedades de inversión colectivas o mobiliarias. El detalle de éstas se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 25

PARTICIPACIONES DE LA "FUNDACIÓN ANTONI SERRA SANTAMANS" EN EMPRESAS O SOCIEDADES DE INVERSIÓN COLECTIVA

(En euros)

SOCIEDAD	VALOR CONTABLE DE LA PARTICIPACIÓN	% PARTICIPACIÓN
COSTAISA, S.A.	182.622	69,5
INOC, S.A.	386.323	ND
INSAPI SICAV, S.A. (1)	5.466.729	24,7
INPISA DOS SICAV, S.A.	690.311	7,6
CARTERA PIRINEOS S.I.M.	145.999	5,6
URQUIJO COOPERACIÓN SICAV (1)	600.000	4,5
TOTAL CARTERA RENTA VARIABLE	**7.471.984**	**49,2** (2)

(1) Las sociedades de tipo SICAV son sociedades de inversión
(2) Porcentaje de la cartera variable respecto a la cartera total

- En relación con su participación en el capital de las sociedades detalladas, hay que hacer constar lo siguiente:

- En la sociedad de inversión colectiva INSAPI SICAV, S.A., figuran como Consejeros el Vicepresidente y un Vocal del Patronato de la Fundación, y en INPISA DOS SICAV, S.A., figuran también como Consejeros, el Presidente, el Vicepresidente y tres Vocales de la Fundación.

- Además, mediante su participación en el capital social de COSTAISA, S.A., la Fundación controla de forma indirecta, como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, las sociedades 3I MULTIMEDIA, S.L. y BDN ON LINE, S.A., obteniendo de ellas parte de los recursos financieros con los que cuenta.

– La Memoria abreviada de la Entidad indica que, durante los ejercicios 2005 y 2006, el patrimonio inmobiliario generó ingresos por valor de 1.499.320 y 1.556.023 euros, respectivamente, siendo el valor de los generados por los recursos financieros de 564.943 y 643.787 euros, respectivamente.

  Este Tribunal ha detectado que existe una elevada dependencia económica de la Fundación respecto a la Mutua, como lo demuestra el hecho de que la facturación girada a ésta por todos los conceptos –de acuerdo con la información fiscal facilitada por la Mutua- se eleva a un importe de 1.724.104 euros en el ejercicio 2005 y de 1.717.904 euros en 2006 (IVA incluido), lo que representa un 95,2% de sus ingresos ordinarios para este último ejercicio. Este porcentaje fue del 99,1% en el ejercicio 2005 por lo que puede concluirse que estos ingresos proceden, en su mayoría, de la Mutua.

– A 31 de diciembre de 2006, el 51% de los miembros del Patronato de la Fundación, con capacidad de gestión o poder de decisión en él, fueron personas unidas por vínculo de parentesco por consaguinidad, o trabajaban en la Mutua o habían sido nombrados por el Presidente de la Fundación y Director Gerente de la Mutua. Es el caso de:

  - J.S.B.-1, Presidente del Patronato de la Fundación, Director Gerente de la Mutua "ASEPEYO" y Consejero en INPISA DOS SICAV, S.A..

  - Esta persona tiene capacidad, como consecuencia del puesto que ocupa en la Fundación, para nombrar un tercio de los Vocales electivos que componen el Patronato de la Fundación, así como los Vocales Vitalicios. En el momento actual, la capacidad del Presidente de la Fundación y Director Gerente de la Mutua para nombrar patronos afecta a más del 54% de los correspondientes al tipo de vocales indicados.

  - J.S.B.-2, Vicepresidente del Patronato de la Fundación, Subdirector General de Inversiones y Patrimonio de la Mutua, Consejero en INSAPI SICAV, S.A., y en INPISA DOS SICAV, S.A.

  - F.S.B., Vocal electivo del Patronato de la Fundación, Consejero Presidente y apoderado de ASEQ VIDA Y ACCIDENTES, S.A., e INPISA DOS SICAV, S.A. y Consejero en INSAPI SICAV, S.A.

  - J.S.F., Vocal electivo del Patronato de la Fundación y Consejero en INPISA DOS SICAV, S.A.

  - A.I.S., Vocal electivo del Patronato de la Fundación, Director de Área en la Delegación de Barcelona de la Mutua y Consejero en INPISA DOS SICAV, S.A.

  Asimismo, debe indicarse que el Secretario de la Junta Directiva de la Mutua "ASEPEYO", M.I.S., tiene vínculos de consanguinidad con el citado A.I.S., así como que es Consejero en

IÑASER 02, S.L., sociedad en la que es Presidente M.S.B. persona que tiene vínculos de consanguinidad con J.S.B.-1, J.S.B.-2 y F.S.B., por lo que este Tribunal considera que en la citada Junta Directiva pudieran existir intereses ajenos a los de la Mutua.

La situación descrita pone de manifiesto la existencia de un grupo de personas cuyas decisiones de gestión afectan a la Mutua, a la Fundación y a las sociedades participadas, directa o indirectamente por ésta.

Esta situación de control en la toma de decisiones, unida a que no se haya acreditado la sujeción en los procedimientos de contratación utilizados por la Mutua a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en las adjudicaciones, podrían haber propiciado la contratación con la Fundación y con las sociedades a ella vinculadas en condiciones y a precios distintos de los de mercado, lo que supondría un incumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia y economía que deben presidir la gestión de las Mutuas.

Además, las relaciones mantenidas por la Mutua "ASEPEYO" con la Fundación y con las sociedades a ella vinculadas, instrumentadas a través de la figura del autocontrato, dada la identidad de los órganos personales de decisión en la Mutua, Fundación y sociedades, al margen de las condiciones del mercado, y conculcando el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, han supuesto un beneficio económico antijurídico para la Fundación y sus sociedades vinculadas, en las que han tenido intereses directos o indirectos el Director Gerente de la Mutua –inicialmente al menos- y otro personal directivo, y todo ello a costa del patrimonio de la Seguridad Social.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, sin perjuicio de instar a que se instruyan los expedientes disciplinarios que pudieran resultar oportunos, debería reforzar las actuaciones de control sobre las relaciones económicas mantenidas entre la Mutua y la "Fundación Antoni Serra Santamans" y exigir la suspensión de las relaciones mantenidas con las sociedades vinculadas a ésta.

III.4.3.4.2. Incidencias que afectan a la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR"

También en "MUTUA BALEAR", este Tribunal ha detectado la existencia de vinculaciones con sociedades con las que la Mutua contrató numerosas pólizas de seguros, diversos servicios, así como arrendamientos de diferentes inmuebles para la instalación de sus dependencias y servicios.

Por lo que se refiere a los contratos de seguros suscritos por "MUTUA BALEAR" hay que destacar los siguientes:

- En primer lugar, hay que señalar por su relevancia cuantitativa, los suscritos por la Mutua con diversas sociedades pertenecientes al Grupo MAPFRE. En el ámbito de este Informe se entenderá por Grupo MAPFRE el formado por las sociedades que se muestran a continuación:

DENOMINACIÓN
MAPFRE SEGUROS GENERALES, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A.
MAPFRE BALEAR COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES, S.A.
MAPFRE EMPRESAS COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A.
MAPFRE GUANARTEME, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS DE CANARIAS, S.A.
MAPFRE INDUSTRIAL, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS
MAPFRE VIDA, S.A.
MAPFRE, MUTUALIDAD DE SEGUROS Y REASEGUROS A PRIMA FIJA

- Durante el periodo 2004-2006 ocuparon puestos de responsabilidad en los órganos de administración de algunas de las anteriores sociedades, responsables que también lo fueron en los órganos de dirección de otras sociedades vinculadas a "MUTUA BALEAR" y aún en la propia Mutua, formando parte de su plantilla. Es el caso de M.S.B. que figura como Vicepresidente, Consejero y Miembro del Comité de Dirección de la sociedad MAPFRE Seguros Generales, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., y Consejero en MAPFRE GUANARTEME, Compañía de Seguros y Reaseguros de Canarias, S.A., y que además tiene suscrito un contrato de alta dirección con la Mutua.

- Durante el periodo 2005-2006, "MUTUA BALEAR" tenía contratadas con este grupo prestaciones correspondientes a la naturaleza de seguros (combinada de comercios y oficinas, automóviles, responsabilidad civil de profesionales y de instalaciones radiactivas), así como arrendamiento de locales por un valor de 272.250 euros en el año 2006 y de 280.654 euros en el ejercicio 2005.

– En segundo lugar, hay que destacar los contratos de seguros formalizados con PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL

Esta entidad, antigua Mutua Balear de Previsión y Asistencia Social, tiene por objeto, según establece el artículo 1º de sus estatutos, modificados el 21 de abril de 1997, ejercer una *"modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria del Sistema de Seguridad Social Obligatorio, mediante aportaciones a prima fija de los mutualistas."*

- Durante el periodo fiscalizado, han existido responsables en sus órganos de administración que también lo han sido en los de las sociedades vinculadas a la Mutua y en la propia Mutua. Es el caso de:

  - W.I.M., Director Gerente de "MUTUA BALEAR" desde 2006, antiguo Subdirector General de Gestión, que ocupó durante el periodo fiscalizado y hasta el 16 de julio de 2007 el puesto de Director General de PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL.

  - J.C.A., Director Médico de Clínica en "MUTUA BALEAR" en el periodo fiscalizado, fue Consejero de PREVISIÓN BALEAR hasta el 21 de mayo de 2007. Esta persona está

vinculada por razón de parentesco, por consanguinidad, con P.C.A., consejero desde 1994 de PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL.

- S.A.R., miembro de la Junta Directiva de "MUTUA BALEAR" (en representación de CONTRATAS BARTOLOMÉ RAMÓN, S.A., de la cual es Consejero y Presidente) desde el 6 de septiembre de 2005 y Secretario en PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL desde 2001 hasta el 21 de mayo de 2007.

- J.L.O., miembro de la Junta Directiva de "MUTUA BALEAR" (en representación de SUMINISTROS IBIZA, S.L., de la cual es Administrador Solidario) desde 2004 y Consejero en PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL desde 2001 hasta el 21 de mayo de 2007.

- M.M.M., miembro de la Junta Directiva de "MUTUA BALEAR" (en representación de SUBAIDA, S.L., de la cual es Administrador Único) desde 2004 y Consejero en PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL desde 2001 hasta el 21 de mayo de 2007.

- J.M.V., miembro de la Junta Directiva de "MUTUA BALEAR" (en representación de COMPAÑÍA BALEAR DE OBRAS Y PROYECTOS, S.L., de la cual es Administrador Solidario) desde 2004 y Consejero en PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL desde 2001 hasta el 21 de mayo de 2007, habiendo ocupado los puestos de Vicepresidente (en 2003) y Presidente (desde entonces hasta 2007) en la indicada entidad[74].

A los dos primeros responsables citados les sería de aplicación el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, situación de incompatibilidad que sería sancionable en base a las previsiones del artículo 59 y ss. del Convenio Colectivo de MATEPSS. También podría haber sido de aplicación al Director Gerente de la Mutua y a los miembros de la Junta Directiva citados, durante el período de tiempo en que compatibilizaron sus puestos en la Mutua número 183 y en la entidad PREVISIÓN BALEAR, el régimen de prohibiciones para contratar previsto en el artículo 76 de la Ley General de la Seguridad Social.

- Asimismo debe señalarse que esta entidad es Administrador Único, desde el 18 de junio de 2002, de la sociedad BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., sociedad que también prestaba, durante el período de la presente Fiscalización, diversos servicios informáticos a "MUTUA BALEAR".

- Durante el periodo 2005-2006, "MUTUA BALEAR" tenía contratada con PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL, la externalización de las pensiones del personal de la Mutua, y el seguro de accidentes del citado colectivo, así como el arrendamiento de locales. El importe global de los contratos señalados se elevó a 1.409.696 euros en el ejercicio 2006 y a 77.192 euros en el año 2005.

[74] En trámite de alegaciones la Mutua afirma que las fechas del cese de W.I.M. y del resto de responsables (Consejeros) de PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL, fueron las de 31 de marzo de 2006 y 21 de mayo de 2007, respectivamente. Este Tribunal de Cuentas no puede aceptar los cambios de fecha indicados dado que la Mutua no aporta ningún tipo de documentación soporte, mientras que las fechas que figuran en el Anteproyecto se han contrastado con los datos que figuran inscritos en el Registro Mercantil Central.

La diferencia existente entre ambos ejercicios tiene su origen en la externalización, contratada en el ejercicio 2006, del plan de pensiones del personal de la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR", cuyo importe se elevó a 1.201.420 euros y representó más del 86% del importe facturado a la Mutua por esta entidad. El gasto correspondiente a arrendamientos y resto de seguros contratados se mantuvo constante respecto al ejercicio 2005.

La externalización de las pensiones realizada en el ejercicio 2006 supuso cerca del 22% de las primas imputadas al ejercicio 2006, netas de reaseguro, por PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL, lo que evidencia una importante dependencia económica de la entidad de seguros respecto de la Mutua.

Respecto a la externalización hay que destacar que la Mutua ha remitido a este Tribunal de Cuentas, junto a la correspondiente póliza, la oferta presentada por PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL y un dictamen emitido por ASESORAMIENTO Y CONSULTORÍA EN PREVISIÓN, S.L., sociedad actuarial inscrita en el "Collegi d´Actuaris" de Cataluña, en el que se evalúa la anterior oferta. Este dictamen considera que las primas a las que da origen la oferta presentada por PREVISIÓN BALEAR estarían situadas "*en el ámbito de precios bajos del mercado*". A este respecto, este Tribunal de Cuentas debe indicar que, aún pudiendo ser correcto el dictamen realizado, ello no implica que "MUTUA BALEAR" haya seleccionado la mejor oferta, dado que no se ha acreditado la existencia de ofertas alternativas, por lo que una vez más, la contratación analizada podría no haberse ajustado a las condiciones y precios de mercado.

Por lo que se refiere a los <u>contratos de consultoría y asistencia y de servicios</u> celebrados por "MUTUA BALEAR", hay que señalar lo siguiente:

- Contratos formalizados con <u>BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L.</u>

  Esta sociedad fue constituida el 22 de enero de 1987, entre otros socios, por Mutua Balear de Previsión y Asistencia Social, hoy PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL, representada en el acto de su constitución por M.S.B. que, desde 1992 está vinculado a "MUTUA BALEAR" por un contrato de alta dirección[75].

[75] Este Tribunal de Cuentas no puede aceptar la alegación realizada respecto a que el contrato que une a M.S.B. con "MUTUA BALEAR" "*es más que discutible que tenga el carácter especial de alta dirección*", dado que, con independencia de otras consideraciones jurídicas, así se califica en el contrato firmado entre ambas partes, el 30 de diciembre de 2004. Esta calificación se justifica en, entre otras, las cláusulas segunda y tercera de su parte dispositiva, donde se indica:

II.-"Que, simultáneamente a dicho puesto de responsable de la asesoría jurídica de la Mutua, ha venido desarrollando desde 1978, bajo la dependencia exclusiva de la Junta Directiva de la entidad, funciones de representación y alta gestión que correspondían a los cargos de "Adjunto a la Presidencia" O "Delegado de la Junta Directiva".

III.-"Que con fecha 3 de enero de 1991, ambas partes, suscribieron un acuerdo mediante el cual se reconocían la existencia de una relación laboral especial de personal de alta dirección...", relación contractual que se sigue manteniendo hasta la fecha del Anteproyecto de Informe, y que según el contrato al que se hace referencia se trataba de una *"relación laboral especial prevista en el R.D. 1382/1985, de 1 de agosto"*, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección.

Este contrato fue ratificado por la Junta Directiva de la Mutua alegante en fecha 20 de noviembre de 2004. Según el acta de la citada reunión, se cita, entre otros aspectos que *"...bajo su dirección exclusiva se han desarrollado los principales hitos de la entidad (absorción de tres mutuas, negociación e interlocución de la asociación con las instituciones públicas y principales empresas mutualistas) así como ha contribuido al relevo consensuado de los miembros de la Junta Directiva y nombramiento de los cargos de Director Gerente".*

Su objeto social es *"la realización y prestación de servicios de carácter informático, financiero y* contable*, servicios de programación y análisis informativos, asesoramiento informático en general,* comercialización *de programas y aplicaciones informáticas, comercialización de equipos informáticos y afines, así como sus periféricos y recambios*".

- Como en los casos anteriores, también en esta sociedad, y durante el periodo fiscalizado, han existido responsables en sus órganos de administración que lo han sido en los de sociedades o entidades vinculadas a la Mutua. Es el caso de PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL, que era propietaria, a 10 de febrero de 1992, del 72% del capital social de BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., y que ha sido su Administrador Único desde el 28 de mayo de 2002, ejerciendo la representación física de este cargo M.T.T., que además ocupaba el cargo de apoderado en las sociedades DEDIR GESTIÓN, S.L. y SERVICIOS MÉDICOS DE PALMA, S.A., y F.A.H. que, asimismo, era Consejero de MAPFRE Guanarteme.

- El importe de los gastos en los que incurrió "MUTUA BALEAR" durante los ejercicios 2005 y 2006, en relación con esta sociedad, fue de 424.030 euros y 353.362 euros, respectivamente.

  Este importe representó el 42% de los ingresos declarados por BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., en las Cuentas Anuales del ejercicio 2006, siendo inferior en 14 puntos al del ejercicio anterior. Esta disminución está originada, casi en su totalidad, por la segregación del Servicio de Prevención de la Mutua producida a lo largo del año 2006.

- La relación de la Mutua con esta sociedad se inició el 6 de mayo de 1996, fecha en la que "MUTUA BALEAR" firmó un contrato con BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., por el que esta sociedad se comprometía a prestarle determinados servicios informáticos (servicio telefónico para atención de usuarios, seguimiento y resolución de las incidencias plateadas por los usuarios, gestionar los cambios, gestionar el proceso de datos y realizar la explotación de los sistemas informáticos).

  Este contrato fue parcialmente modificado con fecha 20 de diciembre de 2000. Las principales características de su contenido, entre el que se encuentran cláusulas que pueden ser calificadas de abusivas, son las siguientes:

  - Se otorgó a la Mutua la capacidad de contratar, a partir de 1 de enero de 2001, a todo el personal de BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., que prestara servicios para la Mutua.

  - BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L. quedaba obligada a aportar los recursos humanos y equipos informáticos necesarios para prestar el servicio.

  - La Mutua debería aportar las dependencias adecuadas en las que ubicar los anteriores recursos, todo ello sin coste adicional alguno para la sociedad. Tampoco la Mutua repercutiría el coste correspondiente a los gastos de los servicios de suministros originados por los recursos aportados por la sociedad.

  - En caso de traslado de los citados recursos, "MUTUA BALEAR" asumiría el coste de esta actuación, y BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., quedaba facultada para incrementar el precio de la facturación, hecho que ocurrió cinco meses después de la firma del contrato, incrementándose el coste mensual del servicio en un 10%.

- La sociedad podría utilizar los recursos establecidos en su oferta a "MUTUA BALEAR" para dar servicios a terceros, no estando obligada BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., a compensar por esta causa a la Mutua. La aplicación de esta cláusula supone que "MUTUA BALEAR" financie el coste de la prestación de servicios a terceros sin recibir a cambio ningún tipo de contraprestación por parte de la sociedad, lo que podría conllevar que se estén utilizando recursos públicos para fines privados y que se pueda perder el control de la actividad contratada.

- El contrato firmado tendría una duración de tres años prorrogables anualmente si así lo convenían ambas partes.

El 1 de junio de 2002, año y medio después del contrato firmado el 20 de diciembre de 2000, "MUTUA BALEAR" consideró la necesidad de renovar de forma completa el equipo *hardware* central de proceso de datos, motivo por el cual acordó que dicha renovación sería asumida por BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., y financiada por "MUTUA BALEAR", incrementándose para ello el coste mensual del servicio en un 63%, y que la duración del contrato se prolongase hasta 6 años.

Respecto a la información requerida por este Tribunal de Cuentas a "MUTUA BALEAR" referente a este contrato, ésta no ha aportado ninguna documentación que justifique dos de las tres decisiones adoptadas, es decir:

- La necesidad de contratar este servicio con una empresa externa, así como el motivo por el que, supuesta la necesidad de esta contratación externa, la misma se hiciera con BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L. A este respecto, tampoco en este caso "MUTUA BALEAR" ha aportado ningún tipo de documentación que justifique la existencia de publicidad en el procedimiento de adjudicación. Tampoco la Mutua ha aportado ningún tipo de estudio que haya servido a sus órganos ejecutivos para soportar la decisión adoptada, lo adecuado del alcance del servicio contratado o el importe por el que se contrataba este servicio.

- Las razones objetivas que justificaron el cambio de ubicación de los recursos con los que se debía prestar el servicio, cuatro meses después de haberse iniciado la ejecución del contrato, cambio que supuso un incremento del 10% en el coste del servicio.

– Contratos formalizados con la empresa JAIME III 20, ABOGADOS, S.L.

Esta sociedad fue constituida el 29 de enero de 1996 por R.N.F. Su objeto social es *"facilitar el asesoramiento y realización de estudios de carácter administrativo, contable, jurídico, fiscal, organizativo e informático".*

- Como en los casos anteriores, R.N.F., Administrador Solidario de esta sociedad, ha ocupado cargos de representación en entidades que han facturado a "MUTUA BALEAR". Así, en PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL ha sido miembro de la Comisión de Control desde 1995, y en BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L., ha sido apoderado desde 1994.

- Esta sociedad ha facturado a "MUTUA BALEAR" la cantidad de 342.541 euros en el año 2006 y 241.248 euros en 2005, lo que ha representado en 2006 más del 74% del total facturado por esta sociedad, viéndose incrementado el nivel de dependencia económica en casi siete puntos respecto al ejercicio 2005.

La fuerte dependencia económica de la Mutua y la vinculación personal existente supone un ejemplo más de la existencia de sociedades creadas o participadas por personas próximas a las Mutuas que prestan sus servicios, prácticamente en exclusiva, a las propias Mutuas a las que están vinculadas, y todo ello al margen de las condiciones del mercado, al no garantizarse por las Mutuas adjudicadoras de los contratos ni la publicidad de las licitaciones, ni la concurrencia de interesados alternativos en los procedimientos de adjudicación.

- Contratos formalizados con DEDIR GESTIÓN, S.L.

  Esta sociedad fue constituida el 10 de febrero de 2003, por un único socio DEDIR CLINICA, S.L., representada por F.B.O., persona que ha sido Director General (desde el 25 de marzo de 1994 hasta el 7 de julio de 2004) y consejero (desde 29 de mayo de 2002 hasta 21 de mayo de 2007) de la entidad PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL, así como Administrador Único, en representación física de esta sociedad, en BALEAR DE DESARROLLOS INFORMÁTICOS, S.L.

  Su objeto social es "*el ejercicio de toda clase de actividades relacionadas con la asistencia sanitaria y servicios a la tercera edad, la prestación de toda clase de servicios médicos o quirúrgicos, de hospitalización, de cuidados sanitarios o de cualquier otra índole*".

  Si bien el importe de sus relaciones comerciales con "MUTUA BALEAR" carece de relevancia cuantitativa, 3.014 euros en el año 2006 y 37.494 euros en 2005, también en esta sociedad durante el periodo fiscalizado han existido miembros de sus órganos de administración que han sido responsables de gestión en la Mutua. Es el caso de M.S.B., que ha sido Consejero Delegado Mancomunado de esta sociedad desde 22 de diciembre de 2003 hasta el 20 de octubre de 2004 y Jefe de la Asesoría Jurídica de la Mutua.

Por último, hay que hacer referencia a determinados contratos para el arrendamiento de locales celebrados por "MUTUA BALEAR".

- Respecto de los contratos de arrendamiento de dos locales suscritos con el denominado Grupo MAPFRE –grupo al que está vinculado, como ya se ha indicado, el Jefe de la Asesoría Jurídica de la Mutua-, hay que destacar que en el análisis de los documentos contractuales correspondientes, se han detectado cláusulas que pudieran considerarse abusivas (pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por parte de la Mutua arrendataria, la participación en el 12% del coste de las obras de conservación, reparación o reposición de las instalaciones generales o privativas, o la actualización de la renta incrementando en un punto la variación experimentada por el IPC).

  En ninguno de los dos contratos facilitados, aportó la Mutua justificación de la adecuación a los precios de mercado del importe satisfecho por ambos arrendamientos. A este respecto debe indicarse que el artículo 26 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, establece que las Mutuas estarán obligadas a remitir al MTAS copia autorizada de la escritura notarial del contrato o documento en que se hubiese formalizado el arrendamiento, acompañado de *"certificación de agente de la propiedad inmobiliaria colegiado que acredite los precios usuales de arrendamiento en la zona de ubicación de los bienes arrendados*". Documentación que en los dos supuestos analizados no ha sido aportada.

- Asimismo esta Mutua suscribió contratos para el arrendamiento de inmuebles con PREVISIÓN BALEAR, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL -sociedad a la que están vinculadas diversas personas relacionadas con la Mutua-.

Concretamente se formalizaron cinco contratos con esta entidad, tres de ellos directamente por "MUTUA BALEAR" y los otros dos por su sociedad de prevención. Se reproducen en estos contratos las deficiencias puestas de manifiesto en los contratos de arrendamiento suscritos con sociedades del Grupo MAPFRE.

Especial referencia debe hacerse respecto al contrato de arrendamiento del local comercial sito en la calle Antich, número 8, de Palma de Mallorca, celebrado el uno de abril de 1998. El importe de este arrendamiento se acordó por un valor de 2.400.000 pesetas anuales (14.424 euros), lo que representa un importe por metro cuadrado arrendado de 5.970 pesetas (35,8 euros). Según certificado emitido por el Agente de la Propiedad Inmobiliaria número 71 del Colegio Oficial de Baleares en fecha 20 de abril de 1998, *"el local situado en la calle Antich, nº 8, esquina con la calle Colubi de Palma de Mallorca se puede cotizar actualmente, en régimen de alquiler a 1.000.- pesetas por metro cuadrado* (6,0 euros)*"*, por lo que en opinión de este Tribunal de Cuentas, la contratación realizada no garantizó el cumplimiento del principio de economía que les viene exigido a las Mutuas en cuanto gestoras de fondos públicos por el artículo 31.2 de la Constitución. En este supuesto, la Mutua debería proceder a solicitar una nueva tasación pericial para, en el caso de que el precio de mercado siga sin estar ajustado al fijado en el contrato de arrendamiento, iniciar los trámites necesarios para proceder a su denuncia y rescisión en el plazo más breve posible.

Cabe reproducir aquí lo señalado respecto del riesgo que existe de que se efectúen operaciones por un precio superior al de mercado, ya que los controles realizados por el órgano de dirección y tutela de las Mutuas se dirigen fundamentalmente a verificar el cumplimiento formal de la legalidad en este tipo de operaciones. En este sentido, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, a juicio de este Tribunal de Cuentas, debería potenciar el control sobre este tipo de operaciones –arrendamiento y adquisición de locales- de las Mutuas, llegando, incluso, a solicitar una segunda peritación independiente sobre su valor de mercado.

III.5. ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONTRATOS FORMALIZADOS PARA LA COBERTURA DE LA ASISTENCIA SANITARIA Y DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA POR INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES

III.5.1. Introducción

El artículo 2 del vigente Reglamento sobre colaboración en la gestión, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, define a las MATEPSS y establece, entre sus funciones, la de "*colaborar, bajo la dirección y tutela de dicho Ministerio* (de Trabajo y Asuntos Sociales*), en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*".

Esta función conlleva la gestión tanto de las prestaciones económicas a las que puedan tener derecho los trabajadores protegidos y sus beneficiarios, como de las prestaciones sanitarias y recuperadoras de los trabajadores accidentados en el trabajo y enfermos profesionales.

La prestación de los servicios sanitarios y recuperadores para la cobertura de la asistencia sanitaria derivada de las contingencias profesionales, es decir, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, tiene un marcado carácter público, ya que se integra en las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social y del Sistema Nacional de Salud, tal como pone de manifiesto el artículo 12 del mismo Reglamento cuando dispone que "*dichos servicios ... se hallan destinados a la cobertura de prestaciones incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social e integradas en el Sistema Nacional de Salud".* Esta función puede llevarse a cabo con

medios propios de las Mutuas, mediante el establecimiento de instalaciones y servicios sanitarios y recuperadores (ya sea de forma individual, o con la puesta en común de los medios de dos o más Mutuas mediante la creación de centros mancomunados), o mediante el recurso a la formalización de conciertos, con otras Mutuas, con Administraciones públicas sanitarias, o con entidades privadas.

Por otra parte, el propio artículo 2 del Reglamento atribuye, en su segundo párrafo, la posibilidad a las Mutuas de colaborar en la gestión de la prestación económica de ITCC. Así dispone que "*podrán asimismo asumir la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes del personal al servicio de los empresarios asociados, así como del subsidio por incapacidad temporal del Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos y de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*".

El artículo 80 del Reglamento establece en esta materia que las Mutuas concederán la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, asumiendo el coste del subsidio de incapacidad temporal, el de la gestión administrativa que realicen en relación con estas prestaciones, y el de las actuaciones de control y seguimiento de la prestación económica y de la situación de incapacidad temporal. Igualmente, en el supuesto previsto en el artículo 82, pueden asumir el coste de las actuaciones sanitarias de urgencia: "*cuando transcurridos más de quince días a partir de la baja en el trabajo, la situación de incapacidad se prolongase a consecuencia de la demora en la práctica de las pruebas diagnósticas o en la aplicación de tratamientos médicos o quirúrgicos prescritos por el Servicio de Salud correspondiente, los servicios médicos de las mutuas podrán llevar a cabo dichas pruebas o tratamientos, previo consentimiento informado del trabajador y con la conformidad de la autoridad sanitaria del Servicio de Salud correspondiente, una vez comprobada la adecuación y calidad de los mismos*".

En lo que se refiere a la actividad contractual de las Mutuas para la gestión a través de terceros, tanto de la prestación de asistencia sanitaria, como del control y seguimiento de la ITCC, ya ha quedado apuntado en el subapartado III.4.1 del presente Informe que la no extensión del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en vigor durante el período temporal al que se refiere la presente Fiscalización, a las MATEPSS, ha introducido un elevado margen de discrecionalidad en los procedimientos de contratación utilizados por cada una de las Mutuas, que, en determinados supuestos, ha podido provocar el incumplimiento de los principios generales que deben presidir la contratación celebrada con fondos públicos, es decir, los de publicidad, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como apartarse de aquellos otros principios generales que deben aplicarse a la gestión económico financiera de los entes que gestionan fondos públicos, es decir, los de legalidad, economía, eficiencia y eficacia

III.5.2. Prestación de asistencia sanitaria con medios ajenos

III.5.2.1. RELEVANCIA CUANTITATIVA DEL GASTO SANITARIO

Se muestran a continuación los datos generales, para cada Mutua de la muestra principal y para el conjunto del sector, que afectan a la prestación de asistencia sanitaria, relativos a los años 2005 y 2006:

CUADRO Nº 26

GASTO SANITARIO DEL SECTOR DE MUTUAS EN LOS EJERCICIOS 2005 Y 2006

(En euros)

CONCEPTO	Nº 10 UNIVERSAL MUGENAT		Nº 274 IBERMUTUAMUR		Nº 275 FRATERNIDAD MUPRESPA		TOTAL SECTOR MATEPSS	
	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005
COLECTIVO PROTEGIDO CCPP (Nº TRABAJADORES)	1.331.041	1.290.658	1.180.289	1.145.514	1.470.031	1.365.599	(1) 14.598.565	(1) 13.280.000
GASTO SANITARIO S/ ESTADO OPERATIVO (2)	176.507.654	155.361.127	101.593.725	92.976.815	143.832.541	120.267.167	1.502.223.499	1.297.766.643
GASTO SANITARIO CON MEDIOS AJENOS (3)	51.402.494	46.734.962	31.602.347	27.562.807	50.624.096	39.344.409	472.321.939	405.793.890
% GASTO SANITARIO CON MEDIOS AJENOS / TOTAL	29%	30%	31%	30%	35%	33%	31%	31%
GASTO SANITARIO / TRABAJADOR	132,60	120,37	86,07	81,17	97,84	88,07	102,90	97,72
GASTO CONCERTADO / TRABAJADOR	38,62	36,21	26,77	24,06	34,44	28,81	32,35	30,56

(1) Según datos de AMAT sobre trabajadores protegidos por las Mutuas en contingencias profesionales.

(2) Sumatorio de las obligaciones reconocidas en los programas presupuestarios 2122.- “Asistencia sanitaria ambulatoria” y 2224.- “Asistencia sanitaria hospitalaria”. En el supuesto de la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, este Tribunal de Cuentas ha descontado el importe que, según sus cálculos, corresponde por su naturaleza al “Control y seguimiento de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes”, dado que esta Mutua registra estos gastos en el artículo 25.-“Asistencia sanitaria con medios ajenos” del programa 2122.

(3) Gasto que, según cálculo realizado por este Tribunal de Cuentas, corresponde por su naturaleza a asistencia sanitaria prestada con medios ajenos, sin tener en cuenta el que se refiere a control y seguimiento de ITCC.

Del análisis de los datos aportados en el cuadro anterior, deben destacarse los importes del gasto por trabajador en asistencia sanitaria, tanto global como con medios ajenos, de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", dado que, en ambos supuestos, es muy elevado en relación con el conjunto del sector: en el caso de la asistencia sanitaria global, en el año 2005 el importe del gasto sanitario por persona protegida se desvía al alza en un 23% respecto de la media de gasto de las Mutuas en su conjunto, mientras que en el relativo al gasto sanitario concertado, la desviación al alza del gasto por trabajador alcanza un 18%. En 2006, la diferencia se amplía, ya que estos porcentajes se sitúan en el 29% y el 19%, respectivamente[76].

En 2006, resulta, asimismo, llamativo el incremento que experimenta el gasto sanitario concertado por trabajador en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", un 20% superior al gasto del ejercicio 2005, crecimiento que supone que en el año 2006 el gasto concertado por trabajador de esta Mutua se sitúe un 5% por encima de la media del sector.

La Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", sin embargo, se sitúa por debajo de la media del sector, tanto en coste por trabajador referido a asistencia sanitaria global, como en el relativo a la concertada con medios ajenos. No obstante, el incremento interanual del gasto individual por trabajador es superior al experimentado en el conjunto de las Mutuas, ya que es del 6% y del 11%, respectivamente.

Dentro de la gestión contractual de las Mutuas, una de las actividades con mayor peso relativo es la correspondiente a la concertación de los servicios sanitarios y recuperadores, por la que éstas encomiendan a una persona, natural o jurídica, la gestión de ese servicio público. La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar la modalidad del concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate, en la que se encuadra la gestión de la prestación de asistencia sanitaria encomendada a terceros por las Mutuas.

Así, el artículo 12 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, recoge la posibilidad de que las Mutuas formalicen conciertos con otras Mutuas, con Administraciones Públicas sanitarias o con entidades privadas: "*podrán hacer efectivas las prestaciones sanitarias y recuperadoras a su cargo*

---

[76] La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", en trámite de alegaciones, admite que su modelo de gestión supone, con carácter general, una mayor utilización de recursos externos que el realizado por otras Mutuas. Y esto es así tanto en la gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria y recuperadora, como en la gestión de determinadas unidades horizontales de la Mutua (inmovilizado no financiero, desarrollo de aplicaciones y mantenimiento informáticos, recopilación de datos de empresas y trabajadores, gestión de cobro de deudas de terceros...). La Mutua utiliza, exclusivamente, argumentos de índole económica para justificar su elección y acreditar su acierto: ratios como el volumen de cuotas gestionado entre la plantilla de la entidad; o como el porcentaje del coste de las prestaciones económicas de Incapacidad Temporal sobre cuotas, o como el gasto en capitales coste renta sobre cuotas, o el nivel de los gastos de administración. En todos los supuestos analizados, la Mutua considera que sus ratios son mejores que las del conjunto del sector y suponen, en definitiva, un ahorro de costes para el patrimonio de la Seguridad Social.

Concretamente, en el ámbito de la gestión de la prestación sanitaria, la Mutua reconoce que su modelo de gestión supone mayores importes de gasto sanitario en general que el resto del sector, y explica que, por una parte, esta Mutua ha optado por un modelo en el que no dispone de hospitales propios, lo que conlleva un coste diferencial en medios ajenos respecto a otras entidades; y por otra parte, afirma que su sistema de gestión, orientado a la prevención como estrategia para evitar que se produzcan los accidentes, que su gravedad sea la mínima, o que la incapacidad resulte la menor posible, si bien es más elevado en costes sanitarios y preventivos, resulta más eficiente al reducir los costes en prestaciones económicas.

Este Tribunal de Cuentas no ha procedido a la valoración de las ratios de la Mutua y a su comparación con las del conjunto del sector –no fácilmente homologables por la distribución no uniforme de sectores de actividad, territorios y tamaño entre las distintas Mutuas-, sino que se ha limitado a constatar la existencia de un elevado nivel de externalización de los servicios que tiene encomendados la Mutua, muy superior a los del resto de Mutuas incluidas en la muestra de la presente Fiscalización.

mediante conciertos con otras Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, así como con las Administraciones Públicas sanitarias... Las Mutuas podrán, asimismo, hacer efectivas las prestaciones sanitarias y recuperadoras a su cargo mediante el concierto con medios privados".

Presupuestariamente, el gasto que supone la prestación de asistencia sanitaria con medios ajenos queda recogido en el artículo 25 del presupuesto de gastos de las Mutuas. El importe de las obligaciones reconocidas desglosado por conceptos y subconceptos presupuestarios, durante los ejercicios 2005 y 2006, se muestra en el siguiente cuadro, tanto para las Mutuas de la muestra principal como para el conjunto del sector:

CUADRO Nº 27

ASISTENCIA SANITARIA PRESTADA CON MEDIOS AJENOS DE LAS MUTUAS. EJERCICIOS 2005 Y 2006

(En euros)

CONCEPTO	Nº 10 UNIVERSAL MUGENAT (2)		Nº 274 IBERMUTUAMUR		Nº 275 FRATERNIDAD MUPRESPA		TOTAL SECTOR MATEPSS	
	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005
25 ASIST. SANIT. CON MEDIOS AJENOS (1)	**51.402.494**	**46.734.962**	**31.602.347**	**27.562.807**	**50.624.096**	**39.344.409**	**472.321.939**	**405.793.890**
251 CONCIERTOS CON INSTIT. ATENC. PRIMARIA	**14.809.618**	**14.075.223**	**8.808.019**	**8.264.185**	**24.627.761**	**21.276.110**	**201.236.236**	**174.822.544**
- 2511 Con Inst. del Estado	0	0	10.666	15.401	0	0	124.446	189.117
- 2512 Con CCAA	2.465.301	2.120.220	2.516.037	2.217.224	3.262.271	806.280	24.472.674	18.135.167
- 2513 Con entes territoriales	0	0	4.690	27.169	0	0	1.012.546	979.303
- 2514 Con entes u org. Internacionales	0	0	8.185	5.118	0	0	12.196	6.309
- 2515 Con entidades privadas	11.908.539	11.628.421	5.973.420	5.710.724	20.295.221	19.952.023	167.188.934	148.462.030
- 2516 Con el INGESA	0	0	0	0	4.185	0	554.181	324.083
- 2517 Con Mutuas de AT	0	0	54.554	63.982	122.501	517.807	735.150	1.170.958
- 2518 Con otras entidades del Estado	435.778	326.582	240.467	224.567	943.583	0	7.136.109	5.555.577
252 CONCIERTOS CON INSTIT. ATENC. ESPECIAL	**12.444.281**	**10.665.244**	**11.538.471**	**8.933.057**	**16.785.821**	**11.189.971**	**141.116.190**	**116.046.832**
- 2521 Con Inst. del Estado	0	0	2.497	1.860	0	0	79.867	218.674
- 2522 Con CCAA	3.700.285	2.879.493	5.051.373	3.125.283	4.879.369	1.079.828	43.184.828	30.673.818
- 2523 Con entes territoriales	0	0	11.483	46.120	0	0	1.894.488	1.177.302
- 2524 Con entes u org. internacionales	0	0	44.322	28.805	0	0	46.076	56.602
- 2525 Con entidades privadas	8.743.772	7.785.362	5.743.441	5.094.318	10.185.094	6.324.927	78.063.640	65.826.681
- 2526 Con el INSALUD	0	0	0	0	126.203	3.371.515	1.832.193	4.682.683
- 2527 Con Mutuas de AT	0	0	10.966	25.774	71.575	413.701	993.566	1.468.108
- 2528 Con otras entidades del Estado	224	389	674.389	610.897	1.523.580	0	15.021.532	11.942.964
254 CONCIERTO CENTROS DIAG. TRAT. TERAP.	**22.489.026**	**20.293.680**	**3.515.981**	**3.080.875**	**4.265.061**	**3.566.495**	**85.442.067**	**75.335.212**
- 2543 Conciertos para técnicas diagnóst. Imagen	0	0	1.630.633	1.449.544	3.890.766	3.164.322	22.428.929	19.865.745
- 2545 Conciertos rehabilitación-fisioterapia	0	0	1.839.319	1.592.410	0	0	16.005.463	14.086.723
- 2546 Conciertos para alergias	0	0	0	0	0	0	23.656	27.531
- 2547 Otros Servicios Especiales	22.489.026	20.293.680	46.029	38.921	374.295	402.173	46.984.019	41.355.213
255 CONCIERTOS PROGR. ESPECIAL TRANSPORTE	**1.659.570**	**1.700.814**	**3.451.852**	**2.819.970**	**4.941.578**	**3.311.833**	**28.153.008**	**23.709.437**
258 OTROS SERVICIOS DE ASIST. SANITARIA	**0**	**0**	**4.288.024**	**4.264.719**	**3.874**	**0**	**16.374.373**	**15.879.667**
- 2581 Reintegro gastos asist. Sanitaria	0	0	121.225	104.052	0	0	735.911	717.610
- 2582 Otros servic. asistencia sanitaria	0	0	4.166.799	4.160.667	3.874	0	15.638.462	15.162.057

(1) Sólo se recogen los importes relativos a los programas presupuestarios 2122.- "Asistencia sanitaria ambulatoria" y 2224.- "Asistencia sanitaria hospitalaria."

(2) La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" recoge en su artículo 25.- "*Asistencia sanitaria con medios ajenos*" del programa 2122 gastos relativos al seguimiento y control de ITCC que ha sido preciso descontar para permitir una comparación homogénea de los datos presentados

Del análisis del cuadro anterior, cabe deducir que la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestada con medios ajenos, se ejecuta, fundamentalmente, con entidades privadas. Así, en atención primaria, la concertación con entidades privadas supone el 85% del total del gasto realizado por las Mutuas con medios ajenos en el ejercicio 2005, porcentaje que se sitúa en el 83% en el año 2006, y en el supuesto de la atención especializada este índice representa el 57% en el año 2005 y el 55% en el año 2006.

Llama especialmente la atención el escaso recurso a la concertación con instituciones sanitarias públicas y, muy especialmente, con otras Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (el 0,35% en el supuesto de atención primaria, frente al 0,70% en atención especializada).

III.5.2.2. SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE LOS CONCIERTOS DE ASISTENCIA SANITARIA CON PERSONAS JURÍDICAS

Se ha podido constatar una escasa formalización de los conciertos para la prestación por terceros de la asistencia sanitaria al colectivo protegido por las Mutuas incluidas en la muestra principal, realizada al efecto por este Tribunal de Cuentas. Y esta ausencia de formalización adquiere una especial trascendencia dado que los conciertos de asistencia sanitaria debían contar con la preceptiva autorización del MTAS, lo que podría constituir una forma de eludir el control ministerial.

El ya referido artículo 12 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, establece los requisitos que deben cumplir los conciertos suscritos para hacer efectivas las prestaciones sanitarias y recuperadoras a cargo de las Mutuas, exigiendo tanto para los formalizados con otras Mutuas o con Administraciones Públicas sanitarias, como para los suscritos con medios privados que tengan la consideración de personas jurídicas, la previa autorización del MTAS, a través de la DGOSS, Centro Directivo competente en la materia, siendo preceptivo y determinante a estos efectos el informe que emita el organismo que en cada caso tenga atribuida la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, respecto de la adecuación de las instalaciones y servicios propuestos a las condiciones que deben cumplir los centros asistenciales con los que se pretende concertar la prestación del servicio.

La prestación de asistencia sanitaria en Centros para los que no exista la autorización preceptiva del MTAS constituye una de las infracciones muy graves recogidas en el artículo 29 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

En el transcurso de los trabajos de fiscalización, se solicitó a las Mutuas de la muestra principal la elaboración de una base de datos que mostrara la actividad contractual desarrollada en el ejercicio de sus funciones, clasificada en función del objeto del contrato y de la fecha de su formalización. A continuación se muestran algunos datos relevantes que se derivan del análisis comparativo entre la información proporcionada por esta base de datos sobre contratos celebrados en concepto de prestación sanitaria concertada con medios ajenos, y la obtenida a través de otras fuentes, como el libro mayor de proveedores de la contabilidad financiera de las propias Mutuas:

CUADRO Nº 28

FORMALIZACIÓN CONTRACTUAL DE LA ASISTENCIA SANITARIA PRESTADA CON MEDIOS AJENOS. AÑO 2005

(En euros)

PORCENTAJE CONTRATACIÓN	Nº 10 UNIVERSAL MUGENAT		Nº 274 IBERMUTUAMUR		Nº 275 FRATERNIDAD MUPRESPA	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
PROVEEDORES ASISTENCIA SANITARIA S/ MAYOR	3.950	51.760.211	4.355	27.683.251	4.407	39.344.409
CONTRATOS ASISTENCIA SANITARIA S/ BASE DE DATOS	240	17.790.581	393	9.202.737	251	7.439.376
% CONTRATOS / PROVEEDORES	6%	34%	9%	33%	6%	19%
- Personas físicas	4%	3%	3%	4%	1%	1%
- Personas jurídicas	2%	31%	6%	29%	5%	18%

Como se deduce de los datos aportados en el cuadro anterior, en las Mutuas incluidas en la muestra principal se produce una ausencia generalizada de formalización de conciertos, dado que el gasto registrado por la contabilidad es muy superior al que aparece recogido en la base de contratos facilitada al efecto a este Tribunal de Cuentas.

Por lo que respecta a los conciertos celebrados con personas físicas, si bien presentan unos porcentajes de formalización contractual muy reducidos, debe señalarse que sus consecuencias no alcanzan la misma entidad que en el caso de concertación con personas jurídicas, dado que en estos supuestos no resulta preceptiva la autorización ministerial, sino que resulta suficiente la comunicación del concierto formalizado al MTAS. Este requisito obligatorio de comunicación al Ministerio ha sido cumplido por las Mutuas números 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" y 274.- "IBERMUTUAMUR", en todos los supuestos de conciertos formalizados con personas físicas seleccionados por este Tribunal de Cuentas.

La ausencia de formalización contractual, como ya se ha apuntado, resulta especialmente relevante en el caso de la prestación de asistencia sanitaria prestada por personas jurídicas, dado que la concertación, con la consiguiente formalización documental de las cláusulas que van a regir este servicio, lleva aparejada la obligatoriedad de la autorización ministerial, y ésta, a su vez, se concede cuando existe un informe positivo de la autoridad sanitaria competente, dando el visto bueno a las instalaciones y servicios que dispensa el contratista afectado. El hecho de concertar la prestación de la asistencia sanitaria sin la correspondiente cobertura contractual, por tanto, no supone únicamente un incumplimiento de índole formal, sino que cobra, en este supuesto, especial trascendencia.

Del análisis por Mutuas de los datos aportados en el cuadro anterior y de los conciertos formalizados que han sido objeto de revisión, se deducen las siguientes observaciones en cuanto a la existencia o no de autorización ministerial:

- La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" sólo tiene formalizado contrato con el 6% de los proveedores, dando cobertura contractual únicamente al 34% del gasto realizado, circunstancia que reconoció la propia Mutua y que justificó en que existen acuerdos de tarifas celebrados con personas físicas o jurídicas para la facturación de conceptos sanitarios que no

revisten la forma de concierto, cuyo importe viene determinado por la tipología del proveedor y por la zona geográfica, y para los que no se tramita la autorización ministerial.

Resulta, asimismo, destacable que entre las empresas proveedoras de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", existen 10 que superan los 300.000 euros unitarios de facturación, y que en conjunto suponen un gasto para la Mutua en 2005 de 6.555 miles de euros (más del 12 % del gasto total), que no figuran en la base de contratos. En cuanto a las personas físicas, los 4 proveedores que mayor importe facturan en 2005 (530 miles de euros en conjunto), tampoco están registrados en la base de contratos facilitada por la Mutua a este Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, es preciso señalar que prácticamente todos los conciertos incluidos en la muestra objeto de análisis individualizado, realizada por este Tribunal de Cuentas, cumplieron con el trámite de la autorización ministerial, si bien su concesión tuvo lugar en ocasiones en fecha muy posterior a su formalización (en cinco de los supuestos analizados transcurrieron más de seis meses entre la formalización de los conciertos y la fecha de concesión de la autorización)[77].

- La base de datos de contratos celebrados por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", arroja un resultado, en cuanto a la cobertura contractual de las relaciones con proveedores externos de asistencia sanitaria, algo superior a las otras dos, ya que asciende al 9%, que en función de su importe, representa el 33% del gasto total en este concepto y que presupone la ausencia de la preceptiva autorización ministerial para las relaciones no formalizadas. En esta entidad, además, el número de proveedores de elevada facturación que no tienen formalizado concierto sanitario es menor, ya que sólo existen 5 entre los 20 primeros en esta situación, y en conjunto no superan el 4% del coste total.

  En esta Mutua no se ha detectado, entre los conciertos individualmente analizados, ninguno formalizado sin la preceptiva autorización ministerial. Sin embargo, sólo existe un caso de los analizados cuya autorización se produjo con anterioridad a la firma del concierto. En el resto, la demora puede ser de varios meses (en siete supuestos) o de años (en cuatro casos). Además, en seis casos esta autorización se otorgó de forma condicionada, debido a la falta de recepción del informe de la autoridad sanitaria correspondiente, por lo que aquélla quedaba supeditada a su contenido. Y sólo en la mitad de éstas se recibió la concesión de la autorización definitiva, dado el silencio de la autoridad sanitaria competente. Se ha constatado que en los casos en que la autorización ministerial se demora, los proveedores, no obstante, prestaron sus servicios a la Mutua, ya que en cinco de los casos analizados, existe facturación antes de la fecha de la resolución administrativa de autorización.

- De acuerdo con la información obtenida de la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", esta Mutua tiene formalizadas únicamente el 6% de sus relaciones con proveedores externos de asistencia sanitaria, que representan cerca del 19% del gasto en este concepto. También en esta Mutua se produce la situación de que algunos de los principales proveedores por importe facturado, no constan en la base de contratos; en concreto, 6 de ellos, que facturan en conjunto 2.326 miles de euros, prácticamente un 6% del gasto total.

  Y de los conciertos objeto de análisis suscritos por esta Mutua, que contaban todos ellos con la concesión de la preceptiva autorización ministerial, sólo se ha detectado un caso en la que ésta se produjera en un plazo razonable. En el resto, esta autorización presentó un retraso de meses (hasta 11 meses en tres supuestos), o de más de un año (en siete casos), o incluso más de dos años (en un supuesto). Tres de las autorizaciones, además, se otorgaron de forma condicionada a la obtención del informe sanitario de la autoridad competente.

Por otro lado, se ha podido constatar en algún caso que, obtenida la autorización ministerial inicial de un concierto, las sucesivas modificaciones o ampliaciones en su objeto no se elevan al MTAS, a pesar de estar este trámite previsto en las Resoluciones de autorización inicialmente concedidas[77].

III.5.2.3. DEBILIDADES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO UTILIZADOS PARA LA CONCERTACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA

En el ámbito de la contratación de los servicios sanitarios y recuperadores con terceros, la inexistencia durante el período fiscalizado de unos procedimientos de contratación que garanticen el cumplimiento de los principios de eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos por las Mutuas analizadas[78], ha supuesto:

---

[77] La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", en trámite de alegaciones, ha admitido la falta de autorización de diversos conciertos, al expresar que "*es voluntad de Mutua Universal formalizar y someter a aprobación todos los conciertos con proveedores no ocasionales, los cuales han sido remitidos regularmente al Ministerio. En numerosos casos están pendientes de ser autorizados*... ".

Por su parte, la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", igualmente en trámite de alegaciones, ha justificado la escasa formalización de los conciertos de asistencia sanitaria, aludiendo a la dificultad para conseguir las autorizaciones administrativas previas que resultan preceptivas. Ha alegado, por una parte, a la "*parca*" e insuficiente regulación del artículo 12 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, que establece la necesidad de autorización previa de todos los conciertos a formalizar con entidades privadas -personas jurídicas-, sin excepcionar aquellos supuestos en los que se presta asistencia sanitaria de carácter urgente u ocasional, respecto a las cuales la Mutua se encuentra atrapada entre la obligación que le incumbe de prestar la asistencia sanitaria y la dificultad de contar con una autorización previa. Con independencia de lo anterior, la Mutua ha manifestado que la necesidad de autorización previa de la autoridad sanitaria –competencia de los respectivos Servicios Públicos de Salud de las Comunidades Autónomas-, supone, en la práctica, una demora de más de tres meses en la evacuación del preceptivo informe, plazo que hay que sumar al resto de los trámites de autorización, lo que hace escasamente operativo el proceso de autorización administrativa de los conciertos. A pesar de ello, la Mutua ha informado que, desde el 4 de diciembre de 2007, ha remitido a la DGOSS un total de 1.281 conciertos, en trámite de autorización, sin que, hasta el momento presente, haya recibido autorización alguna.

Ambas Mutuas han alegado que la actuación en el mismo sentido del resto de las Mutuas, solicitud masiva de autorización de los conciertos, ha desencadenado un alud de expedientes, que ha puesto en evidencia las debilidades del sistema, dando pie a un replanteamiento por la citada Dirección General del procedimiento. Así en Comunicación de 14 de julio de 2008, de este Centro Directivo a todas las Mutuas, se reconoce expresamente la "*falta de criterios*" del Reglamento sobre colaboración en la gestión en esta materia, por lo que le lleva a disponer que "*hasta que se adopten y se den a conocer los criterios a los que hayan de ajustarse los conciertos de asistencia sanitaria con medios privados, regulados en el referido apartado 5 del artículo 12 del Reglamento General sobre colaboración, quedan en suspenso, en cuanto a su resolución, todos los procedimientos de solicitudes de autorización de conciertos actualmente en tramitación en esta Dirección General, sin perjuicio de los actos de trámite que en cada caso procedan en relación con tales procedimientos*"

[78] La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" en el trámite de alegaciones, ha manifestado que no se le puede atribuir un incumplimiento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas respecto a situaciones contractuales generadas en ejercicios anteriores a la entrada en vigor de la reforma de su ámbito subjetivo de aplicación operada por Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. A este respecto, este Tribunal de Cuentas debe insistir, una vez más, en que, efectivamente, como queda suficientemente explicitado a lo largo de todo el Anteproyecto, especialmente en su apartado III.1.- INCLUSIÓN DE LAS MUTUAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, durante los ejercicios 2005 y 2006 no les era de aplicación a las Mutuas el contenido de la referida Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Pero no es menos cierto que, como consecuencia de la obligada aplicación que les incumbe de los criterios de eficiencia y economía –artículo 31.2 de la Constitución Española- en la gestión de los fondos públicos que tienen encomendada, o de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa –artículo 69.1. de la Ley General Presupuestaria-, deberían haber utilizado una serie de procedimientos de control interno que garantizasen esas exigencias constitucional y legal, que son los que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, se citan en este epígrafe III.5.2.3 que no recibe el título de "*incumplimientos legales*...", sino de "DEBILIDADES

- Inexistencia de publicidad y concurrencia en las licitaciones

En la documentación analizada relativa a las Mutuas número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, número 274.- “IBERMUTUAMUR” y número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA” no consta la existencia de procedimientos reglados que recojan la necesidad de otorgar publicidad a la adjudicación de la gestión del servicio ni otro tipo de actuación que implique la concurrencia de varias ofertas antes de la formalización del concierto, por lo que no queda garantizado el cumplimiento de los principios generales de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación.

- Inseguridad jurídica en la concertación

No existió en el caso de la concertación de servicios sanitarios por parte de las Mutuas ningún documento regulador de las condiciones básicas de prestación del servicio y de sus aspectos de carácter jurídico, técnico y económico.

Sólo la Mutua número 274.- “IBERMUTUAMUR”, a través de Circulares internas, tiene establecido un procedimiento de contratación, de manera que el responsable médico de la zona visitará preceptivamente la clínica candidata o en la que preste servicios el profesional a contratar, y comprobará la idoneidad de sus recursos humanos y materiales para cubrir las prestaciones requeridas: revisará el trato a los pacientes; los métodos organizativos; la custodia y reserva de historias clínicas; y el orden y limpieza. A la vista de las comprobaciones realizadas emitirá un informe de conformidad o reparos, que acompañará a la propuesta de contratación. Corresponde a la Dirección Médica de Contingencias Profesionales determinar los criterios de calidad en el servicio, y los mecanismos de seguimiento periódico. Tras el pertinente proceso de negociación, se adjuntan al contrato las tarifas resultantes. Sin embargo, de las actuaciones practicadas en este área, este Tribunal de Cuentas no ha podido verificar que se lleve a cabo el procedimiento descrito, puesto que no queda constancia documental del mismo.

- Inexistencia de órganos colegiados en los procedimientos de adjudicación que garanticen la transparencia y la objetividad de las adjudicaciones

En el supuesto de la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, el coordinador médico, que realiza funciones médicas y de gestión a nivel provincial, es quien se encarga también de tutelar la concertación externa, negociando las condiciones de los servicios de la asistencia sanitaria que se prestan bajo esta fórmula, guiado por los criterios del precio de las tarifas, la cercanía al centro de atención primaria de la Mutua, y otros tales como el prestigio del centro, la rapidez ofertada en la asistencia y/o la calidad del servicio a prestar.

En la Mutua número 274.- “IBERMUTUAMUR”, mediante los procedimientos habilitados por Circulares internas, la propuesta de la contratación parte de los Directores Provinciales, y la capacidad de contratar recae en el Director General, si bien cuando se trata de concertación con profesionales a título individual, también tiene delegada la competencia el Director de Recursos Humanos. Para la contratación de algunas especialidades médicas, las competencias recaen en las Direcciones Médicas de Contingencias Profesionales (traumatología, rehabilitación, radiología

convencional y servicios de urgencias). En este supuesto, existe una mayor segregación de funciones, si bien es preciso resaltar el hecho de la inexistencia de un órgano colegiado que garantice la transparencia y la objetividad de las adjudicaciones.

En la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", son las Direcciones Provinciales las que se encargan de seleccionar los centros concertados para atender las necesidades de la prestación de asistencia sanitaria. Por lo que existe el riesgo de que los procedimientos utilizados no garanticen la transparencia y objetividad en las adjudicaciones, por falta de una adecuada segregación de funciones.

- Posibilidad de concertación con empresas que no reúnan las condiciones para ello

Se ha constatado en el análisis de la documentación relativa a la concertación por parte de las Mutuas números 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" y 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", la ausencia de verificación de la capacidad de obrar y de la solvencia técnica, económica y financiera de las empresas adjudicatarias.

En esta última Mutua, de hecho, se han detectado dos supuestos en los que el concierto elevado a la DGOSS para su autorización incluía determinadas prestaciones sanitarias para las que el proveedor elegido carecía de las oportunas acreditaciones, lo que evidencia la debilidad de los procedimientos internos de selección de proveedores de asistencia sanitaria utilizados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA".

En la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", si bien se había implantado el ya mencionado procedimiento de evaluación de los posibles adjudicatarios acerca de la idoneidad de sus medios humanos y materiales para cubrir las prestaciones requeridas, no se verificaron los aspectos formales de la capacidad de obrar, de la solvencia técnica, económica y financiera de las empresas adjudicatarias.

Por lo que respecta a las prohibiciones para contratar con la Administración, y en concreto la relativa a que el contratista no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, se ha verificado que algunos de los conciertos celebrados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", contienen una cláusula relativa a la obligación de acreditación por parte del contratista del pago de cuotas que le corresponden como empresario, o de aportación de un certificado de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias en los 12 meses anteriores al pago de cada factura. Sin embargo, solicitada esta documentación para algunas facturas, la Mutua aportó certificación de fecha 2007, por lo que el Tribunal ha constatado que, a pesar de su reflejo en el concierto firmado, el pago de las facturas se realiza sin la previa comprobación de este requisito.

En la Mutua "IBERMUTUAMUR", sólo a partir del año 2006, en el que se aprueba un nuevo modelo de contrato tipo para la concertación con Clínicas, se incluye en los conciertos una estipulación del siguiente tenor literal: "*En virtud de lo establecido en el art. 20 de la LCAP (RDL 2/2000, de 16 de junio) que por analogía es aplicable a las Entidades Colaboradoras de la SS, y en virtud del art. 43.1.f de la LGT L58/2003 de 17 de diciembre, que regula la responsabilidad solidaria, la clínica asume la obligación de cumplir con sus obligaciones tributarias y de SS, reservándose Ibermutuamur el derecho a solicitar certificación acreditativa en cualquier momento. El incumplimiento será causa de rescisión del concierto*".

Por último, la Mutua “FRATERNIDAD MUPRESPA”, tampoco ha acreditado que realice verificación alguna en cuanto a la justificación que incumbe al empresario adjudicatario de encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o de Seguridad Social.

– Posibilidad de la existencia de alteraciones no justificadas en el precio de los contratos

En cuanto a la fijación del precio y a la obligación de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado, de la muestra analizada puede concluirse para la Mutua número 10 que los conciertos contienen las tarifas aplicables, pero que existen distintas modalidades para calcularlas: conciertos con tarifa fija que incluye la totalidad de la actividad asistencial acordada, conciertos cuyas actuaciones individuales se encuentran sujetas a facturación variable, o conciertos que combinan ambos tipos de tarifas. Independientemente del modelo elegido, debe señalarse que las tarifas resultan diferentes para cada proveedor y en cada momento, siendo difícil identificarlas, puesto que se actualizan anualmente a partir de la fecha de la firma, normalmente aplicando el Índice de Precios al Consumo de cada año. Estas revisiones no se encuentran debidamente formalizadas o soportadas, en todos los casos.

En el caso de la Mutua “IBERMUTUAMUR”, la regulación que contienen sus Circulares internas en este ámbito, establece que para los servicios ambulatorios y de urgencia, se aplicará el sistema de pago por proceso (cantidad única por paciente, en función del diagnóstico realizado). En caso de servicios hospitalarios que requieran ingreso del paciente, se aplicarán las tarifas aprobadas en Anexo al contrato, actualizadas anualmente a través de nuevos anexos. Y existen algunos conciertos en los que el pago se realiza en función de una cuantía a tanto alzado. Sin embargo, de las solicitudes de documentación realizadas por este Tribunal de Cuentas a esta Mutua, puede concluirse que no siempre se documenta la revisión anual de las tarifas en forma de Anexo, o no se dispone de esta información, constando únicamente junto con la documentación original del contrato, las tarifas aplicables en el momento de su formalización. Así, solicitadas las tarifas aplicables al ejercicio 2005, algunas fueron a su vez, requeridas expresamente a los contratistas para cumplir el requerimiento de este Tribunal de Cuentas, y en otros casos, sólo se tuvo la posibilidad de entregar las aplicables a 2003 o 2004. Por otra parte, en los contratos analizados, la mayoría siguen un sistema de tarifas por servicio prestado o en algún caso, por pagos fijos anuales, de carácter mensual, no siendo, por todo ello, tan frecuente en la práctica la utilización del pago por proceso como, en teoría, pretende la entidad.

En el caso de la Mutua “FRATERNIDAD MUPRESPA”, el sistema de fijación de tarifas que se contiene en las estipulaciones de los conciertos analizados, generalmente consta en un Anexo adjunto al contrato, con un listado de tarifas aplicables por conceptos, con vigencia anual, que se van actualizando en función de la variación del índice de precios al consumo de cada año.

– Existencia de incumplimientos de la Ley General Presupuestaria

Por lo que se refiere a la existencia de crédito adecuado y suficiente si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración, en el caso de las Mutuas “UNIVERSAL MUGENAT”, “IBERMUTUAMUR” y “FRATERNIDAD MUPRESPA”, no existe en los expedientes analizados ninguna acreditación documental al respecto.

En la liquidación presupuestaria del artículo 25 del ejercicio 2005, se observa que los créditos iniciales tuvieron que ser objeto de modificación, debido a que el reconocimiento de obligaciones superó en 767 miles de euros en “UNIVERSAL MUGENAT”, en 618 miles de euros en

"IBERMUTUAMUR", y en 6.383 miles de euros en "FRATERNIDAD MUPRESPA", a los créditos inicialmente aprobados.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas debe destacar el hecho de que la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", a pesar de las elevadas modificaciones de crédito tramitadas en el año 2005, estuviera imputando en el subconcepto presupuestario 2279.- "Otros Trabajos realizados por otras empresas y profesionales", de los programas presupuestarios de la función de asistencia sanitaria, importes correspondientes a gastos de asistencia sanitaria que deberían registrarse en el artículo 25 de su Presupuesto de Gastos.

En cuanto a la toma de razón en contabilidad de los compromisos de gastos adquiridos con cargo a ejercicios futuros, se ha podido constatar que en las Mutuas incluidas en la muestra principal no realizan ningún control sobre este tipo de compromisos, lo que podría estar provocando el incumplimiento de los porcentajes previstos en el artículo 47.2 de la Ley General Presupuestaria o el incumplimiento de la obligación de solicitar la autorización del Consejo de Ministros en los supuestos en los que fuera preciso incrementar el número de anualidades, modificar los porcentajes o no hubiera crédito inicial en las rúbricas afectadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.3 de la reiterada Ley General Presupuestaria.

- Recurso habitual a la contratación verbal

En cuanto a la obligatoriedad de la formalización de los contratos y a la prohibición de la contratación verbal, de acuerdo con los datos que se recogen en el Cuadro número 28 sobre la actividad contractual de las Mutuas en relación con el importe de los proveedores de asistencia sanitaria, puede decirse que una parte considerable de la labor asistencial prestada por terceros al colectivo protegido de las tres Mutuas analizadas queda al margen de su formalización documental.

Hay que volver a reiterar que esta práctica constituye una de las infracciones muy graves recogidas en el artículo 29 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

- Posibilidad de la existencia de perjuicios económicos de la Seguridad Social por incumplimientos o demoras en la ejecución de los contratos por parte de terceros, al no haberse prestado las garantías suficientes o no haberse fijado las penalizaciones oportunas

En toda la muestra de conciertos realizada, no se ha encontrado ningún supuesto en el que el contratista haya tenido que constituir garantía para responder del posible incumplimiento del contrato.

El riesgo que implica el hecho de no exigir la constitución de este tipo de garantías en cumplimiento de los contratos, se ve acentuado por la incidencia que este Tribunal de Cuentas ha detectado en la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", pues ésta ha formalizado conciertos en los que está previsto que la Mutua entregue al proveedor anticipos a cuenta, lo que, adicionalmente, contradice la regla general del servicio hecho que rige la ejecución del gasto público, establecida en el artículo 73.4 de la Ley General Presupuestaria: "*el reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto*".

- Concertación de servicios con carácter indefinido

Este Tribunal de Cuentas sólo ha podido comprobar la duración de aquellos conciertos que las Mutuas han formalizado por escrito, ya que la mayoría de los proveedores de asistencia sanitaria no tienen suscritos formalmente conciertos que regulen su relación con las Mutuas, por lo que existe un elevado riesgo de que, de forma general, se estén prestando estos servicios con carácter indefinido.

Respecto a los conciertos que sí se hallan formalizados, en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" el Tribunal de Cuentas ha detectado dos de ellos celebrados con personas físicas que se han formalizado con una duración de carácter indefinido, así como conciertos cuya antigüedad es superior a diez años[79].

Por su parte, en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", el procedimiento aplicable en función de sus Circulares internas es que la contratación se hace por un periodo anual, prorrogable tácitamente por igual periodo. A través de este sistema, sin embargo, se están dando casos de prórrogas consecutivas a contratos que están en vigor por un plazo total superior a los diez años. Según la base de datos de contratos facilitada a este Tribunal de Cuentas, habría 16 conciertos de asistencia sanitaria que superarían esta duración, habiendo sido firmados todos ellos antes de 1995.

La Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" tiene firmados conciertos para la prestación de la asistencia sanitaria con personas físicas o jurídicas desde hace más de 10 años. De este modo, 27 contratistas formalizaron su relación con la Mutua entre 1992 y 1995. Sin embargo, de acuerdo con las manifestaciones realizadas al efecto por la Mutua, ésta no procede con carácter general a la resolución de los conciertos firmados con proveedores respecto de los cuales ya no existe, en la práctica, relación comercial. No obstante, se ha podido verificar que, de estos 27 conciertos señalados, en al menos 15 de ellos, los contratistas siguieron facturando sus servicios a la Mutua durante el ejercicio 2005.

El recurso continuado por parte de las Mutuas a las prórrogas en la vigencia de los contratos suscritos, o simplemente, la prestación efectiva de servicios sin formalización documental por un período prolongado de tiempo, supone una limitación a la promoción efectiva de toda concurrencia. La perpetuación de la misma empresa en la prestación de un servicio supone además la pérdida de

[79] La Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" ha alegado, una vez más, que la duración prolongada de los conciertos no supuso, durante el período fiscalizado, un incumplimiento de norma alguna, puesto que en los años 2005 y 2006 las Mutuas no estaban incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y, por tanto, era el Reglamento sobre colaboración en la gestión la única norma que era de obligado cumplimiento para las Mutuas en la tramitación de los conciertos de asistencia sanitaria. Este Tribunal de Cuentas ha de reiterar que este tipo de prácticas recogidas en el Anteproyecto, no se analizan desde un punto de vista de incumplimientos legales, sino desde la perspectiva del cumplimiento de los principios generales en los que se basan o inspiran las exigencias concretas de dicha Ley. Así, en este supuesto, la limitación en la duración de los contratos –exigencia legal no aplicable a las Mutuas- tiene su razón de ser en dos principios que sí eran de obligado cumplimiento para las Mutuas: el de concurrencia –la duración prolongada de los contratos supone una limitación a su aplicación efectiva- y el de economía –la excesiva duración supone una pérdida de la oportunidad de realizar prospecciones de mercado y, por tanto, de mejorar las condiciones de la contratación-. Y debe explicitarse, una vez más, que la promoción de la concurrencia es una garantía básica del cumplimiento de los criterios de eficacia, eficiencia y economía, así como de objetividad y transparencia administrativa, que deben presidir la gestión de los fondos públicos que tienen encomendada las Mutuas, tanto por mandato constitucional como de la Ley General Presupuestaria.

la oportunidad de realizar prospecciones de mercado con la posibilidad de obtener mejores ofertas, tanto desde el punto de vista económico como de las condiciones de prestación del servicio.

- Existencia de cláusulas abusivas que podrían generar perjuicios económicos a la Seguridad Social

La Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" suscribió el 15 de noviembre de 1998 un contrato de exclusividad, y en la práctica con carácter indefinido, con los laboratorios GENERAL LAB, S.A., empresa asociada a la Mutua y que facturó unos importes de 2.861.383 euros en 2005 y 1.594.637 euros en 2006.

Este contrato establece que "*GENERAL LAB asume la responsabilidad del proceso analítico de todas las muestras que se generen en los reconocimientos y revisiones médicas del personal al servicio de los empresarios asociados de FRATERNIDAD que confluyan en los Centros de Extracción que se relacionan en el Anexo 1. Se excluye del presente contrato la prestación del servicio a las empresas que, a petición propia, soliciten a FRATERNIDAD otro laboratorio de análisis. De estas excepciones, que no podrán superar el 5 por 100 de la facturación anual por este concepto, FRATERNIDAD dará cuenta por escrito a GENERAL LAB. FRATERNIDAD se compromete a no prorrogar sus contratos actualmente vigentes de prestación de servicios de análisis clínicos, rescindiéndolos en las fechas de sus respectivos vencimientos*".

Más adelante, hace referencia a que "*en caso de fusión o absorción con cualquier otra Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, FRATERNIDAD mantendrá, como mínimo, las condiciones y cláusulas de este contrato; sobre todo la exclusividad*". Asimismo, se firma la siguiente cláusula "*FRATERNIDAD garantiza, a partir de 2000, la exclusividad de este contrato a favor de GENERAL LAB para cualquier tipo de análisis clínicos que realice la Mutua*".

Además del pacto de exclusividad, se encuentran incluidas en el contrato otras cláusulas que podrían ser calificadas como abusivas en contra de los intereses de la Mutua y, por tanto, del patrimonio de la Seguridad Social. Así se puede destacar la cláusula que dispone que "*en caso de rescisión de este contrato de forma unilateral por parte de FRATERNIDAD, por causas no demostradas o distintas de las especificadas anteriormente, ésta se compromete a que el laboratorio que sustituya a GENERAL LAB en el proceso de las muestras a que hace referencia el presente contrato, subrogue a todo el personal de su plantilla que, en el momento de la rescisión, continúe formando parte de la plantilla de GENERAL LAB*".

El clausulado recogido supone un trato de favor para la empresa adjudicataria, imposibilita a la Mutua la mejora de las condiciones tanto económicas como técnicas de la prestación del servicio –pudiendo provocar un perjuicio económico al patrimonio de la Seguridad Social si las condiciones del mercado cambiaran-, reconoce explícitamente un trato de favor a determinados empresarios asociados a la Mutua y podría acarrear la existencia de una serie de cargas que no serían asumibles por el patrimonio de la Seguridad Social.

La Mutua debería proceder de forma urgente a la modificación del concierto o, en su caso, a su denuncia y consiguiente rescisión, y a evitar, en el futuro, la suscripción de este tipo de clausulado

abusivo, contrario a los principios de buena gestión que deben presidir la ejecución del gasto público[80].

III.5.3. Actividades de control y seguimiento de la Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes

III.5.3.1. RELEVANCIA CUANTITATIVA DEL GASTO DE ACTIVIDADES DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE ITCC PRESTADAS CON MEDIOS AJENOS

Por lo que respecta a la actividad de seguimiento y control de la situación de baja médica que da origen a la prestación económica de ITCC –enfermedad común y accidente no laboral-, el artículo 2 del Reglamento sobre colaboración en la gestión dispone que las Mutuas "*podrán asimismo asumir la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes del personal al servicio de los empresarios asociados, así como del subsidio por incapacidad temporal del Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos y de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*".

El artículo 80 del mismo Reglamento establece en esta materia que las Mutuas concederán la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, asumiendo el coste del subsidio de incapacidad temporal, el de la gestión administrativa que realicen en relación con estas prestaciones, y el de las actuaciones de control y seguimiento de la prestación económica y de la situación de incapacidad temporal.

Igualmente, en el supuesto previsto en el artículo 82, pueden asumir el coste de las actuaciones sanitarias de urgencia: "*cuando transcurridos más de quince días a partir de la baja en el trabajo, la situación de incapacidad se prolongase a consecuencia de la demora en la práctica de las pruebas diagnósticas o en la aplicación de tratamientos médicos o quirúrgicos prescritos por el Servicio de Salud correspondiente, los servicios médicos de las mutuas podrán llevar a cabo dichas pruebas o tratamientos, previo consentimiento informado del trabajador y con la conformidad de la autoridad sanitaria del Servicio de Salud correspondiente, una vez comprobada la adecuación y calidad de los mismos*".

El coste relativo a esta gestión se registra en el programa presupuestario 1102.- "Incapacidad Temporal y otras Prestaciones", que recoge las actividades necesarias para la gestión de la prestación de incapacidad temporal cualquiera que sea la fórmula establecida para instrumentar su abono a los beneficiarios –pago directo o pago delegado-. A continuación se muestran los datos más relevantes acerca del volumen que supone en términos monetarios esta actividad encomendada a terceros por parte de las Mutuas objeto de inclusión en la muestra principal de la presente fiscalización.

[80] La Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" ha comunicado, en trámite de alegaciones, que en diciembre de 2006, suscribió un nuevo contrato con esta sociedad para la prestación de servicios a la Mutua (una vez producida la segregación de la Sociedad de Prevención), con vigencia improrrogable para los ejercicios 2007 y 2008, encontrándose actualmente en tramitación el concurso para adjudicar el servicio a partir de 2009.

CUADRO Nº 29

CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA ITCC DE LAS MUTUAS PRESTADO CON MEDIOS AJENOS

(En euros)

MUTUA	AÑO	TOTAL GASTO CONTROL EXTERNO ITCC	COLECTIVO PROTEGIDO CC	COSTE CONTROL ITCC POR TRABAJADOR	CUOTAS DEVENGADAS CC	GASTO POR PRESTACIONES ITCC	GASTO CUOTAS ITCC
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT (1)	**2005**	7.496.957	878.472	8,53	237.484.714	192.430.705	81%
	2006	8.378.694	907.852	9,23	260.870.949	207.825.623	80%
Nº 274. IBERMUTUAMUR	**2005**	3.642.799	861.770	4,23	226.397.571	177.075.403	78%
	2006	4.383.316	908.131	4,83	252.687.288	198.046.903	78%
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	**2005**	3.699.500	917.467	4,03	251.348.378	221.426.961	88%
	2006	3.143.458	1.030.862	3,05	281.240.627	255.520.813	91%
TOTAL SECTOR	**2005**	41.762.151	9.454.443	4,42	2.605.687.235	2.216.246.053	85%
	2006	40.926.411	9.924.535	4,12	2.904.067.522	2.448.344.334	84%

(1) En este importe se ha incluido la cantidad de 5.264.830 euros en el ejercicio 2005 y de 5.955.787 euros en 2006 que corresponde al gasto externalizado en control y seguimiento de ITCC que la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" contabiliza en el artículo 25 del programa presupuestario 2122.

A la vista de los datos incluidos en el cuadro anterior, resulta especialmente llamativa la ratio del coste unitario por trabajador protegido en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", que duplica las ratios del sector para los dos ejercicios analizados. Este resultado tan desproporcionado respecto al resto del sector, debe ponerse en relación con algunas de las graves incidencias puestas de manifiesto en el análisis de la externalización de esta gestión por parte de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", que se realiza a lo largo del presente Informe[81].

[81] La Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", en el trámite de alegaciones, ha manifestado que basarse en un solo indicador para realizar un análisis de costes, supone ignorar que los modelos de gestión de las Mutuas pueden ser diferentes. La entidad ha propuesto analizar el resultado global de la gestión de la ITCC, calculando el porcentaje sobre las cuotas recaudadas que suponen las prestaciones de Incapacidad Temporal pagadas -indicador ya utilizado por este Tribunal de Cuentas en el Cuadro número 29, conjuntamente con el anterior-. Sin embargo, la interpretación conjunta de ambas ratios que realiza la Mutua no puede ser aceptada por este Tribunal de Cuentas. Con el cálculo realizado por la Mutua, al existir una diferencia a su favor en la ratio cuotas/prestaciones de tres puntos respecto al sector, sólo en el año 2005 se produce un ahorro cercano a los 7 millones de euros, cifra muy superior al gasto de las actividades de control y seguimiento de ITCC en que incurrió la Mutua en ese ejercicio. No menciona la Mutua la dificultad que supone extrapolar a todo el sector este tipo de indicadores, dados los diferentes niveles de absentismo laboral por incapacidad temporal por sectores de actividad económica y por territorios, que no dependen exclusivamente de la gestión que pueda realizar una Mutua.

Por último, "UNIVERSAL MUGENAT" ha venido a reconocer las deficiencias en los procedimientos de control de la gestión de esta competencia que se detallan a lo largo del Anteproyecto, dado que ha expuesto en su alegación que, desde 2007, se sustituyó el sistema informático que venía utilizándose en la gestión de la ITCC, por no cubrir suficientemente las necesidades de información y de gestión, y la Mutua proporcionó a los proveedores externos la aplicación informática, de forma que todas las acciones y gestiones realizadas para cada caso quedaran registradas diariamente en este sistema informático. Por ello, la Mutua ha empezado a verificar las actividades de control y seguimiento prestadas, por lo que, a su juicio, ya no subsisten las deficiencias en los procedimientos de control interno en este área de gestión.

Del análisis de la base de datos de los contratos de servicios relativos a la externalización del control y seguimiento de la ITCC, se deduce que, si bien el número de documentos formalizados es reducido, la cobertura contractual que representan en importe alcanza unos porcentajes aceptables en las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT" y "FRATERNIDAD MUPRESPA", siendo mucho menor en el caso de "IBERMUTUAMUR". A continuación, se muestran estos datos:

CUADRO Nº 30

FORMALIZACIÓN CONTRACTUAL DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA ITCC DE LAS MUTUAS PRESTADO CON MEDIOS AJENOS. AÑO 2005

(En euros)

PORCENTAJE CONTRATACIÓN	Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT		Nº 274. IBERMUTUAMUR		Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
PROVEEDORES ITCC s/ MAYOR	326	7.495.966	1.255	3.635.238	143	3.117.323
CONTRATOS ITCC s/ BASE DE DATOS	7	5.264.830	231 (*)	928.702	10	2.794.515
% CONTRATOS/ PROVEEDORES	2%	70%	18%	26%	7%	90%

(*) Si bien la base de contratos proporcionada por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", no recoge ninguno con la categoría *Control y seguimiento ITCC,* este Tribunal ha procedido a su localización por naturaleza dentro de la categoría de C*onciertos Sanitarios*

III.5.3.2. DEBILIDADES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO UTILIZADOS PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES

En el ámbito de la contratación de los servicios de control y seguimiento de la situación de baja médica que da lugar al reconocimiento y abono de la prestación económica de ITCC, la inexistencia de un procedimiento que garantice la observancia de los principios de eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos, ha derivado en la existencia de riesgos similares a los enumerados en la concertación de la asistencia sanitaria, y algunos otros propios de este tipo de contratos.

Así, para la celebración de estos contratos, habría sido un requisito conveniente, que las empresas adjudicatarias fueran personas físicas o jurídicas cuya finalidad o actividad tuviera relación directa con el objeto del contrato, y que dispusieran de una organización con elementos personales y materiales suficientes para la debida ejecución del contrato.

En cuanto a las actuaciones preparatorias de estos contratos, debería haberse incorporado al expediente un informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justificara debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta el sujeto contratante para cubrir las necesidades que se trataría de satisfacer a través del contrato.

Por su parte, el contratista sería responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrollara y de las prestaciones y servicios realizados, así como de las consecuencias que se pudieran deducir para la Administración o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato.

Las debilidades detectadas más significativas son las que se señalan a continuación:

- Duración de los contratos de servicios

Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que algunas de las empresas a través de las que la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" gestionaba el control y seguimiento de la Incapacidad Temporal tenían relación con la misma desde hacía más de cuatro años. Así, con la sociedad TEBEX, S.A., se firmó un contrato en diciembre de 1999, y si bien la relación contractual se extinguió a finales de 2004, se ha detectado la persistencia de facturación en los años 2005 y 2006, por unos importes elevados. Asimismo, con la empresa CONTROL MÉDICO INTEGRAL, S.L., la Mutua número 10 firmó un contrato en mayo de 2001, y la facturación continuaba a finales de 2006. El recurso a la contratación continuada de los mismos proveedores supone, además de una restricción de la concurrencia, la pérdida de la oportunidad de la entidad contratante de obtener mejoras en los precios y en las condiciones de la prestación.

Esta circunstancia también se produce en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", si bien en este caso la mayoría de sociedades y personas físicas por las que se reconocen obligaciones con cargo al programa presupuestario de ITCC, también aparecen como proveedores de asistencia sanitaria, y no se trata de empresas específicas de control y seguimiento de la Incapacidad Temporal.

La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", por su parte, no tiene formalizado ningún contrato con proveedores de servicios, en cuanto al control y seguimiento de la ITCC, de una antigüedad superior a los cuatro años, ya que el primero de estos contratos figura suscrito con fecha de 1 de enero de 2003.

- Falta de acreditación de la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuentan las Mutuas para cubrir las necesidades que se trataría de satisfacer a través del contrato

Respecto a la necesidad de proceder a la externalización de este tipo de servicios, este Tribunal de Cuentas considera que, dada la naturaleza de las actuaciones que implican: localización de los trabajadores en situación de baja médica, llamadas telefónicas, citaciones para revisiones médicas, así como la dificultad de verificar su efectiva realización y de evaluar su eficacia (ya que la competencia para la expedición de los partes de baja y alta médica que dan origen a la prestación económica, corresponde a los Servicios Públicos de Salud), este requisito cobra especial relevancia. En este sentido resulta preciso destacar:

- La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" no ha acreditado esta necesidad de recurrir a la contratación externa, y de las pruebas realizadas en este área, cabe deducir que la gestión externalizada no es eficaz (se han detectado incidencias en los plazos de control) y el coste resulta elevado respecto al servicio realizado. La propia Mutua, ante la evidencia de que el personal de algunas de las empresas que se dedican al control y seguimiento de la ITCC, es muy reducido y, por tanto, aparentemente insuficiente para la labor que efectúan, aportó un estudio de datos de actividad, del que se desprendía que en cuatro de las sociedades a las que se achaca esta irregularidad (PROYECTOS SOUND, S.L., PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L., PAUTA SYSTEM, S.L. y UNIDAD DE MEDICINA PREVENTIVA, S.L., las tres primeras vinculadas a la Mutua que figuran en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe), el promedio diario de actividad por empleado era de entre 1,09 y 2,81 llamadas telefónicas y entre 0,12 y 0,75 visitas.

  Este argumento parece suficiente para poner de manifiesto que la tarifa aplicada era elevada y que con esta actividad por persona, sería factible la realización de esta labor sin

acudir a empresas externas, y con un coste inferior al que resulta de su contratación con terceros[82].

Esta incidencia, al haberse producido en las relaciones mantenidas con sociedades pertenecientes al entramado societario vinculado al personal directivo de la Mutua, pone de manifiesto el elevado riesgo de que el patrimonio de la Seguridad Social haya podido verse perjudicado dado que el coste de las actuaciones facturadas resulta muy elevado. Y una vez más, se habría producido un beneficio económico, directo o indirecto, para el personal de la Mutua con intereses en dichas empresas[83].

- En cuanto a la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", debe decirse que, aunque la mayoría de su gasto en gestión de ITCC se centra, más que en el control y seguimiento administrativo estrictamente considerado, en la realización de actividades de tipo sanitario, tanto con medios propios como a través de terceros con los que también tienen concertada la prestación de asistencia sanitaria, tampoco ha acreditado en los expedientes tramitados al efecto la necesidad de recurrir a terceros ante la insuficiencia de los medios personales y materiales propios.

- Por lo que respecta a Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", hay que señalar que en ninguno de los supuestos en los que recurre a terceros para la gestión del control y seguimiento de la prestación económica de ITCC ha acreditado la insuficiencia de los medios personales y materiales y la no conveniencia de ampliarlos.

– Inexistencia de publicidad y concurrencia en las licitaciones

A la importante deficiencia señalada en el inciso anterior, se une el hecho de que para la contratación de esta actividad, ninguna de las tres Mutuas recurre al uso de algún tipo de

[82] La Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" ha alegado, en cuanto al coste de la gestión externalizada, que el volumen de "*atenciones telefónicas y visitas realizadas por estas cuatro empresas fue superior a las 47.000 acciones, con gran dispersión geográfica por todo el territorio español"*, y que al ser el índice medio de ocupación de los medios propios sanitarios superior al 90,5%, no resultaba viable la asignación de estas actividades al personal de la Mutua dedicado a la asistencia sanitaria, lo que habría comprometido "*gravemente la calidad de la atención primaria*". La Mutua ha manifestado que asumir con medios propios el control y seguimiento de la prestación económica de referencia, habría exigido una contratación superior a 100 sanitarios, a ubicar en multitud de localidades donde la Mutua no poseía centros propios, por lo que su coste final resultaba superior a la facturación que venía soportando de terceros. Todos estos datos no contradicen los expuestos en el Anteproyecto, dado que, si bien podrían constituir una serie de argumentos a favor de la externalización de los servicios, no justifican los bajos promedios de actividad y lo elevado de la tarifa aplicada –véase en el subepígrafe III.5.4.4.1 el coste unitario por proceso aplicado por alguna de estas empresas (100 euros) y el reducido nivel de actividad realizado (dos o tres llamadas telefónicas o visitas) por proceso-.

[83] La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", en trámite de alegaciones, ha manifestado que "*nuevamente los redactores del Informe reinciden en la confusión entre beneficios económicos para un tercero –perfectamente lícitos, derivados de un precio que es de mercado, responde a un concierto autorizado y corresponde a servicios prestados- e hipotéticos perjuicios para el Patrimonio de la Seguridad Social, no probados y considerando únicamente datos parciales*", dado que el modelo de gestión implantado "*se ha demostrado más eficiente para el Sistema durante muchos años, ya que los ahorros conseguidos en la prestación en relación a la media del Sector son superiores a los costes en los que se ha incurrido por la utilización de este modelo".*

Este Tribunal de Cuentas ha de rechazar la alegación formulada, en base a que los beneficios que la Mutua califica de *"lícitos"* se han obtenido vulnerando el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas y sin haber promovido concurrencia alguna en las adjudicaciones, por lo que no se ha garantizado el cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y economía, ni se ha acreditado, en ningún momento, la adecuación de los precios y de las condiciones contratadas a los de mercado.

publicidad o concurrencia de proveedores, entre los que pudieran seleccionar el más adecuado en base a los principios generales de objetividad y no discriminación.

- Fijación del precio a través de la modalidad a tanto alzado

La Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" utiliza un sistema de fijación de tarifas para el pago por la prestación del servicio de control y seguimiento de ITCC, distinto al de las otras dos Mutuas analizadas en la muestra principal, ya que se realiza a tanto alzado, aplicando un coste fijo individual por cada trabajador en plantilla de las empresas asociadas destinatarias del servicio. Por tanto, el pago no corresponde a actuaciones efectivamente realizadas sobre trabajadores concretos, sino sobre un colectivo potencial, independientemente del número de personas realmente atendido o del tipo de actuación ejercida sobre ellos. Este sistema no favorece que por parte de la Mutua, pueda llevarse un control adecuado del coste real de la prestación que está recibiendo de cada empresa adjudicataria ni la calidad de las actuaciones realizadas.

A este respecto, solicitadas por este Tribunal de Cuentas comprobaciones adicionales sobre trabajadores atendidos incluidos en facturas correspondientes a esta modalidad de facturación, la Mutua no ha podido facilitar, en un número considerable de los casos, los trabajadores afectados, por lo que no ha sido posible verificar que, efectivamente, se trataba de trabajadores correspondientes a empresas asociadas, con las contingencias comunes cubiertas, y en situación de baja médica.

Por el contrario, se ha detectado un caso en que la facturación se refiere a un refuerzo en la dotación de un ATS en un centro asistencial para seguimiento de procesos de contingencias profesionales y apoyo al control de procesos de contingencias comunes, sin que se hayan podido documentar los destinatarios finales de la actividad; así mismo en otros supuestos, la Mutua sólo ha podido facilitar un listado de trabajadores de empresas de la zona de la que se solicitaron controles, al no constar relación de trabajadores atendidos; y en otro caso, la cantidad facturada corresponde a un tanto alzado por servicios de consultor para los propios médicos de la Mutua, en el seguimiento de procesos de contingencias comunes relacionados con su especialidad.

Si el recurso a la contratación con terceros de los servicios de control y seguimiento de la prestación económica de Incapacidad Temporal presenta, por sí mismo, importantes interrogantes sobre su legalidad, su eficacia, o su control, tal y como se ha detallado en el subapartado III.2.1 del presente Informe, la modalidad de facturación a tanto alzado presenta ciertas características que acentúan los riesgos de que exista una delegación inapropiada de funciones en la sociedad adjudicataria o una falta de acreditación de los servicios prestados. El MTAS, actualmente Ministerio de Trabajo e Inmigración, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, debería impedir que la contratación de terceros para la prestación de este tipo de servicios se realizara mediante el recurso a la modalidad de pago a tanto alzado.

Esta circunstancia refuerza la necesidad de que por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración se promueva una reforma del Reglamento sobre colaboración en la gestión que regule, en detalle, la competencia de las Mutuas para concertar con terceros los servicios de control y seguimiento de la ITCC y establezca, en su caso, el sometimiento de la celebración de los correspondientes contratos a su autorización previa, autorización que debería concederse con carácter restrictivo y siempre con las debidas garantías de control tanto por parte de las Mutuas, como de los órganos de control del propio Ministerio.

III.5.4. Incidencias comunes a la prestación por las Mutuas de la asistencia sanitaria y del control y seguimiento de la ITCC con medios ajenos

Se ha optado por incluir a partir de este momento, el análisis de forma conjunta de ambos tipos de actividades, dado que son numerosas las sociedades que prestan a las Mutuas conjuntamente la asistencia sanitaria y el control y seguimiento de la situación de baja médica que da derecho a la prestación económica de ITCC.

III.5.4.1. DEBILIDADES EN LOS PROCESOS DE CONTROL DE LA FACTURACIÓN RECIBIDA

III.5.4.1.1. Incidencias detectadas en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

Sin perjuicio de algunas de las incidencias detectadas en la facturación de determinadas empresas especialmente vinculadas a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", que se desarrollan de forma global en el subepígrafe III.5.4.4.1, a continuación se detallan las debilidades de control interno que, con carácter general o con carácter individual pero referidas a sociedades no vinculadas a la Mutua, se han detectado en la facturación que la Mutua número 10 ha imputado a su presupuesto de gastos en el período objeto de fiscalización:

- En el 27% de las facturas revisadas, no consta una descripción detallada de la asistencia prestada.

- En el 59% de las facturas analizadas, no figura la empresa a la que pertenecen los pacientes atendidos.

- Existen facturas por asistencia sanitaria prestada en los años 2005 y 2006 por la empresa TEBEX, S.A., a pesar de que el concierto con este proveedor, formalizado el 23 de diciembre de 1999, se resolvió en diciembre de 2004. La facturación ese año 2004 fue de 407.658 euros, y los dos siguientes, sin contrato en vigor, ésta se elevó a 690.280 euros en 2005 y 917.226 euros en 2006.

  Además, el contrato citado contemplaba, en contra de la regla del servicio hecho que debe presidir la gestión presupuestaria de los fondos públicos, un sistema de entregas a cuenta por periodos anticipados, efectuando en enero de cada año la regularización efectiva del ejercicio anterior.

  Por otra parte, este contrato tenía por objeto la gestión de la identificación, control y seguimiento médico de la situación que da origen a la prestación económica de ITCC. Sin embargo, solicitada una muestra de facturas de este proveedor y detalle de pacientes atendidos en una de ellas cuyo concepto era "*asistencia sanitaria prestada a trabajadores protegidos el mes de marzo de 2005"* por importe de 1.890 euros, la Mutua aportó un listado de seis personas, en las que constaba el apunte de "*No Baja*" para cada una de ellas. Si el objeto del contrato suscrito con esta empresa era la gestión de la identificación, control y seguimiento médico de la ITCC, los trabajadores atendidos deberían estar en situación de baja médica, y por un período superior a los 15 días naturales, a partir del cual la prestación económica de ITCC debe ser satisfecha por la Seguridad Social en el Régimen General –en estos supuestos, por la Mutua correspondiente-. Solicitadas aclaraciones al respecto, la Mutua manifestó que la contingencia origen era un accidente de trabajo, que el servicio prestado era una visita de

valoración y control, realizada el 2 de marzo de 2005, aportando como justificante un parte médico sin baja, si bien expedido con fecha del 24 de julio de 2007. Además, se constató que la asistencia sanitaria fue prestada en un centro de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" y no en un centro de la empresa TEBEX, S.A.

Todas estas irregularidades permiten concluir que, por parte de la Mutua, no se realiza un control suficiente y adecuado sobre la facturación girada por esta empresa.

- Por otra parte, en el análisis de la relación comercial de la Mutua con la sociedad UNIDAD DE MEDICINA PREVENTIVA, S.L., se ha detectado que alguna de las gestiones realizadas –visitas médicas o llamadas telefónicas- se habían producido una vez el trabajador estaba en situación de alta médica, lo que no aportaría ninguna utilidad a la Mutua, dado que ya habría cesado su obligación de satisfacer el coste de la prestación económica de incapacidad temporal.

- La debilidad de los procedimientos de control interno utilizados por la Mutua número 10, en cuanto a la facturación de la asistencia sanitaria prestada con medios ajenos, se pone de manifiesto, igualmente, en el caso que afecta a la sociedad SADES, S.L. Esta empresa tiene como objeto social la prestación de servicios de control de absentismo laboral a terceros, prestación de servicios médicos de todo tipo incluyendo los de carácter preventivo, y reconocimientos médicos para la obtención o revisión del permiso conducción.

  No obstante lo anterior, las facturas abonadas por la Mutua a esta sociedad se referían a la prestación de servicios de rehabilitación. Los servicios se justificaban mediante un listado de pacientes, sin especificar la empresa a la que pertenecen, ni el tipo de contingencia, común o profesional, de la que se derivaban. Requerido este detalle sobre determinados pacientes seleccionados al efecto, la Mutua aportó, en determinados supuestos, el parte de accidente de trabajo, pero ningún documento que justificase la necesidad ni la efectiva realización de estas sesiones de rehabilitación. Además, la Mutua no facilitó, en un supuesto de contingencia común, el parte médico de baja del trabajador atendido, sin perjuicio de que en este caso, además, la prestación de servicios rehabilitadores excedería de las funciones de asistencia sanitaria de urgencia que, en el control y seguimiento de la prestación económica de ITCC, pueden realizar las Mutuas, al amparo de lo previsto en el artículo 82 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

Todas las incidencias señaladas permiten deducir que los procedimientos de control interno utilizados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", sobre la facturación de los servicios prestados por empresas externas son insuficientes, lo que provoca el riesgo de que, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, se estén canalizando gastos no asumibles por éste, por no quedar suficientemente acreditada su realización, por no corresponder a trabajadores protegidos o a empresas asociadas, por tratarse de actuaciones no permitidas o fuera de los plazos previstos por el ordenamiento jurídico, o por referirse a prevención de riesgos laborales.

III.5.4.1.2. Incidencias detectadas en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR"

Por lo que respecta al análisis del control de la facturación realizado por parte de la Mutua "IBERMUTUAMUR", hay que partir de la base de que, según la Circular interna de procedimiento que regula esta materia, en la contratación de servicios sanitarios ambulatorios y de urgencia, el objetivo es el pago único por proceso. En los servicios hospitalarios (con ingreso del paciente), se debe detallar en el concierto las tarifas aplicables a los conceptos sanitarios que se pueden

facturar. Cuando se factura por prueba realizada, la facturación detallará con precisión cada prueba, y el supervisor médico que autorice el pago, debería examinar, no sólo el coste de la misma sino también la idoneidad de su realización en atención a la patología del paciente. En aquellos conciertos suscritos por una cantidad a tanto alzado, será preciso requerir con la periodicidad que se determine (como mínimo con carácter anual), un listado de casos atendidos para evaluar que su coste final se asemeje al que se obtendría de aplicar el sistema de coste por proceso. Sin embargo, en el curso de los trabajos realizados en la Mutua, este Tribunal de Cuentas ha podido detectar las siguientes incidencias:

- En el 79% de las facturas examinadas, no es posible identificar el tipo de contingencia del que deriva la asistencia sanitaria o el servicio prestado por el proveedor.

- Además, en el 9% de estos documentos no se contiene una descripción de la asistencia o el servicio prestados.

- En el 62% de las facturas analizadas, no figura la empresa a la que pertenecen los pacientes atendidos.

- Existen casos en que se factura por conceptos cuando el contrato establece el pago por proceso o por *forfait* de urgencias.

- En otras ocasiones, se factura por conceptos que no están previstos en las tarifas aprobadas y anexadas al concierto

- Otra incidencia que se ha detectado en algún caso es que las tarifas aplicadas en las facturas no son las que se firmaron entre la Mutua y el proveedor.

- El sello de conformidad de “IBERMUTUAMUR” que consta en dos facturas de RESONANCIA MAGNÉTICA DEL SURESTE, S.A., corresponde a A.M.C., donde consta el cargo de Director Médico de Contingencias Comunes de la Mutua. Como ya se ha referido en el subapartado III.3.2 del presente Informe, este doctor no pertenece a la plantilla de la Mutua desde 1998, por lo que no puede ostentar el cargo de Director Médico ni tener poder de decisión acerca de la aceptación o idoneidad del pago de facturas en representación de la Mutua, máxime en este caso, pues fue accionista fundador de esta sociedad proveedora de la Mutua, y actuó como Secretario de la Junta General de la misma los años 2005 y 2006 (en las que se aprobaron las cuentas de 2004 y 2005, respectivamente).

  Sin perjuicio del posible supuesto de incompatibilidad denunciado en el subapartado correspondiente, la Mutua debe impedir de forma urgente la actuación *de facto* de este doctor en calidad Director Médico de la Dirección Interterritorial de Murcia.

- En dos facturas en las que consta la empresa o trabajador autónomo al que se ha prestado asistencia, éstos no figuran en la base de empresas asociadas o de trabajadores adheridos a la Mutua, requisito imprescindible para tener derecho a la prestación de la asistencia sanitaria recibida. Corresponden a los proveedores CLÍNICA DE URGENCIA NUESTRA SEÑORA DEL PERPETUO SOCORRO, S.L. (factura de 13 de abril de 2005), y SANITARIA BALEAR, S.A. (factura de 31 de enero de 2005).

- También se ha detectado un caso de prestación de asistencia sanitaria a un trabajador autónomo fuera del período en el que estuvo adherido a la Mutua (factura del “Dr. C.M.V., S.C.” de 18 de febrero de 2005).

- De las facturas revisadas relativas al programa presupuestario de Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes, cabe decir que sólo el 9% se refiere a actuaciones de control no sanitario (actividades realizadas por investigadores privados), mientras que el resto se refiere a consultas médicas y psicológicas, actividades asistenciales, intervenciones quirúrgicas, rehabilitación y pruebas diagnósticas. Respecto a esta actividad sanitaria prestada por la Mutua dentro de la cobertura de ITCC, si bien los artículos 82 y 83 del Reglamento sobre colaboración en la gestión establecen que en determinadas situaciones "*los servicios médicos de las Mutuas podrán llevar a cabo dichas pruebas* -diagnósticas- *o tratamientos* –quirúrgicos-*, previo consentimiento informado del trabajador y con la conformidad de la autoridad sanitaria del Servicio de Salud correspondiente*", la Mutua "IBERMUTUAMUR" no ha podido acreditar, en ningún supuesto, la existencia de la conformidad del Servicio Público de Salud competente.

  En este sentido, la Mutua informó de la realización de gestiones con diversas Comunidades Autónomas para el establecimiento de un procedimiento ágil de obtención de las preceptivas autorizaciones, y a pesar de los acuerdos alcanzados con la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, el Servicio Valenciano de Salud, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Murcia y el Servicio Sanitario del Principado de Asturias, la Mutua no ha justificado en todos los supuestos analizados el cumplimiento de los requisitos exigidos en los citados acuerdos.

  Con independencia de lo anterior los acuerdos alcanzados no dan cumplimiento a las previsiones del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

  Por todo ello, se puede afirmar que por parte de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" se incumplen sistemáticamente las previsiones de los artículos 82 y 83 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, si bien hay que precisar que, en determinados supuestos, este incumplimiento deriva de la inactividad de los Servicios Públicos de Salud competentes.

  Para impedir este incumplimiento sistemático del Reglamento y ante la falta de respuesta de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en colaboración con el Ministerio de Sanidad y Consumo y, en su caso, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud –que, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud es "*el órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información de los servicios de salud, entre ellos y con la Administración del Estado, que tiene como finalidad promover la cohesión del Sistema Nacional de Salud a través de la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio del Estado*", debería promover, bien una reforma normativa, bien la reforma de los procedimientos de relación entre las Comunidades Autónomas y las Mutuas.

III.5.4.1.3. Incidencias detectadas en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

Por lo que respecta al análisis del control de la facturación realizado por parte de la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", hay que destacar las siguientes incidencias:

- El 11% de las facturas de asistencia sanitaria no contienen una descripción de la prestación realizada, incidencia que afecta a un elevado 59% de las facturas relativas a seguimiento y control de ITCC.

- El dato de la empresa o centro de trabajo al que pertenece el trabajador asistido no consta en el 66% de las facturas.

- El nombre del trabajador accidentado atendido por contingencia profesional no aparece en el 8% de las facturas de asistencia sanitaria, mientras que esta incidencia se produce en el 42% de los casos por contingencia común.

- Existe una factura girada por la sociedad MADRILEÑA DE ASISTENCIA SANITARIA, S.L., por importe de 34.794 euros, en concepto de revisión de precios, con carácter retroactivo, debido a la aprobación de un convenio colectivo aplicable al transporte sanitario por ambulancia firmado por la Comunidad de Madrid. Para dar cobertura a este pago, se firmó con fecha 26 de diciembre de 2005 un Anexo al concierto inicial suscrito con la citada sociedad el 1 de febrero de 2000, en el que se establece que "*como consecuencia de la publicación y entrada en vigor del Convenio Colectivo para las empresas de transporte de enfermos y accidentados en ambulancia de la Comunidad de Madrid, existen cantidades pendientes de abonar por los nuevos conceptos reconocidos en el mismo fruto de la negociación entre las partes y que suponen un beneficio económico extra para los destinatarios de dicho Convenio, concretamente por importe de 34.794,26 euros*". Este importe corresponde a la compensación del incremento adicional de costes de personal experimentado con motivo de la aprobación del Convenio, que se publicó en agosto de 2005 con efectos económicos desde 1 de enero de ese año, con unos incrementos superiores a los del índice de precios al consumo, que eran los expresamente reconocidos en los contratos firmados. El texto del citado convenio se refiere a los incrementos salariales que deben soportar las empresas dedicadas a esta actividad en sus costes de personal, no deduciéndose del mismo que este coste se pueda trasladar a otros destinatarios del servicio, máxime cuando el contrato en vigor ya tenía previstas otras fórmulas de revisión de precios[84].

- En cuanto a las facturas analizadas relativas al seguimiento y control de la prestación económica de ITCC, como ya se ha apuntado, la modalidad de pago que aplica esta Mutua es a tanto alzado (mediante un precio unitario por trabajador protegido, independientemente de que se efectúe o no actuación alguna o del número de trabajadores sobre los que efectivamente se realicen). Efectuado un cálculo sobre algunas facturas en las que consta el número de trabajadores atendidos, del coste unitario por cada uno de ellos, los resultados son dispares, oscilando entre los 23,36 euros de la sociedad SLINGA PREVENCIÓN Y SEGURIDAD, S.L., los 399 euros de VIPRESA, S.L., o los 430 euros del proveedor A.G.B. Además, este sistema de fijación de tarifas provoca la existencia de importantes debilidades en los procedimientos de control interno de la facturación recibida, como se indica a continuación:

  - Solicitada justificación adicional sobre dos facturas giradas a la Mutua por GABINETE MÉDICO VELÁZQUEZ, S.L. y FICEME, S.A. HOSPITAL DE DÍA PÍO XII, por un importe conjunto de 2.662 euros y cuyo concepto literal era "*Seguimiento y control de las contingencias comunes*", la Mutua manifestó que se trataba de facturas erróneamente contabilizadas con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, por corresponder a reconocimientos médicos o servicios realizados para el Servicio de Prevención Ajeno, al que

[84] La Mutua, en trámite de alegaciones, manifiesta que la modificación contractual se realizó en la órbita de la contratación privada, aplicando de forma razonable los principios de buena fe y equilibrio contractual. A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera que no resultaba necesaria la aceptación de estas nuevas condiciones económicas y su aplicación con carácter retroactivo, ya que éstas podrían haber sido objeto de nueva negociación cuando el contrato en vigor venciera. Por otra parte, la cuantía de la modificación representaba un importe irrelevante frente a la facturación total de esta empresa a la Mutua, lo que no podía afectar al equilibrio contractual que esta última aduce como argumento.

se había procedido a requerir el reintegro. Según justificante aportado por la Mutua, este reintegro se produjo con fecha de 24 de abril de 2007[85].

Esta práctica evidencia la utilización de la facturación de empresas dedicadas al control y seguimiento de la baja médica por ITCC, para canalizar la realización de reconocimientos médicos gratuitos a las empresas asociadas y con cargo, indebido, al patrimonio de la Seguridad Social.

- Otra factura expedida por ASISTENCIA SANITARIA SISTENS, S.A., por importe de 5.600 euros, tampoco se refería al control y seguimiento de la situación de baja médica origen de la prestación económica de ITCC, sino a la realización de campañas sanitarias de carácter preventivo en un determinado grupo de empresas (INDITEX), con elevada incidencia de bajas médicas por contingencias comunes.

  La realización de esta actividad de carácter preventivo dirigida a una empresa asociada, no puede, a juicio de este Tribunal de Cuentas, ser asumida por el patrimonio de la Seguridad Social, dado que la competencia que las Mutuas tienen asignada, en este sentido, es la gestión de la prestación económica de la incapacidad temporal. Una vez más se confirma la canalización a través de este programa presupuestario de gastos relacionados con la prevención de riesgos laborales.

  Por todo ello, el importe señalado de 5.600 euros podría ser considerado como un pago indebido y podría haber ocasionado un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

- En otro supuesto correspondiente a la sociedad FISIOTERMAL, S.L. se facturan, por un importe de 690 euros, actuaciones realizadas con carácter previo a la situación de baja médica por incapacidad temporal. Se prestaron un total de 46 sesiones de rehabilitación al objeto de que un determinado trabajador de la empresa VALEO, S.A., no causara baja.

  Esta práctica excede las competencias que en la gestión de la prestación económica de ITCC tienen encomendadas las Mutuas.

- En el caso de un trabajador de los varios seleccionados entre los 48 que, según factura de POLICLÍNICA MÉDICA, S.L., CLÍNICA COVADONGA, habían recibido "Servicios prestados Control y seguimiento ITCC", la Mutua no ha podido acreditar la existencia de ningún tipo de actividad.

Todas las incidencias apuntadas corroboran que los procedimientos de control interno utilizados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", sobre la facturación de los servicios prestados por empresas externas referidos al control y seguimiento de la situación de baja médica que da derecho a la prestación económica de ITCC, no presentan garantías suficientes para impedir que con cargo a este programa presupuestario, y, por tanto, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, se estén canalizando gastos no asumibles por la Seguridad Social, especialmente gastos relacionados con la prevención de riesgos laborales, atribuibles

[85] La Mutua, en trámite de alegaciones, hace constar que el error se había rectificado con anterioridad a la actuación del Tribunal de Cuentas. Esta afirmación no puede ser aceptada por este Tribunal de Cuentas dado que con fecha 7 de marzo de 2007, se requirió por escrito a la Mutua información y documentación soporte de, entre otras, las dos facturas a las que el Anteproyecto se refiere, y el reintegro se realizó con fecha 24 de abril de 2007.

bien al propio empresario asociado, bien al patrimonio privativo de la Mutua si los empresarios afectados tienen con ella concertado el Servicio de Prevención Ajeno.

En este sentido, hay que señalar que de la muestra analizada sobre servicios de control y seguimiento de ITCC, el 77% de las empresas asociadas que los recibieron, tenían contratado con la Mutua el Servicio de Prevención Ajeno.

- Cuando la actuación en el ámbito de las contingencias comunes se refiere a la prestación de asistencia sanitaria, se ha constatado que no se cumplen los requisitos de autorización previa por parte de la autoridad sanitaria del Servicio Público de Salud correspondiente, tal y como previene el artículo 82 del Reglamento sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas.

  En este sentido, la Mutua manifiesta no proceder a la solicitud de tales autorizaciones debido a que por parte de los Servicios Públicos de Salud correspondientes no se atienden, en ningún supuesto, dichas solicitudes. Se informa que, por ejemplo, el Servicio Andaluz de Salud ha indicado que no se curse este tipo de solicitudes, si bien esta circunstancia no se ha podido acreditar documentalmente.

- Se han detectado cinco casos en los que la primera actuación de control sobre el trabajador se realizó con posterioridad a la fecha de incorporación al puesto de trabajo tras la baja médica, lo que evidencia una deficiente gestión.

- Por último, se ha podido constatar que en el 31% de los casos analizados se han producido actuaciones relativas a ITCC anteriores al decimosexto día de la baja médica, en contra de lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley General de la Seguridad Social para el Régimen General.

Por todo ello, como conclusión global del presente epígrafe III.5.4.1. *"Debilidades en los procesos de control de la facturación recibida"*, hay que hacer constar que las debilidades en los procedimientos de contratación utilizados por todas las Mutuas incluidas en la muestra, así como en los procedimientos de control interno de la facturación utilizados, introducen en este tipo de actuaciones un elevado riesgo de que no se garantice el estricto cumplimiento de los principios generales de buena gestión (eficiencia, eficacia y economía) que deberían presidir el funcionamiento de las Mutuas, en cuanto gestoras de fondos públicos.

Las incidencias señaladas permiten deducir que sobre la facturación de los servicios prestados por empresas externas referidas a la asistencia sanitaria o al control y seguimiento de la ITCC son insuficientes, lo que provoca un riesgo significativo de que, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, se estén canalizando gastos no asumibles por la Seguridad Social, por no quedar suficientemente acreditada su realización, por no corresponder a trabajadores protegidos o a empresas asociadas, por tratarse de actuaciones no permitidas o fuera de los plazos previstos por el ordenamiento jurídico, o por referirse a prevención de riesgos laborales.

Por tanto, las Mutuas deberían proceder a reforzar sus procedimientos de control interno, tanto en la contratación de estos servicios como en la ejecución de los mismos, para corregir las incidencias puestas de manifiesto. Por su parte, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar el control ejercido sobre este tipo de gastos para evitar que, en el futuro, las deficiencias señaladas se sigan produciendo.

III.5.4.2. DISPARIDAD ENTRE LAS TARIFAS APLICADAS POR LOS DISTINTOS PROVEEDORES DE SERVICIOS

Analizadas las tarifas aprobadas por parte de las tres Mutuas de la muestra principal mediante conciertos firmados con diversos proveedores, se ha constatado que existen dos tipos de incidencias: en primer lugar, diferencias notables en las tarifas aplicables en una determinada Mutua a la prestación de un mismo servicio, en función del proveedor que lo preste; y en segundo lugar, diferencias en los importes de tarifas que aplica un mismo proveedor por idéntico servicio, en función de la Mutua a la que vaya dirigido.

En cuanto al primer tipo de incidencia apuntada, esto es, que una Mutua abone un precio muy diferente por idéntico servicio en función del proveedor que lo preste, ya se trate de actividades estrictamente sanitarias o de control y seguimiento de la prestación de ITCC, se han detectado supuestos en los que las diferencias de tarifas pueden llegar a ser muy significativas, alcanzando en determinados supuestos hasta el triple del valor facturado por un proveedor en relación con el tarifado por otro por idéntica prestación o servicio. En el cuadro siguiente, se muestran algunos ejemplos que permiten corroborar la conclusión obtenida:

CUADRO Nº 31

COMPARATIVA TARIFAS

(En euros)

MUTUA	CONCEPTO							
	Estancia en habitación individual		Estancia UVI-UCI		Quirófano		Electro-cardiograma	
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT[86]	Virgen del Mar. Almería	88	Virgen del Mar. Almería	252	CM Delfos. Barcelona	67 (45 min.)	Virgen del Mar. Almería	9
	CM Delfos. Barcelona	107	CM Delfos. Barcelona	301	Esperanza de Triana. Sevilla	109 (45 min.)	Esperanza de Triana. Sevilla	32
	Esperanza de Triana. Sevilla	138	Esperanza de Triana. Sevilla	398				
Nº 274. IBERMUTUAMUR	Clínica La Luz. Madrid	108	Quirón Barcelona	301*	CM Asturias	212 (1 h.)	POVISA. Vigo	15
	Quirón Barcelona	112*	Quirón San Sebastián	439*	Ibérica de Diagnóstico y Cirugía.	300-1.120 (1 h.)	N.Sª Perpetuo Socorro. G. Canaria	39
	Quirón San Sebastián	154*	Ibérica de Diagnóstico y Cirugía.	600				
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	H. San Rafael. A Coruña	95	H. Beata Mª Ana. Madrid	224	Clínica Rincón Béjar. Málaga	130 (hasta 1 h.)	H. San Rafael. A Coruña	10
	Quirón San Sebastián	155	Quirón San Sebastián	500	Sanatorio Dr. Gálvez. Málaga	170 (hasta 1 h.)	Sº. Perpetuo Socorro. Alicante	41
	Policlínica Guipúzcoa	214	Policlínica Guipúzcoa	593				

*Tarifa aplicable al año 2003.

[86] La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", en trámite de alegaciones, ha indicado que en el entorno sanitario privado, el mercado de oferta es sumamente inelástico y con pocas posibilidades de adecuación a la demanda, lo que vendría a explicar, a su juicio, las diferencias existentes entre tarifas. Sin embargo, más adelante, reconoce supuestos en que las tarifas que le son aplicadas resultan más favorables que las que el mismo proveedor utiliza para la facturación a otras Mutuas, motivados por el mayor volumen de utilización de servicios y al importante número de asociados ubicados en el entorno de esos proveedores, que otorgan a la Mutua una capacidad de negociación y unas economías de escala al proveedor no aplicables a otras Mutuas. Ambas afirmaciones resultan contradictorias, puesto que no resulta compatible la inelasticidad de la oferta con la capacidad de negociación de precios que la Mutua admite. Este Tribunal de Cuentas debe poner de manifiesto que, con carácter general, la distinta capacidad negociadora que cada Mutua pueda ejercer en el ámbito geográfico donde tenga mayor implantación sí influye en el precio de los servicios prestados, lo que evidencia las ineficiencias de este modelo y aconseja que el sujeto negociador fuera el sector de las Mutuas en su conjunto, lo que generaría unas economías de escala que podrían redundar en unas tarifas por servicio más económicas para el sector y, por tanto, para la Seguridad Social.

Por otra parte, el segundo tipo de incidencia apuntada, evidencia que los mismos proveedores facturan distintas tarifas por conceptos idénticos en función de la Mutua destinataria. Así, SANATORIO DR. GÁLVEZ, S.A. de Málaga, que provee tanto a "UNIVERSAL MUGENAT" como a "FRATERNIDAD MUPRESPA", aplica unas tarifas que, en general, son superiores para la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" (por ejemplo, la tarifa por derechos de quirófano por más de dos horas, es de 400 euros y 242 euros, respectivamente). Las tarifas que aplica el SANATORIO VIRGEN DEL MAR, S.A. para las dos Mutuas anteriormente citadas en el año 2005 resulta, por el contrario, a favor de "UNIVERSAL MUGENAT" (por ejemplo, la estancia en habitación individual se factura a 88 euros a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" y a 136 euros a "FRATERNIDAD MUPRESPA"; la estancia en la UCI, a 252 y 350 euros, respectivamente; y la prueba de electrocardiograma se factura a 9 y 25 euros a cada una de ellas).

Este Tribunal de Cuentas considera, que, si bien algunas de estas diferencias pudieran explicarse por razones de mercado (oferta y demanda, calidad del servicio, rapidez en la atención, localización geográfica, etc.), el hecho de que los márgenes de actuación para la fijación de estas tarifas sean tan amplios, unido a factores como la ya señalada falta de transparencia y de concurrencia en los procedimientos internos de adjudicación de los contratos, o la adjudicación de éstos a favor de empresas asociadas o vinculadas directa o indirectamente a las Mutuas, crea un entorno de actuación que posibilita la existencia de tarifas no ajustadas a precios de mercado y genera un riesgo de que se estén produciendo perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social, contraviniendo los principios generales de buena gestión económico financiera. Además, las razones expuestas (diferencia de servicio, de localización geográfica, etc.), no pueden esgrimirse en el supuesto de que un mismo proveedor aplique distintas tarifas según la Mutua destinataria del servicio.

Por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración debería analizarse la conveniencia de proceder a la suscripción, al menos en aquellos supuestos en los que el volumen de concertación así lo aconsejara, de conciertos de asistencia sanitaria para todo el sector, lo que eliminaría la existencia de precios tan dispares, tanto entre clínicas como entre Mutuas, y posibilitaría la existencia de precios más ventajosos para la Seguridad Social, en función del mayor volumen contratado.

Carece de sentido que el patrimonio de la Seguridad Social, que en definitiva es el que financia estos gastos, soporte costes diferentes para un mismo tipo de servicios.

III.5.4.3. CONCERTACIÓN Y CONTRATACIÓN CON EMPRESAS ASOCIADAS A LAS MUTUAS DE LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA O DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES

Una de las consecuencias que se derivan de que las Mutuas no apliquen un sistema normalizado de contratación con ciertas garantías, desde la inexistencia de justificación de la propia necesidad de acudir a la concertación o contratación con entidades privadas, hasta la ausencia de publicidad en las licitaciones y de transparencia en la concurrencia de ofertas para la selección objetiva y no discriminatoria de los adjudicatarios, es que existe la posibilidad de favorecer a las empresas que suscriban el documento de asociación para la cobertura de las contingencias profesionales y, en su caso, comunes, de sus trabajadores con la Mutua adjudicadora de este tipo de contratos.

En este sentido, entre los contratistas de las Mutuas que prestan asistencia sanitaria o control y seguimiento de ITCC, se han detectado algunos que firman sus conciertos en el mismo periodo temporal en que se asociaron o adhirieron a la Mutua. Este supuesto se ha constatado en trece proveedores de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", en siete contratos firmados con la

Mutua número 274.- “IBERMUTUAMUR”, y en el caso de la Mutua número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”, es significativa la coincidencia en el tiempo entre la asociación y la firma del contrato con la sociedad SERVICIOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS, S.L., principal proveedor de servicios de control de ITCC. Esta sociedad facturó a la Mutua unos importes de 758.516 euros y de 958.132 euros en los años 2005 y 2006, respectivamente, causó alta en la Mutua en marzo de 2005 y pocos días más tarde suscribió el contrato de prestación de servicios.

La contratación de la asistencia sanitaria que hacen las Mutuas con sus empresas asociadas o trabajadores adheridos, en el caso de la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” ascendió al 29% del total del gasto que se imputó en el año 2005 al artículo 25 de su Presupuesto de Gastos, bajo el concepto de asistencia sanitaria con medios ajenos. El mismo cálculo realizado para el año 2006, arroja un porcentaje de facturación por empresas asociadas o personas adheridas del 31%.

Los datos sobre contratación con empresas asociadas o trabajadores adheridos a la Mutua número 274.- “IBERMUTUAMUR”, respecto a la prestación de asistencia sanitaria, ascienden al 31% del importe facturado en el año 2005 y al 23% en 2006.

La contratación con empresas asociadas, en la Mutua “FRATERNIDAD MUPRESPA” se eleva, respecto al importe facturado en concepto de asistencia sanitaria, a un 26% en el año 2005 y al 29% en 2006.

Por lo que respecta a la contratación externa del control y seguimiento de la prestación económica de ITCC, el porcentaje de facturación realizado por empresas asociadas o trabajadores adheridos se eleva, en la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” al 33% y al 38% en los años 2005 y 2006, respectivamente. En la Mutua “IBERMUTUAMUR”, estas ratios son del 25% y del 28%, respectivamente, para los mismos años indicados. En el caso de la Mutua “FRATERNIDAD MUPRESPA”, estos porcentajes fueron del 46% en el año 2005, situándose en el 69% en 2006.

Especialmente clarificador resulta, en este sentido, el supuesto de la prestación de asistencia sanitaria por parte de CENTRO ESPECIALIZADO MÉDICO ESTÉTICO, S.L. a la Mutua número 267.- “UNIÓN DE MUTUAS” (UNIMAT). Este centro forma parte de un grupo de empresas (MARINA D’OR), asociadas a la Mutua, que presta asistencia sanitaria a la propia Mutua, pero con carácter exclusivo a los trabajadores del grupo empresarial al que pertenece.

III.5.4.4. CONTRATACIÓN CON PERSONAS FÍSICAS O ENTIDADES RELACIONADAS, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, A LAS MUTUAS

En el apartado III.3. “*Régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Mutuas*” se ha realizado un análisis exhaustivo sobre el régimen general de incompatibilidades del personal que presta sus servicios profesionales por cuenta ajena en las Mutuas, del régimen especial de incompatibilidades que afecta al personal facultativo que presta sus servicios, directa o indirectamente, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia a las Mutuas, y del régimen singular de prohibiciones de contratar que afecta a los miembros de la Junta Directiva y al personal directivo de las Mutuas.

Estos regímenes de incompatibilidades se encuentran regulados, básicamente, en la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en la Ley General de Sanidad y en la Ley General de Seguridad Social, respectivamente.

Por lo que respecta al régimen sancionador de los incumplimientos que se pudieran producir hay que hacer referencia, básicamente, al Convenio Colectivo del sector de Mutuas, que considera una de las conductas susceptibles de constituir falta muy grave de las tipificadas en el artículo 60.3 j) la de "*desarrollar una actividad, por cuenta propia o ajena, que esté en concurrencia desleal con la actividad de la empresa*". Este apartado está inspirado en el principio general del Estatuto de los Trabajadores de la buena fe contractual que debe presidir la actuación del trabajador.

Asimismo, por lo que respecta a la actividad asistencial del personal de las Mutuas y la posibilidad de concertar con centros sanitarios privados, la referencia normativa básica está constituida por el artículo 93 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuando dispone que "*no podrán ser vinculados los hospitales y establecimientos del sector privado en el Sistema Nacional de Salud, ni se podrán establecer conciertos con centros sanitarios privados cuando en alguno de sus propietarios o en alguno de sus trabajadores concurran las circunstancias que sobre incompatibilidades del sector público y el privado establezca la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas*".

Sin embargo, según las comprobaciones realizadas por este Tribunal de Cuentas, en el ámbito de la actividad sanitaria y del control y seguimiento de la Incapacidad Temporal gestionadas por las MATEPSS, se producen numerosos casos de relación o vinculación, directa o indirecta, con las empresas proveedoras.

Con independencia de que en el subapartado III.4.2 del presente Informe se hayan detallado todas las sociedades vinculadas a las Mutuas, a continuación se citan los supuestos más significativos relacionados con la concertación de la asistencia sanitaria y con la contratación del control y seguimiento de la ITCC.

III.5.4.4.1. Incidencias detectadas en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

En la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", las principales empresas que facturan tanto en concepto de asistencia sanitaria como por control y seguimiento de la prestación económica de ITCC, tienen algún tipo de vinculación con la entidad.

En efecto, se ha podido constatar que existen múltiples implicaciones entre personas directa o indirectamente relacionadas con la Mutua (empleados, ex empleados o familiares) y personas que ocupan diferentes cargos en las citadas sociedades.

Asimismo, muchas de estas sociedades tienen entre su objeto social la actuación en el área de prevención de riesgos laborales, otra de las actividades típicas de la Mutua, bien con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, bien a través de la Sociedad de Prevención creada al amparo de las previsiones del Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno. A pesar de la fuerte vinculación existente entre las actividades de prevención de riesgos laborales realizadas por estas sociedades y las realizadas por la Sociedad de Prevención de la Mutua, este Tribunal de Cuentas no ha procedido al análisis de estas relaciones comerciales al caer fuera del ámbito objetivo de la presente Fiscalización.

Los principales datos económicos sobre las sociedades vinculadas se han reflejado en el cuadro que figura incluido en el epígrafe III.4.2.3. *"Entidades vinculadas a la Mutua número 10.- UNIVERSAL MUGENAT"* del presente Informe.

En el presente apartado se ha optado por incluir una sucinta descripción de las incidencias puestas de manifiesto en el análisis de la formalización y ejecución de los conciertos y/o contratos suscritos con estas sociedades, en el área de asistencia sanitaria y en el de control y seguimiento de la ITCC.

- CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A.

El CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A. es la principal empresa proveedora de asistencia sanitaria de la Mutua. En este Centro, la Mutua dispone de unas instalaciones arrendadas donde se encuentra desplazado parte del personal sanitario en plantilla de la Mutua. El importe facturado en 2005 ascendió a 2.283.562 euros por asistencia sanitaria y a 156.665 euros en concepto de arrendamiento, y en 2006, a 2.432.236 euros y a 119.328 euros, respectivamente. La facturación de CENTRO MÉDICO DELFOS a la Mutua supuso el 15% de su volumen de negocios en 2005.

La propia Mutua ocupó la vicepresidencia del Centro Médico hasta el año 2002. Actualmente, formando parte del Consejo de Administración de CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A., se encuentra PREVISORA GENERAL MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA, sociedad con numerosas vinculaciones a la Mutua, y cuyo representante físico en CENTRO MÉDICO DELFOS es A.B.M., que formó parte del personal de la Mutua, y que también figura en otras sociedades vinculadas que se tratan en el presente Informe.

Por otra parte, el Centro comparte domicilio social con el CENTRO DIAGNÓSTICO AR-VI, S.A., en los números 151-156 de la Avenida Hospital Militar de Barcelona. Adyacentes se encuentran el GABINETE NUCLEAR DELFOS, S.L. (número 143 de la misma Avenida), URGEOMAR, S.L. (número 135) y TÉCNICAS Y TERAPÉUTICAS MÉDICAS, S.A. (número 127). La facturación conjunta de estas últimas cuatro sociedades a la Mutua se elevó a 382.473 euros en 2005 y a 325.760 en 2006, importes que representaron entre el 3% y el 6% de su cifra de negocios en 2005.

La información suministrada por el Registro Mercantil de estas sociedades y del CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A., demuestra que existen nombres coincidentes en los órganos de dirección y representación de las cinco. Además, la documentación aportada muestra que los impresos de solicitud de pruebas médicas o diagnósticas llevan indistintamente los nombres de cualquiera de ellas.

Todas las empresas señaladas están asociadas a la Mutua en la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social.

Realizada una selección de las facturas presentadas por el CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A. a la Mutua, este Tribunal de Cuentas ha constatado un insuficiente control de ésta sobre los servicios facturados. Así, en dos facturas no concuerda la atención prestada según la factura (estancias en UVI, intervención quirúrgica, etc.) con la lesión que aparece en el parte de accidente de trabajo (de carácter leve). Recabada mayor información al respecto, la Mutua aporta una explicación por escrito en la que se hace constar que en ambos casos se produjeron complicaciones posteriores en la evolución de los pacientes que hicieron necesario un nuevo ingreso y asistencia. Sin embargo, como documentación acreditativa de esta circunstancia se remite el mismo parte de accidente de trabajo inicial en el que figura la lesión leve.

Solicitada información complementaria sobre una serie de facturas de CENTRO DIAGNÓSTICO AR-VI, S.A., de los partes de accidentes de trabajo o de los partes médicos sin baja, no se desprende directamente la justificación de la prueba facturada, por lo que no se ha podido constatar el nivel de control de la Mutua sobre la facturación aportada por este Centro.

Realizadas las mismas actuaciones sobre algunas de las facturas de GABINETE NUCLEAR DELFOS, S.L., se han detectado dos incidencias puntuales que ponen de manifiesto, una vez más, un insuficiente control sobre esta facturación. En un caso, el parte médico aportado es de julio de 2007, mientras que la factura es de noviembre de 2005, y en otro supuesto, la empresa ya no estaba asociada en el momento de la prestación de la asistencia sanitaria al trabajador.

- PROYECTOS SOUND, S.L.

Esta sociedad, asociada a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", resulta la principal proveedora de servicios de control y seguimiento de la prestación económica de ITCC, ya que, en virtud de contrato firmado el 3 de enero de 2005, presenta un gasto anual con cargo a la Mutua en 2005 de 2.380.157 euros y de 1.561.554 euros en 2006.

De acuerdo con las Cuentas Anuales depositadas en el Registro Mercantil correspondiente, el volumen de ingresos recibido de la Mutua en los ejercicios analizados supuso para esta empresa el 84% de su facturación. Este elevado porcentaje, así como la fuerte relación existente entre la sociedad y la propia Mutua, permite concluir que se trata de una empresa creada para la prestación de servicios en "exclusiva" para la Mutua.

Como en otros numerosos supuestos relacionados a lo largo del presente Informe, la constitución de esta empresa vinculada a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" se realizó a través de una sociedad instrumental y con un primer objeto social de carácter inmobiliario. En un lapso breve de tiempo, se procedió al cambio de objeto social, domicilio y cargos de administración. Así, la sociedad PROYECTOS SOUND, S.L. fue creada en 1996 por TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES URGENTES, S.L. Días después, se modificó el domicilio social, el objeto social por el de gestión y explotación sanitaria y de servicios de prevención ajeno, y se nombró Administrador Único a J.A.H.E. personal administrativo de la Mutua. En 2001, se amplió el capital social, momento en el que éste pertenecía íntegramente a sociedades vinculadas a la Mutua: CARMEL CENTRE ASSESSOR, S.L., en un 98%, y, en el restante 2%, MEDIGEST SALUD, S.L. Asimismo, en enero de 2006 se firma un contrato por el que la Clínica de MEDIGEST SALUD, situada en el Paseo de las Acacias de Madrid, pasa a ser gestionada por PROYECTOS SOUND, S.L.

A lo largo del tiempo, han ostentado cargos en esta sociedad muchas personas relacionadas con la Mutua, bien por ser personal en activo o ex empleados, o por otro tipo de vinculación indirecta. La relación de estos nombres y sociedades con la Mutua o con otras empresas vinculadas a la Mutua se detallan de forma exhaustiva en el Anexo VI del presente Informe.

Por otra parte, de las Cuentas Anuales presentadas por esta sociedad en el Registro Mercantil correspondiente, se desprende que el número medio de trabajadores con los que contó en el año 2005 fue de 25, y en el año 2006 de 14, lo que, en principio, podría parecer escaso para el elevado volumen de negocio que presenta esta sociedad.

Sin embargo, a la vista de las actuaciones realizadas por esta sociedad correspondientes a cada proceso facturado, que en la práctica se redujeron a dos o tres gestiones (telefónicas o visitas médicas), así como que el promedio de actividad diaria resultó de 1,17 llamadas y 0,32 visitas, se deduce que la actividad realizada a favor de la Mutua fue muy escasa. Escasa actividad que no justificaría el recurso a la externalización de este servicio.

Por otra parte, la tarifa aplicada a cada proceso (100 euros) resulta elevada para unas actuaciones que, como se ha indicado, correspondieron a dos o tres gestiones, por lo que la Mutua no ha garantizado el cumplimiento de los principios de economía y eficiencia que deben presidir la gestión de fondos públicos.

Además, de la muestra de facturación analizada, se desprende la existencia de algunas debilidades en el control y justificación de los servicios prestados por esta sociedad a la Mutua: se aportan facturas mensuales con una relación de nombres de personas atendidas por contingencias comunes, en las que no consta la empresa a la que pertenecen, ni el tipo concreto de asistencia o gestión realizados. Se ha podido constatar, además, la inclusión improcedente en la facturación de servicios realizados con posterioridad a la situación de alta médica del trabajador, así como de servicios realizados antes del transcurso de los quince primeros días de baja por ITCC aplicable al Régimen General, período temporal en el que la Mutua no satisface la prestación económica y, por tanto, debe abstenerse de efectuar gestión alguna.

– PAUTA SYSTEM, S.L.

PAUTA SYSTEM, S.L. es una sociedad proveedora de servicios de control y seguimiento de ITCC, cuya relación contractual con la Mutua se formalizó el 29 de abril de 2005, y que facturó a la Mutua 453.400 euros en 2005 y 1.310.800 euros en 2006. Resulta destacable el hecho de que la facturación casi se triplica de un ejercicio al siguiente, máxime cuando el criterio manifestado por la Mutua a este Tribunal de Cuentas en esta materia, era el de reducir drásticamente el recurso a la contratación de terceros, procediendo, incluso, a la denuncia y resolución de determinados contratos en vigor.

Solicitadas las Cuentas Anuales de esta sociedad al Registro Mercantil correspondiente, se ha podido constatar que la facturación girada a la Mutua durante los ejercicios 2005 y 2006 representa el 69% y el 81% respectivamente de su cifra neta de negocios. Este elevado porcentaje, unido a la vinculación con la Mutua, permite concluir que se trata de una empresa creada para la prestación de servicios de forma preponderante para la Mutua.

Esta empresa se constituyó en 2004 a través de la sociedad instrumental GESTIÓN Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES, S.L.. El domicilio se fijó en la misma dirección de Barcelona que la constituyente, y su objeto social inicial era la promoción inmobiliaria. Meses después, se modificó tanto el objeto social, que pasó a ser la gestión y explotación de servicios médicos y en especial los de prevención, como el domicilio y los cargos de administración. Todos los nombres de personas relacionadas con la sociedad y la Mutua figuran detallados en el Anexo VI del presente Informe.

De la documentación aportada por el Registro Mercantil correspondiente, se deduce que esta sociedad contaba en 2005 con una media de 9 trabajadores por cuenta ajena, lo que, en principio, podría parecer escaso para el elevado volumen de negocio que presentaba esta sociedad.

Por su parte, de forma idéntica a la descrita para la sociedad PROYECTOS SOUND, S.L., la tarifa que tenía suscrita con la Mutua por proceso comunicado ascendía a 100 euros, y del detalle solicitado acerca de alguna de las facturas satisfechas por la Mutua, se desprende que el servicio prestado correspondió en ocasiones a una sola gestión, por lo que el precio resulta elevado respecto a la prestación recibida, lo que supone un incumplimiento de los principios generales que deben inspirar la gestión de fondos públicos: eficiencia y economía.

Por lo que respecta al promedio de actividad realizado por esta sociedad para la Mutua, éste resultó ser de 1,18 llamadas telefónicas y 0,23 visitas médicas diarias, lo que no justifica la necesidad de acudir a medios externos para la prestación de estos servicios.

A lo anterior se añade, como en otros de los supuestos contemplados en el presente subepígrafe, la existencia de inclusión en las facturas de servicios realizados con posterioridad a la situación de alta médica del trabajador, así como de servicios realizados antes del transcurso de los quince primeros días de baja por ITCC.

- CENTROS CANARIOS DE MEDICINA Y SALUD, S.L.

Esta sociedad tiene suscritos con la Mutua dos contratos de fechas 3 de enero y 1 de julio de 2005 para la prestación de servicios de asistencia sanitaria y de control y seguimiento de Incapacidad Temporal. Se trata de una empresa asociada a la Mutua, tanto para la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social de sus trabajadores, como para la cobertura de la prestación económica de ITCC, que facturó a la misma 626.300 euros en 2005 y 768.149 euros en 2006.

De acuerdo con la información facilitada al efecto por el Registro Mercantil correspondiente se observa, en primer lugar, que el 100% de su cifra de negocios relativa a 2005 procede de su facturación a la Mutua. El hecho de que esta sociedad trabaje exclusivamente para la Mutua, unido a que se trata de una sociedad creada por personal de la propia Mutua, supone un elevado riesgo de que el patrimonio de la Seguridad Social se pueda ver perjudicado porque las condiciones o precios de la contratación con esta sociedad no se ajusten a las reglas de mercado, y constituye una grave irregularidad que viene a evidenciar, una vez más, la sistemática creación de sociedades por personal de la Mutua –como en el supuesto presente-, para satisfacer en exclusiva necesidades de la propia Mutua, con el objetivo de alcanzar un beneficio económico, directo o indirecto, para dicho personal.

La vinculación existente entre CENTROS CANARIOS DE MEDICINA Y SALUD, S.L. y la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” se remonta a su creación en 1994 por M.P.G.M., antigua trabajadora en plantilla de la Mutua, y A.E.J.C., ambas personas unidas por diferente vínculo de parentesco con M.C.J.C., personal administrativo de la Mutua en Las Palmas de Gran Canaria.

En 2001 se nombró administrador de la sociedad a S.H.O., igualmente personal administrativo de la Mutua en Las Palmas de Gran Canaria (que presentó su renuncia al cargo en la sociedad el 20 de enero de 2006), y se nombraron apoderados a Y.C.B.S., que también forma parte del personal administrativo de la Mutua en el Departamento de Información y Auditoría en la sede central de Barcelona, y a J.J.C. residente en Barcelona y que aparece en muchas de las empresas vinculadas a la Mutua. Asimismo, M.S.H., persona con una fuerte relación con todas las empresas vinculadas a la Mutua que se detallan en el presente apartado y que fue trabajadora por cuenta ajena en “Mutua UNIVERSAL, Fundación Privada”, figura como Secretaria de la Junta de la sociedad en el año 2005.

Todas las vinculaciones personales y societarias entre la Mutua y CENTROS CANARIOS DE MEDICINA Y SALUD, S.L. figuran detalladas en el Anexo VI del presente Informe.

Otro aspecto que podría reforzar la idea de la relación de la Mutua con las personas que ostentan la titularidad de esta sociedad, sería el hecho de que la celebración de la Junta General de aprobación de sus Cuentas Anuales, en los años 2004 y 2005, tuviera lugar en Barcelona, mientras que la sede social de la entidad radicaba en Canarias, así como que la sociedad CARMEL CENTRE ASSESSOR, S.L. (actualmente AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA

MEDICINA Y SALUD, S.L.), sociedad analizada en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe, posea una participación en el capital social de esta empresa de 29.690 euros en los ejercicios 2004 a 2006, ambos inclusive.

En otro sentido, la relación con la Mutua se deduce también de la circunstancia de que esta sociedad comparta inmueble, e incluso cartel publicitario exterior, con la Mutua en, al menos, la calle Alférez Quintana Suárez de Telde, así como que la plantilla de personal con que contaba esta sociedad (diez trabajadores en 2005), parece escasa para el volumen de negocio que gestiona.

De la revisión de una muestra de la facturación expedida por esta sociedad a la Mutua, este Tribunal de Cuentas pudo constatar que ésta es realizada de forma mensual, desglosando los casos atendidos por contingencias profesionales y por contingencias comunes, y con un listado de trabajadores atendidos, fechas de baja y tipo de contingencia, pero sin detalle de las empresas a que pertenecen, ni detalle de la asistencia prestada. Respecto a la gestión de contingencias comunes, detectó la inclusión de servicios realizados con posterioridad a la situación de alta médica del trabajador.

- PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L.

Esta sociedad suscribió con la Mutua dos contratos, uno de fecha 15 de febrero de 2005 que contemplaba la prestación de servicios de control y seguimiento de la ITCC, y otro de fecha 1 de marzo de 2005, que contemplaba tanto la prestación por asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, como la prestación de asistencia sanitaria derivada de contingencias comunes, y que incluía los servicios de visitas médicas, radiología y curas. De acuerdo con la información facilitada al efecto por la DGOSS, este último concierto no está autorizado por dicho Centro Directivo. No obstante, la relación contractual de la Mutua con esta sociedad se extinguió el 13 de octubre de 2006.

La facturación de esta empresa supuso un coste para la Mutua de 524.550 euros en 2005 y de 628.400 euros en 2006. Estos importes facturados a la Mutua representaron el 97% y el 88% de la cifra de negocios de la sociedad en 2005 y 2006, respectivamente, por lo que, una vez más, se evidencia la existencia de empresas creadas para satisfacer, en exclusiva, necesidades de la propia Mutua.

La sociedad se constituyó en el año 2004 por la empresa instrumental GESTIÓN Y TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES, S.L., y ubicó su domicilio en el mismo de la sociedad constituyente. Días más tarde, se modificó al administrador. Actualmente, el domicilio de PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L. está ubicado en Alcalá de Guadaira (Sevilla), en el Polígono Hacienda Dolores, calle Dos, número 17 (en esta misma dirección se domicilia la empresa PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L. a partir del año 2007). No obstante, los administradores son de Barcelona, y se reúnen en esta ciudad para la aprobación de las Cuentas Anuales de la sociedad. Las relaciones de la sociedad con el grupo de empresas vinculado a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” queda reflejado en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe.

Por otra parte, como sucede en buena parte de las sociedades vinculadas, la empresa CARMEL CENTRE ASSESSOR, S.L. (actualmente AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L.) posee una participación en esta sociedad de 2.860 euros durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006.

En cuanto a las incidencias detectadas en relación con esta sociedad, debe comentarse el contenido de los dos conciertos anteriormente mencionados. En el primero, suscrito para el control y seguimiento de la ITCC, firmado el 15 de febrero de 2005, se aprobaba una tarifa de 90 euros por

proceso comunicado, independientemente del número de visitas realizadas. En el segundo de los contratos analizados, suscrito con fecha 1 de marzo de 2005, figuraba una tarifa por *forfait* de contingencias comunes de 180 euros, que incluía tanto las visitas médicas, como la radiología y curas. En primer lugar, debe señalarse que las Mutuas, salvo en los supuestos especiales previstos en el artículo 82 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, no deben cubrir ningún tipo de asistencia sanitaria derivada de la ITCC. Por otra parte, de la documentación analizada, se deduce que, en efecto, el servicio prestado en concepto de contingencia común por esta empresa se limitó a la realización de visitas, sin la prestación de ningún tipo de asistencia sanitaria, por lo que debería aplicarse la primera de las tarifas anteriores (90 euros, que cubriría las gestiones de identificación, control y seguimiento médico en lugar distinto de los centros sanitarios propios de la Mutua a los trabajadores en situación de incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral), y no la correspondiente a *forfait* (180 euros). Adicionalmente, se ha podido constatar que, en la práctica, la tarifa que se está facturando es errónea, ya que como *forfait* de contingencias comunes no se factura el importe de 180 euros, sino el correspondiente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que se eleva a 200 euros.

De la revisión de la documentación justificativa de los servicios incluidos en diversas facturas presentadas a la Mutua por esta sociedad en relación con el control de la ITCC, se ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de incidencias que ponen de relieve un deficiente control de la facturación. Así se ha podido constatar que únicamente se acompaña a cada factura un listado de trabajadores, sin detalle de la empresa a la que pertenecen, con desglose del tipo de prestación que se factura (visitas por contingencias, *forfait* por contingencias comunes o *forfait* por contingencias profesionales). Asimismo, se ha verificado la facturación de servicios realizados antes del transcurso de los quince primeros días de baja por ITCC o después de la fecha del parte médico de alta.

En cuanto al *forfait* de contingencias profesionales, la Mutua tiene concertada con esta sociedad un precio de 200 euros por proceso, que incluye tanto las visitas, como la asistencia sanitaria integral del trabajador accidentado o enfermo. Sin embargo, en la selección de facturas realizada en este área, se ha podido constatar que la asistencia sanitaria es prestada por un facultativo propio de la Mutua.

Por último, este Tribunal ha podido verificar que sólo constan siete trabajadores como personal de esta sociedad, lo que parece una plantilla escasa para el elevado volumen de negocio que gestiona. Sin embargo, y como se ha descrito para otras sociedades, los datos facilitadas por la propia Mutua, indican que se efectúan un promedio de 1,09 llamadas telefónicas y 0,12 visitas diarias por trabajador de esta empresa, lo que vuelve a poner de manifiesto la escasa actividad realizada a favor de la Mutua a pesar del elevado precio facturado a la misma.

Todas las circunstancias puestas de manifiesto en relación con los servicios prestados por PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L. a la Mutua, al menos, evidencian una deficiente gestión económico financiera que no permite garantizar el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben presidir la gestión de los fondos públicos.

- CENTRES CATALANS DE MEDICINA I SALUT, S.L.

Esta empresa, asociada a la Mutua, tenía suscrito un contrato con la misma para la prestación de servicios de asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo, así como de control y seguimiento de la ITCC.

Presentó una facturación en 2005 de 404.283 euros y de 599.270 euros en 2006. De acuerdo con la información facilitada al efecto por el Registro Mercantil correspondiente, el porcentaje de volumen de negocio que supuso la facturación a la Mutua fue prácticamente absoluto -el 97% en 2005-, lo que evidencia, una vez más, la existencia de sociedades creadas para satisfacer, en exclusiva, necesidades de la propia Mutua.

Una prueba más de su vinculación a la Mutua está constituida por el hecho de que, con fecha 1 de septiembre de 2005, se suscribió un acuerdo con la sociedad CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A. –sociedad igualmente vinculada a la Mutua-, por el que CENTRES CATALANS DE MEDICINA I SALUT, S.L. pasó a gestionar el centro asistencial de la Mutua ubicado en la calle Ametllers, 1, de Polinyá.

Esta sociedad, como otras muchas de las que se citan a lo largo del presente Informe como vinculadas a la Mutua, fue constituida por una sociedad instrumental, cuyo objeto social consiste precisamente en la constitución y administración de sociedades. En este caso, la sociedad constituyente fue IURIS ASSESSORS I GESTORS, S.L. El objeto social inicial de la empresa recién constituida era de carácter inmobiliario. Meses después se procedió a modificar tanto la denominación social, como el objeto, y las personas que ostentaban la administración de la misma. Las sucesivas inscripciones registrales muestran nombres de personas y de sociedades que resultan vinculados a la Mutua, y que figuran detalladamente relacionadas en el Anexo VI del presente Informe.

Adicionalmente y una vez más, figuran participaciones de capital de esta sociedad en la cartera que posee CARMEL CENTRE ASSESSOR, S.L. (actualmente AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L.), por un importe de 2.850 euros en los ejercicios 2004 a 2006, ambos inclusive.

Sobre la ejecución de los contratos, de la muestra analizada se derivan una serie de debilidades: se factura a la Mutua con carácter mensual por pacientes atendidos en cada periodo, donde no consta la empresa a la que pertenecen ni la asistencia concreta recibida. Asimismo, de la verificación realizada de facturas y documentación complementaria, este Tribunal de Cuentas ha detectado que, en ocasiones, respecto al servicio que se factura por control y seguimiento de ITCC, no concuerdan las fechas de la baja y del control o seguimiento realizado, o que la prestación del servicio se corresponde con dos únicas gestiones, bien telefónicas o visitas médicas.

- COORDINADORA DE SERVICIOS CLÍNICOS, S.L.

Esta sociedad que está asociada a la Mutua desde octubre de 2003, facturó 345.720 euros y 418.636 euros, respectivamente, en los años 2005 y 2006, a la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, importes que representaron un nivel de dependencia económica de la Mutua del 36% y del 39% en los dos ejercicios citados.

Aunque el concepto presupuestario al que se imputa la práctica totalidad del importe facturado fue el correspondiente a los conciertos de asistencia sanitaria especializada con medios ajenos, no se ha facilitado documento contractual alguno por lo que su facturación se produce al margen de cobertura contractual y, por consiguiente, sin la autorización ministerial preceptiva, lo que podría constituir una infracción muy grave de las tipificadas en la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

El objeto social de esta empresa era la prestación de los servicios de consultorio médico, centros de socorro, sanitarios y clínicos de urgencia. De acuerdo con los datos facilitados al efecto por la Mutua, a 31 de diciembre de 2006, esta empresa tenía siete trabajadores; plantilla que resulta en

apariencia escasa en relación el volumen de negocios de esta sociedad, que en 2005 ascendió a 957.294 euros y en 2006 alcanzó 1.062.425 euros.

El fundador de la sociedad al 60%, R.O.R., actual Administrador Único de la misma, aparece formando parte del Patronato de la "Mutua UNIVERSAL. Fundación Privada" como vocal designado por la Junta Directiva de la Mutua. Esta persona, además, está unida por vínculo de parentesco con el médico del Departamento de Medicina de Empresa de la Mutua.

Por su parte, el otro socio fundador al 40% y que fue administrador de la sociedad de 1993 a 1998, J.B.T., es miembro de la Junta Directiva de la Mutua como representante de la sociedad VERN DE TAPAS METÁLICAS, por lo que podría vulnerar las prohibiciones para contratar que pesan sobre los miembros de la Junta Directiva de las Mutuas en virtud del artículo 76 de la Ley General de la Seguridad Social.

– CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A.

Esta sociedad asociada a la Mutua, es una empresa proveedora de servicios de asistencia sanitaria y de control y seguimiento de la prestación económica de ITCC, que presentó una facturación a la Mutua de 248.839 euros en 2005, si bien en el ejercicio 2006 esta cuantía pasó a ser insignificante. Según información facilitada por la Mutua, la relación contractual con esta sociedad se extinguió el 31 de agosto de 2005. A través de las Cuentas Anuales de esta sociedad relativas al ejercicio 2005 depositadas en el Registro Mercantil, se ha podido calcular que la facturación girada a la Mutua representó ese año el 9% de su cifra neta de negocios.

La sociedad fue fundada en 1989 por J.A.M., Director Gerente de la Mutua hasta 2007, F.J.T.B., Subdirector General de Prestaciones y Servicios de la Mutua, y J.B.C., que formó parte de la plantilla de la Mutua hasta 1990, año en que se jubiló. El concierto firmado en 2001 fue suscrito, en representación de la sociedad, por J.M.S.T. persona que presenta relaciones con otras sociedades vinculadas a la Mutua, y el concierto celebrado en 2005, en representación de CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A., fue firmado por M.S.G., persona que, además de estar ligada por vínculo de parentesco con A.S.F., Jefe del Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos de la Mutua, pasó a formar parte de la plantilla de la Mutua unos meses después de la firma del concierto.

Éstas y otras múltiples vinculaciones que se producen en esta sociedad con personal actual o pasado de la Mutua se relacionan, de forma detallada, en el Anexo VI del presente Informe.

Esta sociedad tuvo radicado su domicilio social en la calle Balmes, número 49, de Barcelona junto con la sociedad C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A., asimismo vinculada a la Mutua. A partir de 2006, se trasladó a la calle Aragón, número 385, de la misma ciudad, dirección en la que también constan ese mismo año los domicilios de C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A., PREMESER, A.I.E., SANTA ISCLA UNIÓN, S.A. y CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L., todas ellas sociedades vinculadas a la Mutua y cuyos principales datos aparecen detallados en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe.

A través de documento firmado con la sociedad CENTRES CATALANS DE MEDICINA I SALUT, S.L. –otra de las sociedades vinculadas a la Mutua-, el 1 de septiembre de 2005 ésta pasó a gestionar el centro asistencial de la calle Ametllers, número 1, de Polinyá, sustituyendo a CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A.

Por su parte, la sociedad CARMEL CENTRE ASSESSOR, S.L. (posteriormente, AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS DE MEDICINA Y SALUD, S.L.), analizada en el epígrafe III.4.2.3 del

presente Informe, tenía una participación en esta empresa de 58.304 euros, que se mantuvo durante los años 2004, 2005 y 2006 analizados.

De la revisión de la facturación emitida por esta sociedad a la Mutua, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que existe un desglose de los casos por contingencias profesionales, por contingencias comunes, o rehabilitación, con un listado de trabajadores atendidos y la fecha de baja, pero donde no constan ni las empresas a que pertenecen ni la concreta asistencia prestada.

De acuerdo con la documentación aportada, la tarifa que se abona en concepto de *forfait* de contingencias profesionales (130 euros) resulta elevada respecto a la prestación que se recibe a cambio por parte de la Mutua, ya que en algunos de los supuestos analizados, correspondió exclusivamente a la realización de una visita.

Respecto a las contingencias comunes –enfermedad común y accidente no laboral-, el concierto firmado con fecha 3 de enero de 2005 establecía una tarifa en concepto de *forfait* por contingencias comunes, que incluía curas y radiología. Debe señalarse que las Mutuas, salvo en los supuestos especiales previstos en el artículo 82 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, no deben cubrir ningún tipo de asistencia sanitaria derivada de la prestación económica de ITCC.

Adicionalmente, del análisis de facturas realizado por este Tribunal de Cuentas, se ha podido constatar la existencia de facturación de servicios prestados antes del transcurso de los quince primeros días de baja por ITCC, cuando la prestación económica hasta dicho día –a partir del cuarto, dado que hay que recordar que los tres primeros días no causan derecho a la prestación económica- corre por cuenta del empresario y no de la Mutua, de acuerdo con las previsiones del segundo párrafo del apartado 1 de artículo 131 de la Ley General de la Seguridad Social.

La Mutua debe abstenerse de realizar actuaciones de control y seguimiento de la ITCC con anterioridad a la fecha en la que debe asumir el coste de la prestación económica que tiene encomendada por el artículo 68.2 c) de la Ley General de la Seguridad Social, y el Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de sus diversos Centros Directivos con competencia en la materia, reforzar el control sobre las Mutuas para impedir la reiteración, en el futuro, de este tipo de actuaciones.

– MEDIGEST SALUD, S.L.

Esta sociedad tenía firmado un contrato desde el año 2000 con la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, cuyo objeto era la prestación de asistencia sanitaria, así como el control y seguimiento de la prestación económica de ITCC.

En enero de 2006 se firmó otro contrato por el que la Clínica de su propiedad, situada en el Paseo de las Acacias de Madrid, pasó a ser gestionada por PROYECTOS SOUND, S.L., sociedad fuertemente vinculada a la Mutua.

La facturación de MEDIGEST SALUD, S.L. a la Mutua ascendió en el año 2005 a 118.010 euros y en 2006, a pesar de que la relación contractual con esta sociedad se extinguió con fecha 31 de diciembre de 2005, a 38.183 euros. Según las Cuentas Anuales de esta sociedad depositadas en el Registro Mercantil correspondiente, la facturación girada a la Mutua representó cerca del 9% de su cifra neta de negocios en 2005.

MEDIGEST SALUD, S.L. fue constituida en 1994, con domicilio social en la calle Tuset, número 28, de Barcelona (una de las direcciones donde radicó la sede social de numerosas de las sociedades

vinculadas a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”), si bien a partir del año 2000 pasó a tener su sede social en Madrid.

La vinculación de esta sociedad con la Mutua se pone de manifiesto en los distintos puestos de administración y dirección, que han sido ocupados, en calidad administradores, apoderados o consejeros, por personal de la plantilla actual o pasada de la propia Mutua, información que se refleja en el Anexo VI del presente Informe.

La sociedad CARMEL CENTRE ASSESSOR, S.L., citada de forma reiterada a lo largo del presente Informe como vinculada a la Mutua, ostenta una participación del 90% en el capital social de MEDIGEST SALUD, S.L. El 10% restante es propiedad de CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A., asimismo sociedad vinculada a la Mutua.

Por su parte, MEDIGEST SALUD, S.L. posee una participación en el capital social de otras sociedades vinculadas a la Mutua: PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L. (del 50% en 2004 y de un 34% en 2005), PROYECTOS SOUND, S.L. (2%), y ostenta la condición de socio de la entidad PREMESER, A.I.E.

De la revisión de una muestra de la facturación expedida por esta sociedad a la Mutua, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar la existencia de algunas debilidades en el proceso de control y justificación de los servicios realizados: en el caso de la gestión de contingencias comunes, la inclusión de servicios realizados con posterioridad a la situación de alta médica del trabajador; o de servicios realizados antes del transcurso de los quince primeros días de baja por ITCC para el Régimen General; así como la utilización del sistema de pago por tarifas que incluyen todo el proceso, que en la práctica puede corresponder a la realización de una única visita o una gestión telefónica.

- CENTRO MÉDICO AROUSA, S.L.

Se trata de una empresa asociada a la Mutua y de la que es accionista mayoritario AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L., que facturó a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” unos importes de 110.194 euros y 86.787 euros en los años 2005 y 2006, respectivamente, lo que representó el 27% y el 21% de su cifra total de negocios.

Los datos de esta sociedad vinculada a la Mutua se encuentran detallados en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe.

- RESONANCIA MAGNÉTICA Y TRANSMISIÓN POR IMAGEN, S.L.

Asociada a la Mutua desde febrero de 2005, facturó ese año 23.660 euros a la Mutua, importe que supuso para la sociedad el 46% de su cifra de negocios, mientras que en 2006, esta cifra se elevó a 120.260 euros, año para el que este Tribunal no ha podido realizar el cálculo del porcentaje que la facturación a la Mutua representó en relación con su cifra total de negocios, por no estar las cuentas a disposición del Registro Mercantil en el momento de realización de la solicitud correspondiente. Por otra parte, destaca, de acuerdo con la información facilitada por el Registro Mercantil relativa al año 2005, que el número de trabajadores de esta empresa fue de uno.

El objeto de la facturación correspondió a asistencia sanitaria, si bien no existía concierto alguno suscrito con esta sociedad. Se incurre, una vez más, en una de las actuaciones susceptibles de constituir una infracción muy grave de las tipificadas en el artículo 29.4 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

RESONANCIA MAGNÉTICA Y TRANSMISIÓN POR IMAGEN, S.L. fue constituida en 2004 al 50% por dos sociedades: CENTROS MÉDICOS ASISTENCIALES DE MEDICINA INTEGRAL, S.A. (que, asimismo, facturó a la Mutua 77.536 euros en 2005 y 77.738 euros en 2006), y CARMEL CENTRE ASSESSOR, S.L., (sociedad que tenía una participación de 75.000 euros en los años 2004 y 2005, que aumentó a 155.000 euros en el año 2006). Se creó con un objeto social inicial relativo a negocio inmobiliario, que dos meses después fue modificado, pasando a ser la explotación de equipamientos sanitarios y medicina general, preventiva y rehabilitadora.

M.S.H., persona con una fuerte relación con las empresas vinculadas a la Mutua que se detallan en el presente apartado, que fue trabajadora por cuenta ajena en la "Mutua UNIVERSAL. Fundación Privada", y cuyos datos constan en la información del Anexo VI del presente Informe, fue nombrada apoderada de la empresa en julio 2006, coincidiendo con el incremento de facturación de la sociedad a la Mutua.

- REAL TIME TELEMEDICINE SERVICES, S.A.

Esta sociedad se constituyó en agosto de 2005 íntegramente por la empresa COMITAS COMUNICACIONES, S.A., sociedad que facturó a la Mutua 77.323 euros en 2005 y 59.062 euros en 2006. En enero de 2006 se amplió el capital social, entrando a formar parte de la sociedad, con una participación de 25.000 euros, AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L., una de las empresas vinculadas a la Mutua que se incluyen en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe. En marzo de ese año 2006, se asoció a la Mutua, y comenzó su facturación a ésta, alcanzando en dicho ejercicio un importe de 117.225 euros, que supuso el 43% de su cifra de negocios. En 2007 se procedió a una nueva ampliación de capital, fijándose su composición en un 95% a nombre de COMITAS COMUNICACIONES, S.A. y en un 5% a favor de AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L. Desde marzo de 2007, como representante de esta última en el Consejo de Administración de REAL TIME TELEMEDICINE SERVICES, S.A., figura J.M.B.M., que a su vez ostenta el cargo de Director Médico en la Mutua.

El concepto por el que esta sociedad facturó a la Mutua fue la prestación de servicios de telerradiología en sus centros de Sevilla, Santander, Las Palmas y Tenerife, a pesar de que esta sociedad no tenía formalizada su relación con la Mutua a través de ningún tipo de contrato.

- PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L.

Esta empresa presentó una facturación a la Mutua por un importe poco relevante, 6.857 euros en 2005 y 5.397 euros en 2006, en concepto de conciertos de asistencia sanitaria prestada con medios ajenos, pero se ha optado por incluir su referencia en este apartado porque, además de que la Mutua no formalizó la relación comercial con esta sociedad, la Directora de Grandes Clientes de la Mutua desde octubre de 2005, M.S.G., fue administradora única de la sociedad hasta marzo de 2007. Igualmente, esta persona figuraba como miembro de la Comisión de Control de PREVISORA GENERAL MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA. Por su parte, J.L.H.V., miembro de la Junta Directiva de la Mutua en 2006, había sido administrador solidario de esta sociedad. Y por último, la ya mencionada sociedad AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L. ostentó una participación en esta empresa por valor de 82 miles de euros en los dos ejercicios analizados.

- CONTRATACIÓN CON PERSONAS FÍSICAS

En la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", este Tribunal de Cuentas ha detectado supuestos de contratación mercantil para la prestación de asistencia sanitaria con personas físicas,

que ocupaban a su vez, cargos en empresas proveedoras del mismo tipo de servicios a la Mutua. Así:

- F.E.A., que facturó 71.796 euros por sus servicios profesionales como traumatólogo en 2005 y 83.641 euros en 2006, era consejero del SANATORIO VIRGEN DEL MAR, S.A., empresa proveedora de asistencia sanitaria a la Mutua a la que se imputaron unos gastos por este concepto el año 2005 de 263.497 euros y el año 2006 de 125.459 euros.

- J.F.C.S., que facturó 22.548 euros como profesional independiente en 2005 y 19.113 euros en 2006, era, además, apoderado y consejero del IGUALATORIO MÉDICO QUIRÚRGICO COLEGIAL DE SEGUROS, S.A., que por su parte facturó a la Mutua 53.182 euros en 2005 y 42.193 euros en 2006.

Las incidencias descritas en el presente subepígrafe ponen de manifiesto un número significativo de incumplimientos del régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, y suponen el riesgo de que algunas de las sociedades señaladas, muchas de ellas integradas en el entramado societario relacionado con el personal directivo de la Mutua, hubieran estado facturando en condiciones diferentes o a precios superiores a los de mercado o, incluso, hubieran podido facturar actuaciones o servicios no prestados a la Mutua. Y una vez más, en estos supuestos se habría producido un beneficio económico, directo o indirecto, para el personal de la Mutua con intereses en dichas empresas, al haberse prevalido de sus cargos como responsables de la contratación de la Mutua, y todo ello con cargo al presupuesto de la Seguridad Social.

Por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración se debería, en todos los supuestos enumerados a lo largo del presente subepígrafe, proceder a la exigencia de las posibles responsabilidades disciplinarias a que hubiere lugar, así como a instar la urgente denuncia y rescisión de los contratos que pudiera seguir manteniendo la Mutua con todas estas sociedades[87].

III.5.4.4.2. Incidencias detectadas en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR"

En la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", también se ha detectado la existencia de relaciones comerciales, en este área de gastos, con determinadas personas físicas o jurídicas vinculadas a la propia Mutua, por las diversas circunstancias que se explicitan a continuación.

– CONTRATACIÓN CON PERSONAS FÍSICAS

El Tribunal de Cuentas ha podido constatar que la Mutua acude en ocasiones a la contratación mercantil de la prestación de servicios asistenciales con profesionales externos, que, en realidad, encubren una naturaleza "cuasi" laboral de su relación, y que podrían tener por objeto prácticas no permitidas por el ordenamiento jurídico, como la existencia de retribuciones más elevadas o la

[87] Los riesgos puestos de manifiesto (facturación en condiciones diferentes o a precios superiores a los de mercado o facturación de actuaciones o servicios no prestados), se han materializado en la facturación repetida (en dos, tres o hasta siete veces) de, al menos, 942 procesos de baja por Incapacidad Temporal derivada de Contingencias Comunes o Profesionales, realizada por las empresas vinculadas a la Mutua, tal y como se evidencia en el "*Informe Complementario sobre las vinculaciones a la gestión de la Mutua y sobre posible responsabilidad contable por alcanc*e", emitido por la Intervención General de la Seguridad Social con fecha 7 de mayo de 2008 y remitido al Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social, de la Sección de Fiscalización de este Tribunal de Cuentas con fecha 16 de septiembre de 2008.

posibilidad de evitar el control de incompatibilidades con la prestación de servicios en el sector público:

- Es el caso del contrato mercantil suscrito con el doctor M.A.S.C. en 1999 con la Mutua para la prestación de servicios sanitarios y de supervisión, a cambio de un pago mínimo por su disponibilidad, además de la aplicación de las tarifas que tuviera establecidas el Colegio de Médicos de Málaga.

  Al año siguiente, la retribución de carácter fijo se elevó un 88%, sin la aplicación de mínimos ni tarifas (pasando del mínimo de 2 millones de pesetas anterior, a 3,75 millones de pesetas fijo anual). En 2002, un nuevo contrato permite que la retribución vuelva a aumentar, prácticamente duplicándose (44.360 euros). En el año 2004 la retribución de este profesional ascendió a 48.605 euros y en 2005 a 47.414 euros. En septiembre de este año 2005, se cambió el objeto del contrato firmado con el doctor, que deja de ser de asistencia sanitaria para convertirse en un contrato de realización de estudios de investigación del riesgo cardiovascular y la consultoría científica (la retribución disminuye a 27.565 euros brutos anuales).

  Asimismo, el doctor M.A.S.C. posee un sello de la entidad a su nombre, como si realizara funciones ejecutivas en la Mutua, lo cual no resulta posible tratándose de un profesional externo.

  Al margen de todo lo anterior, tal y como se ha indicado en el subapartado III.3.2 del presente Informe, al tratar el tema de las incompatibilidades del personal facultativo, desde 1998, presta sus servicios en la Universidad de Málaga, consta como trabajador por cuenta ajena también en el Ente Público Aeropuertos de España entre agosto de 1999 y julio de 2005, y a partir de marzo de 2006 se da de alta, asimismo como trabajador por cuenta ajena, en el Servicio Andaluz de Salud.

  De la revisión de facturación de este profesional externo de la Mutua, se ha podido constatar la existencia de, al menos, dos facturas de concepto indeterminado “asistencia a diversos lesionados” y “diferencia por trabajos extras realizados de enero a abril”. Solicitadas aclaraciones complementarias, la Mutua se limitó a informar que este doctor ejercía de supervisor y consultor, sin que existiera constancia documental de la actividad concreta realizada. La Mutua debería impedir la existencia de gastos amparados en actuaciones genéricas, sin acreditación documental suficiente.

- Otro supuesto de recurso a la contratación mercantil con profesionales externos es el del doctor A.M.C. La relación profesional de este doctor con la Mutua fue de carácter laboral hasta mayo de 1998. El 1 de junio de este año terminó su contrato de trabajo y firmó uno de carácter mercantil, que dio origen a unas retribuciones íntegras de 57.535 euros para el año 2004, de 60.500 euros en 2005, y de 58.481 euros en 2006.

  A pesar de ello y como ya ha quedado apuntado en el subapartado III.3.2 del presente Informe, a partir del año 2002 figura como trabajador del Servicio Murciano de Salud.

  Sin embargo, también posee, como en el caso anterior, un sello de la Mutua a su nombre, en el que figura el cargo de “Director Médico de Contingencias Comunes”, a través del que puede dar el visto bueno a facturas para que la entidad proceda a su pago.

  Precisamente esta supervisión de facturas se ha constatado en aquéllas presentadas por RESONANCIA MAGNÉTICA DEL SURESTE, S.A. Debe señalarse que A.M.C. fue socio

fundador en 1991 de esta sociedad y actuó como Secretario de su Junta General en las reuniones de aprobación de cuentas relativas a los ejercicios 2004 y 2005. La facturación de este proveedor a la Mutua ascendió a 344.535 euros en 2004, 413.697 euros en 2005, y a 437.011 euros en 2006.

Asimismo, consta que ostentó el cargo de Consejero Secretario del Consejo de Administración de la sociedad SCANNER MURCIA, S.L., que facturó a la Mutua 39.037 euros en 2004, 50.534 euros en 2005 y 47.535 euros en 2006.

Por otra parte, de la facturación que giró a la Mutua, y de la que este Tribunal de Cuentas solicitó la documentación acreditativa correspondiente, ésta se limitó a explicar que esta persona ejercía de supervisor de procesos de ITCC, sin que existiera justificación documental de la actividad concreta realizada por este profesional y sobre qué trabajadores había ejercido efectivamente esta labor el profesional analizado. Hay que reiterar la necesidad de que la Mutua impida la existencia de gastos amparados en actuaciones genéricas, sin acreditación documental suficiente

- SANATORIO QUIRÚRGICO MODELO, S.L.

Este proveedor situado en la provincia de A Coruña, tiene un contrato firmado con la Mutua para la prestación de asistencia sanitaria, y facturó 95.573 euros en 2005 y 135.625 euros en 2006.

Como socio fundador y Presidente del Consejo de Administración figura R.C.V., que además presta servicios profesionales a la Mutua en su propio nombre, y por los que percibe unas retribuciones íntegras de 17.510 euros en 2005 y 18.751 euros en 2006, y se encuentra relacionado por vínculo de parentesco de segundo grado con A.C.V., que consta en la plantilla de la Mutua como Director Provincial de A Coruña.

III.5.4.4.3. Incidencias detectadas en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

En esta Mutua, asimismo, se han detectado las incidencias que se desarrollan a continuación:

- DRESYVEN PREVENCIÓN, S.L., VIPRESA, S.L. Y SERVICIOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS, S.L.

Estas tres sociedades, en las que este Tribunal no ha constatado vinculaciones de tipo personal con los miembros integrantes de la Junta Directiva o de la Mutua, presentan, sin embargo, una dependencia económica prácticamente absoluta respecto de ésta durante los ejercicios auditados.

Las tres sociedades citadas facturaron a la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" por un importe conjunto de 2.595.271 euros en el año 2006 y de 1.846.981 euros en el ejercicio 2005, en concepto de prestación de servicios de control de ITCC.

Tienen en común el mismo objeto social, consistente en el control de las incapacidades y prevención de riesgos laborales, así como las personas que detentan los cargos de Administrador Único y apoderado, que son las mismas en las tres empresas. Se ha podido constatar, en el caso de VIPRESA, S.L. que la persona que ostentaba el cargo de administrador, era también el socio fundador de la sociedad.

VIPRESA, S.L., que comenzó sus operaciones en marzo de 2003 y SERVICIOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS, S.L. (en adelante, SERMEDES), que las comenzó en marzo de 2005, son empresas asociadas a la Mutua y formalizaron sus contratos respectivos con la Mutua en esos mismos ejercicios.

En el caso de SERMEDES, se ha podido constatar que el 100% de su facturación correspondió a los servicios prestados a la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", respecto de la que presentó una dependencia económica absoluta. En el caso de VIPRESA, S.L., también presentó una dependencia económica significativa, por cuanto el porcentaje señalado se eleva al 59% en el ejercicio 2004 y al 49% en el año 2005[88].

Por lo que respecta a la elección de estos contratistas, la Mutua justificó que los contratos se suscribieran sin haber solicitado otras ofertas, en el hecho de que la prestación de servicios se diversificaba entre varias empresas, mediante acuerdo directo con las mismas y por importes similares. En cualquier caso, la diversificación no se produce, por cuanto se da la circunstancia de que las empresas están vinculadas entre sí.

En cuanto al contenido de los contratos firmados, la determinación de las condiciones de prestación del servicio se efectuó de forma sucinta y el precio se fijó mediante una prima capitativa, y en algún caso se previó la existencia de costes adicionales. No se estableció el precio máximo de los contratos.

Y con respecto a la ejecución de los contratos con estas empresas, hay que señalar las incidencias detectadas en su justificación. Las facturas correspondientes se giraron a la Mutua por cifras globales, sin más especificación que el concepto de control ITCC, acompañando como justificante un documento expresivo de las empresas correspondientes y la división por provincias. De acuerdo con las aclaraciones proporcionadas por los responsables de la Mutua, la facturación se basó en el número de trabajadores resultante de los ficheros de afiliación facilitados mensualmente por la TGSS, indicativos de los trabajadores de alta en cada código cuenta cotización, el último día de cada mes. No obstante señalan que en algunos casos se facturó basándose en una cifra media de trabajadores en alta durante la vigencia del contrato, con regularizaciones ocasionales y en cualquier caso siempre por un número de trabajadores inferior al que resultaría de la estricta aplicación de la cifra del fichero de afiliación. Por tanto, la facturación de estas empresas se efectuó al margen de los seguimientos efectivos efectuados.

En conclusión, la falta de concreción que revela el clausulado de los documentos contractuales respecto a las obligaciones de actuación que asumen las empresas en la prestación de este servicio y la deficiente documentación justificativa de la ejecución de los contratos, imposibilita la determinación de cuáles fueron los servicios efectivamente prestados por estas empresas. Circunstancia que adquiere especial relevancia al tratarse de sociedades que trabajan, prácticamente en exclusiva, para la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA".

La Mutua no debería recurrir a este tipo de sistemas de fijación del precio de los contratos en el control y seguimiento de la prestación económica de ITCC –prima capitativa del colectivo protegido o fijación del precio a tanto alzado-, sino que debería proceder a definir con exactitud los servicios que externaliza y a retribuir su prestación en base a servicios concretos realizados –detalle

[88] Véase nota al pie número 89.

individualizado del trabajador en situación de baja médica, empresa asociada, gestión realizada, etc.-.

– CENTRO MÉDICO MONTEBLANCO, S.L. Y CLÍNICA FUENLABRADA, S.L.

La facturación de CENTRO MÉDICO MONTEBLANCO, S.L. a la Mutua, de la que es asociada con cinco trabajadores, ascendió a 202.134 euros en 2005 y a 193.917 euros el año siguiente, representando una proporción del 67% y del 69% de su cifra de negocios, respectivamente. Entre los socios fundadores del CENTRO MÉDICO MONTEBLANCO, S.L., figura P.S.G., persona que está unida por razón de parentesco en segundo grado con un trabajador en plantilla de la Mutua.

Además, entre los socios fundadores y administradores figuran personas que también figuran en la CLÍNICA FUENLABRADA, S.L., sociedad con un alto porcentaje de dependencia económica con la Mutua, el 52% en 2005, figurando, asimismo, asociada a la Mutua con cuatro trabajadores[89] [90].

– OTRAS SOCIEDADES

Existe una serie de sociedades que, aunque no se ha acreditado la existencia de ningún tipo de vinculación personal, mantienen un elevado nivel de dependencia económica con la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", y que a excepción de MEDICINA LABORAL INTERACTIVA, S.L., son sociedades asociadas a la Mutua:

[89] La Mutua manifiesta en sus alegaciones que el hecho de que estas sociedades sean asociadas es irrelevante y que "*parece lógico que cualquier Mutua oriente su demanda de bienes o servicios a empresas asociadas, o que si no tienen ese carácter les solicite que se asocien*". Este Tribunal de Cuentas no puede admitir la alegación dado que la Mutua viene a reconocer la concesión de ventajas competitivas a favor de determinadas sociedades, limitando el cumplimiento de los principios generales de publicidad, concurrencia y objetividad que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, eran plenamente aplicables a la gestión contractual de las Mutuas durante el periodo fiscalizado, y contraviniendo los principios de buena gestión que deben inspirar cualquier actividad de tipo mercantil, máxime cuando el responsable de su cumplimiento es una entidad que maneja, en exclusiva, fondos públicos, como es el caso.

En cuanto al nivel de dependencia económica respecto de la Mutua contratante de esas sociedades, este Tribunal no cuestiona que, desde el punto de vista de la Mutua, sea preciso recurrir a los servicios de estos centros. Lo que se pone de manifiesto en el texto del Anteproyecto es que, desde el punto de vista de las sociedades citadas, la facturación que le giran a la Mutua constituya el núcleo principal de su actividad. Esta circunstancia, unida a las vinculaciones personales con trabajadores de la Mutua, es indiciaria de la posibilidad de la creación o existencia de sociedades, por personas físicas o jurídicas del entorno de las Mutuas, a las que éstas "*garantizan*" un volumen de negocio suficiente para su propio funcionamiento.

[90] La Mutua alega, en cuanto a la vinculación personal que menciona el Anteproyecto respecto al socio fundador de la sociedad CENTRO MÉDICO MONTEBLANCO, S.L., el desconocimiento de las relaciones por razón de parentesco de sus empleados, y que la persona citada en el Anteproyecto carece de cualquier poder de decisión o intervención en la selección de proveedores sanitarios. Mayor desconocimiento alega respecto a la vinculación con la CLÍNICA FUENLABRADA, sociedad accionarialmente vinculada a la anterior. Este Tribunal de Cuentas debe señalar que pretende con estos datos evidenciar, no una situación antijurídica, sino una dinámica de actuación de las Mutuas, en la que se otorga preferencia a las sociedades que configuran un entorno "*cercano*" a la propia entidad, del que formarían parte, a modo de ejemplo, tanto el caso de contratación con empresas que cuentan entre su personal, accionariado u órganos de administración y dirección, con personas relacionadas con personal de la Mutua contratante, como el caso de empresas proveedoras que no son ajenas entre sí, sino creadas, dirigidas o propiedad de las mismas personas. Se volvería, en estos supuestos, a garantizar un determinado volumen de negocio a estas sociedades del "*entorno*" de las Mutuas, en detrimento del estricto cumplimiento de los principios generales de la contratación o de la buena gestión económico financiera, que debieran haber presidido la actuación de las Mutuas durante el período fiscalizado.

SOCIEDAD	FACTURACION 2005	% DEPENDENCIA 2005	FACTURACION 2006	% DEPENDENCIA 2006
MEDICINA LABORAL INTERACTIVA, S.L.	319.549	86%	214.420	ND
S.S.A. AMBUMADRID, S.L.	180.342	83%	478.780	99%
TRANSPORTES SANITARIOS FUENLABRADA, S.L.	346.336	80%	341.666	ND
CENTRO MÉDICO MONTEBLANCO, S.L.	202.134	67%	193.917	69%
ASISTENCIA SANITARIA GLOBAL, S.L.	146.232	65%	151.433	ND
MADRILEÑA DE ASISTENCIA SANITARIA, S.L.	1.005.915	42%	1.193.172	ND
ASISTENCIA MÉDICA ESPECIALIZADA, S.A.	209.637	38%	197.876	ND

ND: Información no disponible

III.5.4.4.4. Incidencias detectadas en las Mutuas incluidas en la muestra complementaria

A pesar de que el alcance de los trabajos de campo realizados en las Mutuas incluidas en la muestra complementaria realizada por este Tribunal de Cuentas ha sido muy inferior al correspondiente a las Mutuas de la muestra principal, se ha detectado una incidencia que es preciso recoger en el presente apartado.

La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad número 11.- "MAZ" mantuvo relaciones comerciales con el GRUPO CISER ESPAÑA, S.A., durante los dos ejercicios fiscalizados, 2005 y 2006, por unos importes respectivos de 2.690.495 euros y 2.563.827 euros.

El importe facturado en el ejercicio 2006 se justificó en base a la prestación de los siguientes servicios: prestaciones de asistencia sanitaria en general (1.027.473 euros), servicio de gestión y atención de la centralita telefónica para la Mutua "MAZ" (71.746 euros) y prestación de asistencia sanitaria concreta en tres centrales, térmicas o eléctricas, situadas en las provincias de Teruel, Huelva y Murcia –donde se llegan a ubicar centros de asistencia sanitaria exclusivos- (1.464.608 euros).

El GRUPO CISER ESPAÑA, S.A., presentó una elevada dependencia económica de la Mutua, dado que en el año 2005, la facturación a ésta supuso un 66% del importe neto de su cifra de negocios.

Respecto de este Grupo, cuyo domicilio social se encuentra en Cádiz, debe indicarse que uno de sus Consejeros, J.M.R. está vinculado por razones de parentesco, por consanguinidad y por línea colateral en segundo grado, con el Director Provincial de Cádiz de la Mutua "MAZ"[91].

La Mutua no ha facilitado a este Tribunal de Cuentas ningún tipo de documentación que justificase la necesidad de externalizar el servicio prestado por el GRUPO CISER ESPAÑA, S.A., ni ha acreditado haber respetado los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en el procedimiento de adjudicación.

En relación con el coste de los servicios prestados, este Tribunal de Cuentas ha realizado una estimación, de acuerdo con los niveles retributivos mínimos establecidos en la Resolución de 2 de noviembre de 2004, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, para los costes de facultativo, diplomado universitario de enfermería, ambulancia y conductor, y el importe facturado, por estos conceptos y por el grupo analizado, es más del doble del coste calculado. Evidentemente, en esta estimación no se han tenido en cuenta ni los costes fijos, ni los indirectos, en los que puede incurrir la empresa en la prestación de estos servicios. No obstante, el margen comercial parece ser elevado, lo que, unido a las debilidades señaladas en los procesos de selección del adjudicatario y a la vinculación a personal de la propia Mutua, introduce, una vez más, el riesgo de que no se hayan respectado los principios de buena gestión que deben presidir la ejecución del gasto público por parte de las Mutuas[92].

III.5.5. Otras cuestiones analizadas en el ámbito de la asistencia sanitaria y el control de ITCC

III.5.5.1. ASISTENCIA SANITARIA EN EL EXTRANJERO

La normativa que regula la asistencia sanitaria de los trabajadores españoles desplazados al extranjero se encuentra en la Disposición adicional segunda "*Asistencia sanitaria en el extranjero*" de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, cuando contempla que "*lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la*

[91] Este Tribunal de Cuentas no puede aceptar la alegación realizada por la Mutua "MAZ" respecto a que en el proceso de negociación con esta sociedad, nunca participó el citado Director Provincial de la Mutua en Cádiz y que la firma de dichos contratos correspondió al Director General de "MAZ", dado que el hecho de que no fuera el responsable directo del proceso de negociación o de la formalización de los contratos con el GRUPO CISER (aspectos no justificados documentalmente por la Mutua en el trámite de alegaciones), no implica que no interviniera en las negociaciones o informara favorablemente la contratación.

Adicionalmente, la argumentación sobre que la existencia de un determinado grado de vinculación no es jurídicamente *"...elemento suficiente como para descartar a un proveedor y cuestionar su contratación…*", este Tribunal de Cuentas pretende evidenciar, no una situación antijurídica, sino una dinámica de actuación en determinadas Mutuas (contratación preferente con un entorno "*cercano*"), de la que podría constituir un ejemplo la contratación señalada: existencia de un vínculo de parentesco entre una persona con un puesto de responsabilidad en la Mutua y el responsable de la sociedad contratada. Vinculación agravada, adicionalmente, por la existencia de una elevada dependencia económica de la sociedad contratada respecto de la Mutua contratante.

[92] Este Tribunal no puede aceptar la alegación formulada por la Mutua en el sentido de que sí se solicitaron presupuestos a diferentes empresas para la prestación de servicios individualizados por localidades, asumiendo directamente la Mutua la coordinación de todos ellos, dado que el conjunto de los contenidos de estos presupuestos no cubrían todos los aspectos considerados en el contrato firmado con el GRUPO CISER, a lo que debe añadirse que la Mutua no ha aportado ningún estudio del coste en que pudiera haber incurrido por la coordinación de estos servicios.

normativa específica reguladora del derecho a la asistencia sanitaria de los trabajadores españoles desplazados al extranjero al servicio de empresas españolas y del personal al servicio de la Administración pública en el extranjero".

Por su parte, el artículo 4.3 del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, contempla que en los *"casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital que hayan sido atendidos fuera del Sistema Nacional de Salud, se reembolsarán los gastos de la misma (…) sin perjuicio de lo establecido en los Convenios Internacionales en los que España sea parte o en normas de Derecho Interno reguladoras de la prestación de asistencia sanitaria en suspuestos de prestación de servicios en el extranjero*". En parecidos términos lo regulaba, con anterioridad, el artículo 5.3 del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

La normativa específica reguladora de la asistencia sanitaria, para trabajadores españoles desplazados al extranjero al servicio de empresas españolas, se encuentra, con carácter general, bien en la normativa de la Unión Europea, bien en los Convenios bilaterales suscritos por España en materia de Seguridad Social.

Concretamente, para Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo, o Suiza, las prestaciones de asistencia sanitaria derivadas de contingencias profesionales, servidas por instituciones del lugar de estancia o residencia, cuando el trabajador se encuentra desarrollando su actividad laboral fuera del Estado competente, se encuentran reguladas en el Reglamento (CE) número 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril -que deroga, si bien parcialmente, los Reglamentos comunitarios (CEE) 1408/71 y 574/72-. En estos supuestos, el procedimiento para la emisión y circulación de formularios de liquidación de los gastos derivados de la prestación de la asistencia sanitaria se encuentra regulado en la Orden TAS/1464/2005, de 20 de mayo. En ella se contempla el procedimiento de reembolso por parte de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, responsable de la cobertura de la asistencia sanitaria por accidentes de trabajo o enfermedad profesional, a través de la Dirección Provincial de la Entidad Gestora que corresponda por razón del alta del trabajador –generalmente el Instituto Nacional de la Seguridad Social-, al Estado acreedor que haya prestado la asistencia sanitaria.

En el resto de Estados, habrá que estar a lo dispuesto, en su caso, en los Convenios bilaterales que España haya podido suscribir, en materia de Seguridad Social.

En aquellos supuestos en los que no se haya suscrito Convenio bilateral, o el formalizado no contemple la asistencia sanitaria, habrá que recurrir al principio general de aplicación del sistema de reintegro de gastos.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que existe una diferencia en el tratamiento otorgado por las MATEPSS, a la asistencia sanitaria prestada en el extranjero a los trabajadores desplazados por sus empresas asociadas:

- Determinadas Mutuas, como por ejemplo la número 274.- "IBERMUTUAMUR", en la oferta de asociación que realiza a sus empresas, remite a los "*acuerdos internacionales suscritos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social*" para la prestación de la asistencia sanitaria a trabajadores desplazados y solicita la cumplimentación de distintos modelos de formularios a la empresas con carácter previo al efectivo desplazamiento de sus trabajadores al extranjero.

- Hay otras Mutuas que, sin embargo, ofertan la cobertura de esta contingencia a través de seguros privados de asistencia:

  - Así, por ejemplo, la Mutua número 151.- "ASEPEYO" pone a disposición de sus empresas mutualistas un servicio de asistencia sanitaria en el extranjero. La oferta de asociación que realiza a sus empresas recoge que "*en colaboración con* EUROP ASSISTANCE*, líder mundial en asistencia en viaje,* ASEPEYO *ofrece una asistencia sanitaria rápida y eficaz en todo el mundo, a aquellos trabajadores que temporalmente se desplazan fuera del territorio español por motivos laborales*". A través de la entrega, de forma gratuita, de la tarjeta "ASEPEYO-EUROP ASSISTANCE" se garantiza la asistencia sanitaria que necesiten los trabajadores residentes en España que sufran un accidente laboral fuera del territorio español. Esta tarjeta ofrece numerosas "*ventajas*", como por ejemplo: cobertura mundial, transmisión de mensajes urgentes, servicio de información de la salud, servicio de información de viajes y turismo, etc. Evidentemente, este contrato no cuenta con la autorización previa del MTAS, ya que, a pesar de cubrir la prestación de la asistencia sanitaria, se instrumenta a través de un contrato de seguro por lo que se escapa a la tutela administrativa regulada en el Reglamento sobre colaboración en la gestión.

  - La Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR", durante el período fiscalizado, tuvo suscritas cuatro pólizas de seguro para cubrir, entre otras, la asistencia sanitaria en el extranjero. Básicamente las pólizas cubrían las siguientes contingencias: transporte o repatriación sanitaria; asistencia sanitaria en el extranjero; desplazamiento de una persona; estancia de acompañante del asegurado; transporte o repatriación del asegurado fallecido; desplazamiento urgente por fallecimiento familiar; envío de medicamentos; transmisión mensajes urgentes; desplazamiento de ejecutivo suplente; localización y envío de equipajes; indemnización por pérdida, robo o destrucción equipajes facturados; indemnización por demora de equipaje facturado; fianzas en procedimientos judiciales para costas y gastos judiciales; y fianzas en procedimientos judiciales para libertad condicional. Como puede apreciarse, con independencia de la cobertura mundial de la asistencia sanitaria en el extranjero, la póliza no hacía referencia alguna a la cobertura exclusiva de las contingencias profesionales, ni a la necesidad de que los asegurados fueran trabajadores de las empresas asociadas a la Mutua desplazados, por razones de trabajo, al extranjero, y, además, contemplaba un sinfín de coberturas que nada tienen que ver con la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social.

    Una de las pólizas señaladas incluía, exclusivamente, a pilotos, lo que supone un trato discriminatorio entre el colectivo de empresas y trabajadores protegidos por las Mutua. Las contingencias cubiertas en este caso eran, además de las señaladas en el párrafo anterior, las siguientes: desplazamiento urgente por siniestro en el hogar o local; acompañamiento asegurados menores o disminuidos; información turística general previa al inicio del viaje; demora en la salida del medio de transporte contratado; demora por *overbooking*; adelantos de fondos en el extranjero; responsabilidad civil privada; e indemnización por pérdida de clases. Como puede observarse, todas ellas ajenas a la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social.

  - Asimismo, se ha podido constatar la existencia en la Mutua 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" de dos pólizas de seguro para la cobertura de la asistencia sanitaria en el extranjero.

    La primera póliza de seguro suscrita con la compañía "INTER PARTNER ASSISTANCE, S.A.", hacía referencia a la cobertura asistencial y de repatriación, para aquellos trabajadores que, por motivos de trabajo, tuvieran que desplazarse al extranjero. De

acuerdo con la oferta que realizaba a sus empresas "*este aseguramiento facilitará a los trabajadores la posibilidad de ser atendidos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en prácticamente la totalidad de los centros médicos privados del mundo*".

La segunda de las pólizas suscritas, igualmente con "INTER PARTNER ASSISTANCE, S.A.", hacía referencia al "*colectivo de asegurados/beneficiarios de las pólizas de Accidentes de Trabajo empleados en las empresas que determine la Mutua*". Un aspecto destacable de esta póliza es la discriminación entre las empresas asociadas a la Mutua, ya que no resultaba extensible a todas ellas, sino sólo a las que la Mutua determinara. Según la información facilitada, en los ejercicios analizados, esta póliza sólo hizo referencia a los trabajadores de la empresa IBERIA, S.A. La suscripción de esta póliza excede de las competencias de la Mutua, dado que se hace extensible a la cobertura de contingencias no responsabilidad de la Mutua –asistencia sanitaria derivada de contingencias comunes-, y que supone una discriminación entre las empresas asociadas a la Mutua y un auténtico "*beneficio económico ... a favor de los empresarios asociados*", práctica expresamente prohibida por el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión. Por todo ello, la Mutua debería proceder a su rescisión inmediata.

La contratación de servicios como los suscritos por las Mutuas "ASEPEYO", "MUTUA BALEAR" o "FRATERNIDAD MUPRESPA" excede de las competencias que, en la gestión de la asistencia sanitaria en el extranjero prestada en el supuesto de accidente de trabajo o enfermedad profesional, tienen encomendadas las Mutuas, dado que, en primer lugar, no se ajustan a la normativa española en materia de asistencia sanitaria en el extranjero, y, en segundo término, las coberturas se hacen extensibles a la protección de riesgos totalmente ajenos a las responsabilidades de la Seguridad Social. Por tanto, las Mutuas indicadas deberían proceder a la rescisión de las pólizas señaladas, rescisión que debería garantizar el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Asimismo, dichos seguros no han contado con la autorización del órgano de dirección y tutela de las Mutuas dado que, a pesar de referirse a las prestaciones sanitarias y recuperadoras que contempla el artículo 12 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, no se encuentran expresamente incluidos en ninguno de los apartados del referido artículo en los que se exige la autorización ministerial, con carácter previo a su formalización.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería exigir la rescisión de los contratos de seguro formalizados por las Mutuas que no respeten los compromisos internacionales suscritos por España o cuyas contingencias cubiertas excedan de las atribuidas por la Ley General de la Seguridad Social, en materia de asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, a las Mutuas.

Asimismo, los órganos de control del Ministerio de Trabajo e Inmigración, esto es, la DGOSS, en cuanto Centro Directivo responsable de la coordinación, tutela y evaluación de la gestión económica de las Mutuas, y la Intervención General de la Seguridad Social, órgano competente en el ejercicio del control interno de su gestión económico financiera, deben proceder a la revisión de las pólizas de seguro de asistencia sanitaria en el extranjero suscritas tanto por las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada, como por el resto de Mutuas, al objeto de comprobar la existencia de prácticas contrarias al ordenamiento jurídico.

III.5.5.2. COBERTURA A COLECTIVOS AJENOS SIN AUTORIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES Y CON TARIFAS DIFERENCIADAS

El artículo 12.4 del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, dispone que las Mutuas "*podrán concertar la utilización de sus instalaciones y servicios sanitarios y recuperadores por parte de otras Mutuas y de las Administraciones Públicas Sanitarias, previa autorización, en cada caso, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*". El apartado 6 del mismo artículo añade la posibilidad de que "*atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podrá autorizar a las Mutuas la utilización de sus medios sanitarios y recuperadores para la prestación de asistencia en supuestos distintos de los previstos*" en el párrafo anterior.

El carácter excepcional de la situación prevista en el artículo 12.6 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, se une a la prohibición expresa, prevista en el primer párrafo del apartado 5 del referido artículo, de que los conciertos para la cobertura de la asistencia sanitaria no podrán "*posibilitar la utilización por terceros, con fines lucrativos, de los servicios o de las instalaciones o medios de las mismas*".

Ya en el *"Informe de Fiscalización de la contratación suscrita por el Sector Público Estatal durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 25 de marzo de 2004, se constataba la existencia de conciertos con entidades privadas (ya fueran aseguradoras, federaciones deportivas, etc.), en cuya virtud sus socios o asegurados eran atendidos en las instalaciones sanitarias o recuperadoras de las Mutuas.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha podido verificar que las Mutuas seguían prestando, en el periodo de fiscalización, este tipo de servicios, de forma generalizada, a colectivos ajenos al de su ámbito de actuación en cuanto Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social. Pero, además, estos servicios sanitarios y recuperadores se prestaban aplicando diferentes tarifas en función del destinatario de los mismos:

- La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" tenía aprobadas unas tarifas de ingresos para la entidad aplicables en el caso de que la Mutua prestase con sus medios propios, atención sanitaria a colectivo ajeno a los trabajadores de sus empresas asociadas o los trabajadores por cuenta propia adheridos. Existían varios grupos de tarifas diferenciados en función del destinatario de la asistencia (MUTUA GENERAL DE SEGUROS, prestaciones sanitarias del seguro escolar, compañías de seguros, otras MATEPSS, Instituto Nacional de la Seguridad Social y varios y particulares), y cuya disparidad, en ocasiones, suponía aplicar una tarifa (en este caso, a las Mutuas) cuyo importe triplicaba a la del resto de colectivos[93].

- La Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", las tarifas que utilizaba para facturar por los servicios sanitarios prestados en centros propios eran aprobadas mediante Instrucciones dictadas por su Dirección General. Durante el ejercicio 2006 se distinguía entre distintos tipos de tarifas: privados; privados por conciertos (empresas asociadas, Mutuas,

[93] La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", en trámite de alegaciones, ha manifestado la escasa relevancia de la cuantía que suponen los ingresos por asistencia sanitaria, así como que, dentro de estas cifras, la incidencia de la facturación de servicios al sector privado es muy baja, y que desde el ejercicio 2007, ha seguido la recomendación de reducir la asistencia sanitaria prestada al sector privado, que ha quedado circunscrita, básicamente, a la recuperación de gastos de compañías aseguradoras por asistencia prestada a accidentados "in itinere" o "in mision" de empresas asociadas a la Mutua o por atenciones sanitarias de urgencia a personas ajenas a la Mutua.

Compañías de Seguros y otros sujetos), cuyo importe era inferior en un 25%; tarifas según Concierto suscrito entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo; tarifas según Convenio para accidentes de tráfico (sólo aplicable en el Hospital Central); tarifas para Mutuas en supuestos de recaídas y cambios de contingencia y tarifas para conciertos específicos con la autorización previa de la Subdirección General de Gestión de la propia Mutua. Además, se disponía que cuando concurrieran circunstancias que lo justificasen la Subdirección General de Gestión podría efectuar bonificaciones en la tarifa aplicable.

Estas prácticas, que históricamente vienen realizando las Mutuas, podrían estar encubriendo un trato de favor a determinados colectivos tales como trabajadores de empresas asociadas sin derecho a la cobertura de asistencia sanitaria –por tratarse de empresas colaboradoras, de las previstas en el artículo 77 de la Ley General de la Seguridad Social-, directivos de empresas asociadas, etc.

En este sentido, hay que destacar que las actuaciones de las Mutuas en esta materia, con carácter general, se han convertido tan habituales que incluso en documentos oficiales, como la memoria de gestión de la entonces Mutua número 126.- "MUTUAL CYCLOPS"[19] del año 2005, se explicitaba la utilización de sus recursos sanitarios, en condiciones ventajosas, por colectivos no incluidos en su ámbito de protección como "*las familias*" de todo el equipo humano de la Mutua.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en el marco de la autorización administrativa que ha de conceder a las Mutuas para "*la utilización de sus medios sanitarios y recuperadores para la prestación de asistencia*" a colectivos distintos a los incluidos en el ámbito subjetivo de la acción protectora que dispensan en su calidad de Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, establecida en el artículo 12.4 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, debería proceder a la aprobación de las tarifas correspondientes –incluyendo su actualización anual-.

III.5.5.3. EXISTENCIA DE RECURSOS OCIOSOS EN EL SECTOR

Los principios generales de economía, eficiencia y eficacia que deben presidir la gestión económico financiera del sector público, deberían impedir la existencia de recursos ociosos en el sector de MATEPSS, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, por lo que respecta al conjunto de sus instalaciones, servicios y resto de recursos materiales, así como en lo que se refiere al conjunto de sus recursos humanos, destinados a la cobertura de la asistencia sanitaria derivada de las contingencias profesionales de sus trabajadores protegidos.

Sin embargo, la posibilidad de que esta situación se pudiera estar produciendo en la realidad, se ha previsto tradicionalmente y como prueba de ello, baste recordar la firma, ya en 1994, de un Acuerdo Marco entre las Mutuas, en el ámbito de AMAT, con el fin de mejorar el aprovechamiento de sus centros hospitalarios. Impulsado por la Administración y estimulado por el deseo de mejorar los sistemas de aprovechamiento y eficacia, se intenta la puesta en común de un sistema globalizado de ofertas y demandas entre las Mutuas que disponen de excedente de camas hospitalarias y servicios propios, y las que demandan tales servicios. Con este modelo, se pretendía contribuir solidariamente a la reducción de gastos para el Sistema de la Seguridad Social, dentro de la mayor eficacia y eficiencia. Prueba del reconocimiento implícito del excedente de recursos, también se recomienda la promoción de los beneficios y demás contenidos del Acuerdo Marco a otras instituciones, como las Administraciones Públicas sanitarias, o el sector asegurador.

Este Tribunal de Cuentas en su "*Informe de Fiscalización de inmuebles en uso por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*", aprobado por el Pleno en su sesión de fecha 17 de diciembre de 1998, así como en el "*Informe de Fiscalización de los Centros Mancomunados de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Ejercicio 1996"*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de junio de 2000, puso de manifiesto que todos aquellos centros sanitarios analizados tenían unos índices de ocupación y actividad muy bajos (entre el 40 y el 50%).

A pesar del tiempo transcurrido, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que sigue persistiendo la existencia de recursos ociosos en el sector. Así, para las cinco mayores MATEPSS que cuentan con centros sanitarios propios, el índice de ocupación de los mismos en el ejercicio 2006 ha sido el siguiente:

Nº 11. MAZ	51%
Nº 61. FREMAP (*)	59%
Nº 151. ASEPEYO	61%
Nº 274. IBERMUTUAMUR	45%
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	67%

(*) Datos obtenidos de las Cuentas Anuales de la Mutua

Con estos niveles de ocupación, resulta especialmente llamativo el escaso recurso que hacen las propias Mutuas a la concertación con otras Mutuas -el 0,70% en atención especializada- tal y como se ha indicado en el epígrafe III.5.2.1.

Hay que recordar el importante volumen de asistencia sanitaria que las Mutuas prestan con medios ajenos: más de 472 millones de euros en el ejercicio 2006 y más del 31% de todo el gasto de asistencia sanitaria, tanto de atención primaria como especializada, que gestionan.

Y recordar, asimismo, que la asistencia sanitaria gestionada por las Mutuas, derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestada con medios ajenos, se ejecuta, fundamentalmente, con entidades privadas. Así, en atención primaria, la concertación con entidades privadas supone el 85% del total del gasto realizado por las Mutuas con medios ajenos, y en el supuesto de la atención especializada este índice representa el 57%.

En este sentido resulta especialmente destacable, como positiva a juicio de este Tribunal de Cuentas, la modificación del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, operada por el Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre, por la que se añade un apartado 2 a su artículo 14, redactado del siguiente tenor literal: "*con la finalidad de obtener la mayor eficacia y racionalización en la utilización de los recursos gestionados, las mutuas podrán establecer entre sí los mecanismos de colaboración y de cooperación que sean necesarios. En tales casos, la modalidad de colaboración adoptada podrá revestir forma mancomunada, en los términos previstos en el artículo 12.2 de este Reglamento, y la puesta en común podrá incluir cuantos instrumentos, medios y servicios sean necesarios en orden a la mayor eficacia de los fines señalados*".

III.5.5.4. RECONOCIMIENTOS MÉDICOS

Este Tribunal de Cuentas ha detectado que las Mutuas realizan reconocimientos médicos a trabajadores de las empresas asociadas, a pesar de ser ésta una obligación del empresario y no de la Seguridad Social, de acuerdo con las previsiones de los artículos 22 y 31.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Así, en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", varias de las facturas solicitadas para su análisis, y emitidas por diversos laboratorios, correspondían a la realización de análisis clínicos de carácter general a trabajadores de empresas asociadas.

Idéntica incidencia se ha detectado en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", que procede a la realización de reconocimientos médicos o campañas sanitarias generales de carácter preventivo con destino exclusivo a determinadas empresas asociadas, aplicando los correspondientes importes al programa presupuestario de control y seguimiento de la ITCC. Un ejemplo de esta práctica lo constituye la relación comercial mantenida por la Mutua con la sociedad CENTRO DE EXÁMENES MÉDICOS, S.A., que aun no constando en la información que sobre contratos facilitó la Mutua a este Tribunal de Cuentas, presentó una facturación en 2005 de 285.331 euros y de 284.173 euros en el ejercicio 2006. Según el informe de actividad facilitado por el Registro Mercantil correspondiente esta sociedad se dedica, exclusivamente, a la realización de reconocimientos médicos. La actividad de la sociedad podría estar indicando que, al menos en algunos supuestos, los servicios facturados obedecerían a la realización de reconocimientos médicos al personal, cuyo coste debería asumir la unidad de vigilancia de la salud del Servicio de Prevención Propio de la empresa asociada y no la Mutua.

III.5.5.5. PRÁCTICAS UTILIZADAS PARA EVITAR LA ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DEFICITARIAS EN LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES

El artículo 69 del Reglamento sobre colaboración en la gestión contempla el derecho de opción que incumbe al empresario sobre la gestión de la prestación económica de ITCC, a ejercitar en el momento de suscribir o renovar anualmente el convenio de asociación con una Mutua para formalizar la protección respecto de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del personal a su servicio. Dicha opción, en el supuesto de ejercitarse con la Mutua, deberá aceptarse obligatoriamente por ésta.

Sin embargo, se ha detectado la existencia de ciertas prácticas para desviar aquellas empresas que resulten deficitarias para las Mutuas en la gestión de esta prestación, hacia el Instituto Nacional de la Seguridad Social, Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene asumidas, asimismo, competencias en esta materia.

Un ejemplo de este tipo de prácticas, generalizadas en el sector, es el rechazo, por parte de la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR", a la demanda de cobertura de estas contingencias por el "*Servei de salud de les Illes Balears*". La Mutua realiza un análisis del coste/ beneficio de la aceptación de la gestión de la prestación y llega a la conclusión de que "*la cobertura por parte de Mutua Balear de las Contingencias Comunes de Ib-Salut supondría asumir... una pérdida para la Mutua muy importante, pudiendo, a la larga, llegar a comprometer su estabilidad financiera*". Por ello "*en caso de que nuestra Mutua fuera elegida para llevar a cabo la cobertura de las contingencias de Accidentes de Trabajo, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de concertación de los correspondientes documentos de asociación, se constituiría un grupo de*

trabajo en el cual se analizarían las ventajas e inconvenientes de llevar a cabo la cobertura de las contingencias comunes, y a la vista del informe de dicha Comisión, el Ib-Salut tomaría la decisión que estimara más conveniente".

El Ministerio de Trabajo e Inmigración, a la vista de los hechos denunciados, debería reforzar las medidas de control sobre este tipo de prácticas para impedir su reiteración en el futuro.

III.5.5.6. RECURSO A LA CONTRATACIÓN DE DETECTIVES PRIVADOS EN LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE INCAPACIDAD TEMPORAL DERIVADA DE CONTINGENCIAS COMUNES

Hay que poner de manifiesto que entre los proveedores de las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT", "IBERMUTUAMUR" y "FRATERNIDAD MUPRESPA" que figuran en el programa presupuestario relativo al control de la Incapacidad Temporal, se ha detectado la existencia de numerosas empresas de detectives. Estos supuestos plantean dudas sobre la existencia de las garantías suficientes en cuanto a propiedad, acceso, confidencialidad y seguridad de los datos de carácter personal, devolución de ficheros y destrucción de copias, o en lo relativo a la posibilidad de subcontratación con otras empresas.

III.6. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONTRATACIÓN DE TERCEROS COMO COMPLEMENTO A LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LAS MUTUAS

III.6.1. Relevancia cuantitativa de los gastos destinados a la administración complementaria de la directa de las Mutuas

El artículo 5.1 del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, posibilita la utilización, "*como complemento de su administración directa, de los servicios de terceros para gestiones de índole administrativa distintas de las de mediación o captación de empresas*".

Antes de proceder al análisis de esta figura típica de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, la prestación por terceros de servicios de índole administrativa a las Mutuas, resulta preciso dimensionar con exactitud su importancia cuantitativa.

CUADRO Nº 32

GASTOS ASUMIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL COMO COMPLEMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LAS MUTUAS

(En miles de euros)

AÑO	ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIONES[94]	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS
2002	Incapacidad Temporal Contingencias Comunes	3.959	120	3.109
	Gestión Administrativa Seguridad Social	68.174	4.919	69.268
	Total	**72.133**	**5.039**	**72.377**
2003	Incapacidad Temporal Contingencias Comunes	4.652	282	3.752
	Gestión Preventiva Seguridad Social	28	-	5
	Gestión Administrativa Seguridad Social	72.685	12.137	76.401
	Total	**77.365**	**12.419**	**80.158**
	% de crecimiento anual sobre año anterior	**7%**	**16%**	**11%**
2004	Incapacidad Temporal Contingencias Comunes	6.726	350	5.877
	Gestión Preventiva Seguridad Social	35	-	43
	Gestión Administrativa Seguridad Social	67.668	21.034	85.802
	Total	**74.429**	**21.384**	**91.722**
	% de crecimiento anual sobre año anterior	**-4%**	**29%**	**14%**
2005	Incapacidad Temporal Contingencias Comunes	5.715	796	7.175
	Gestión Preventiva Seguridad Social	20	50	-19
	Gestión Administrativa Seguridad Social	56.083	45.251	96.908
	Total	**61.818**	**46.097**	**104.064**
	% de crecimiento anual sobre año anterior	**-17%**	**75%**	**13%**
2006	Incapacidad Temporal Contingencias Comunes	10.699	4.738	12.465
	Gestión Preventiva Seguridad Social	7	-	-
	Gestión Administrativa Seguridad Social	59.952	52.858	107.040
	Total	**70.658**	**57.596**	**119.505**
	% de crecimiento anual sobre año anterior	**14%**	**82%**	**15%**

De las cifras aportadas en el cuadro anterior, se desprende que la relevancia económica de este tipo de gastos es elevada, 120 millones de euros de obligaciones reconocidas en el año 2006, y que presenta un crecimiento constante interanual del 13% para el quinquenio analizado, crecimiento que supera, incluso, el incremento de la recaudación de cuotas, tanto de contingencias comunes como profesionales, alcanzado por las Mutuas en idéntico período de tiempo –tasa constante de crecimiento interanual último quinquenio del 10%-.

Este importante incremento de los recursos destinados por el Sistema de la Seguridad Social a la colaboración en la gestión de índole administrativa de las Mutuas, por terceros ajenos al Sistema, no se corresponde con un crecimiento similar de los créditos inicialmente aprobados por el legislador en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Es a través de reiteradas

[94] El porcentaje incluido en la columna de "Modificaciones" hace referencia al peso relativo de éstas en relación con los créditos iniciales.

modificaciones de créditos como las Mutuas consiguen la financiación de estos crecimientos tan significativos. Así, los porcentajes que alcanzan las modificaciones de crédito en relación con los créditos inicialmente aprobados se sitúan en el 75% y en el 82% para los dos ejercicios objeto de la presente Fiscalización, 2005 y 2006, respectivamente.

Los créditos inicialmente aprobados para el ejercicio 2007 se elevaban a 73.619.710 euros, con un crecimiento sobre los créditos iniciales del ejercicio anterior del 4%. Este importe se situó por debajo, en casi 46 millones de euros, del importe de las obligaciones reconocidas con las que se había cerrado el ejercicio 2006, circunstancia que se viene reiterando en los últimos ejercicios de forma sistemática, dado que, desde el ejercicio 2003, las Cortes Generales han aprobado un crédito presupuestario significativamente inferior a las efectivas obligaciones reconocidas con posterioridad.

III.6.2. Marco normativo y situación actual

III.6.2.1. ANTECEDENTES

La administración complementaria de la directa es una figura típica del sector de MATEPSS y excepcional en el ordenamiento jurídico español actual, en cuanto que reúne dos caracteres, asimismo catalogables como de excepcionales: la colaboración en la gestión administrativa que realizan unas entidades cuya creación contempla la ley con la finalidad de, precisamente, colaborar en la gestión de la Seguridad Social; y la retribución de esa prestación de servicios con la figura de la comisión –la retribución se fija en un porcentaje de la recaudación obtenida por las cuotas de Seguridad Social de las empresas gestionadas por el colaborador-.

Relacionada con el origen histórico de las Mutuas –asociaciones de empresarios-, cuya función inicial era el aseguramiento colectivo de la responsabilidad patrimonial derivada de los accidentes de trabajo y, por tanto, con su vinculación inicial con el sector del seguro, se sitúa la figura de la administración complementaria de la directa. A semejanza de lo que ocurre en este sector, se utiliza tradicionalmente la figura del agente o corredor de seguros que asume la responsabilidad directa de relacionarse con los asegurados por cuenta de la entidad y es retribuido a comisión.

Sin embargo, mientras que en el sector del seguro, esta figura destaca por su finalidad comercial o de captación de clientes, la consideración de las MATEPSS como Entidades Colaboradoras de ésta, hace aconsejable que su gestión esté exenta de ánimo de lucro y, como consecuencia de ello, alejada de las actividades de captación de empresas.

Así, efectivamente, se recoge imperativamente en el artículo 68.1 de la Ley General de la Seguridad Social, y, consecuentemente, en el Real Decreto 1993/1995, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración, que establece en su artículo 5 el principio general de la ausencia de lucro con el siguiente tenor literal: "*la colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social no podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil, sin que, en consecuencia, pueda imputarse gasto alguno a cargo de estas entidades por actividades de mediación o captación de empresas asociadas o de trabajadores adheridos*".

La aplicación práctica, por tanto, del principio de ausencia de lucro parecería imposibilitar la existencia de una figura como la de la administración complementaria de la directa en la que, al menos una parte importante de su función, ha de girar necesariamente en torno a la captación de empresas asociadas.

No obstante, el segundo párrafo del artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión se encarga de autorizar esta figura en los siguientes términos: "*a los efectos señalados en el párrafo anterior, no tendrá la consideración de operación de lucro mercantil la utilización por estas entidades, como complemento de su administración directa, de los servicios de terceros para gestiones de índole administrativa distintas de las de mediación o captación de empresas, teniendo en cuenta que los gastos derivados, cualquiera que sea su naturaleza, no podrán superar el importe que a tal efecto fije el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales".*

Como puede observarse el Reglamento deja clara la necesidad de que los servicios para gestiones de índole administrativa sean distintos a los de mediación o captación de empresas. Diferenciación que, si bien resulta evidente desde un punto de vista teórico, es extremadamente compleja en la práctica.

Tan extremadamente compleja que el propio Reglamento da pie a que la retribución de estos servicios se haga por una vía excepcional: no ya la del precio cierto y determinado por los servicios concretos prestados, sino en función de un tipo aplicado a la recaudación de cuotas obtenidas de las empresas asociadas relacionadas con el colaborador. El Reglamento sobre colaboración en la gestión fija, en su Disposición Adicional Cuarta, el importe máximo que pueden satisfacer las Mutuas como contraprestación de los servicios de terceros. Y este importe máximo, que en la práctica se constituye en todas las Mutuas en el importe realmente satisfecho a todos los colaboradores, lo fija en función de un porcentaje de la recaudación de cuotas.

III.6.2.2. IMPORTE MÁXIMO DE LA RETRIBUCIÓN

Para establecer el importe máximo de la retribución que puede percibir un colaborador de las Mutuas, en concepto de administración complementaria de la directa, e, incluso, para determinar el derecho a su percibo, se va a configurar como determinante, en base a las sucesivas normas que han regulado la materia, la incorporación del colaborador al Sistema RED de la TGSS.

El Sistema RED se inscribe en el proceso de informatización de las comunicaciones entre ciudadanos y administraciones públicas previsto e impulsado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y cuyo último exponente lo constituye la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

En el ámbito de la Seguridad Social, el gran contingente de datos que debe transmitirse se refiere fundamentalmente a la afiliación, altas, bajas y modificación de datos de trabajadores y a la inscripción de empresas, así como a todas aquellas actuaciones conducentes a la cotización y recaudación de las cuotas de Seguridad Social. La correcta incorporación de estos datos a los procedimientos de gestión permite agilizar la tramitación y reconocimiento de las prestaciones y el control de las cotizaciones.

Desde el momento inicial del proceso de su implantación –ya en 1992-, el legislador incentiva su utilización. Por ejemplo, la incorporación al Sistema RED se establece como requisito necesario para la obtención, en cuanto a su adquisición y mantenimiento, de reducciones, bonificaciones o cualesquiera otros beneficios en las bases, tipos y cuotas de la Seguridad Social y cuotas de

recaudación conjunta[95]. En el ámbito de la administración complementaria de la directa, la incorporación al Sistema RED del colaborador posibilitará la aplicación de un porcentaje mayor para calcular su retribución.

Por lo que respecta a este porcentaje, la Disposición Adicional Cuarta del Reglamento sobre colaboración en la gestión establece el límite al abono de los servicios de administración complementaria de la directa, distinguiendo entre el porcentaje máximo aplicable a las cuotas de origen profesional –accidentes de trabajo y enfermedades profesionales-, y el porcentaje sobre las cuotas de contingencias comunes –enfermedad común y accidente no laboral-.

En cuanto a la retribución en relación a las cuotas por contingencias profesionales, remite inicialmente para la determinación de su importe máximo, a la Orden del MTAS de 18 de enero de 1995, en su Disposición Adicional Vigésimo Cuarta. En cuanto a las cuotas por contingencias comunes, establece que no podrán superar el 1% de las cuotas por contingencias comunes referidas a las empresas respecto de las que se realizan las gestiones.

La remuneración derivada de las cuotas de contingencias profesionales es la que adquiere importes más significativos. Su limitación inicial fue sucesivamente modificada por las siguientes normas:

- La Orden de 18 de enero de 1995 del, entonces, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional contenidas en la Ley 41/1994, de 30 de diciembre de 1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, cuya Disposición Adicional Vigésimo Cuarta es mencionada por el Reglamento sobre colaboración en la gestión. Los límites fijados por esta Disposición estaban constituidos por: "*los porcentajes... serán, a partir del 1 de enero de 1996, el 2 por 100, con carácter general, y el 5 por 100, en el Régimen Especial Agrario"*.

- La Orden de 26 de mayo de 1999, del MTAS, por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, que había sido modificado por Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre de 1998, y que alude por primera vez, en su Disposición Adicional Séptima, al carácter determinante de la incorporación al sistema de Remisión Electrónica de Datos (Sistema RED) para la percepción de la contraprestación.

  El desarrollo que realiza la Orden explicita que la contraprestación será la convenida entre la Mutua y el tercero que le preste los servicios por gestiones de índole administrativa, con el límite máximo del 3%, excepto en el Régimen Especial Agrario en el que dicho límite es del 5%, respecto de las cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales pagadas por las empresas asociadas a las Mutuas cuyas gestiones realicen los profesionales colegiados y demás personas, siempre que los mismos se hubiesen incorporado al Sistema RED e hicieren uso efectivo de dicho Sistema en los plazos y condiciones establecidos por la TGSS. En el caso de que no se hubiesen incorporado ni hecho uso efectivo del Sistema RED, la contraprestación a recibir será como máximo del 1 por ciento de las referidas cuotas.

[95] Ver, por ejemplo, la Ley 50/1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 29. Esta obligación se va implementando mediante normas de menor rango que toman en consideración el número de trabajadores de la empresa, la última de las cuáles es la Resolución de 26 de septiembre de 2001, de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, que extiende la incorporación obligatoria al sistema RED, como requisito para la obtención de beneficios fiscales, a todas las empresas que tuvieran más de 20 trabajadores en alta.

- Por su parte, la Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, fija las mismas retribuciones pero eliminando toda referencia al Régimen Especial Agrario, por lo que debe entenderse eliminado el porcentaje superior aplicable en este régimen desde la fecha de entrada en vigor de la citada Orden ministerial, es decir, desde el 1 de enero de 2005, de acuerdo con lo previsto en sus Disposiciones Adicional Segunda y Final Primera.

- Por último, la Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre, por la que se regula la contraprestación a satisfacer por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por los servicios de administración complementaria de la directa, fija un nuevo marco regulador de la colaboración y fija unos límites máximos a la retribución que oscilan entre el 3% -susceptible de incrementarse en un 0,25% en los supuestos de colaboradores que se incorporen por primera vez al Sistema RED-, si se utiliza el Sistema RED, y el 1%, si no se utiliza el Sistema Red –retribución admitida con carácter transitorio, sólo hasta el 31 de diciembre de 2008-.

Por todo ello, la normativa fijaba los límites máximos de la contraprestación por los servicios de terceros, en el período objeto de la presente Fiscalización, ejercicios 2005 y 2006, en el ámbito de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en el 3% de las cuotas recaudadas, si el colaborador realizaba sus gestiones administrativas a través del Sistema RED, o en el 1% de dichas cuotas en el supuesto contrario, es decir, si el colaborador realizaba sus gestiones administrativas de forma tradicional, es decir, mediante la presentación física de la documentación, ya sea en las Administraciones de la TGSS o en las entidades financieras colaboradoras. En el supuesto de las contingencias comunes, el porcentaje que limitaba el importe máximo a satisfacer se situaba en el 1% de las cuotas correspondientes, con independencia de que el colaborador transmitiera electrónicamente los datos o empleara el sistema tradicional de presentación física de documentos.

III.6.2.3. REQUISITOS PARA LA RETRIBUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA

Uniendo los requisitos exigidos por el Reglamento sobre colaboración en la gestión y su normativa de desarrollo, vigente en el período de tiempo al que se refiere la presente Fiscalización, para retribuir la administración complementaria de la directa y los exigidos para la utilización del Sistema RED, este Tribunal concluye que sólo en el supuesto en el que una empresa asociada recurra a un profesional colegiado o tercero para la gestión de afiliaciones, altas, bajas y variaciones de trabajadores, o la presentación y, en su caso, liquidación de las cuotas que se deriven de los boletines de cotización, así como de los partes de baja y alta médicas de dichos trabajadores, tanto de contingencias profesionales como, en su caso, de contingencias comunes, podrá dar origen a la percepción, por parte de ese profesional colegiado o tercero, de la retribución correspondiente a su colaboración en la gestión de índole administrativa de la Mutua.

En este supuesto, si el profesional colegiado o tercero tiene concedida la autorización por la TGSS para utilizar el Sistema RED en cuanto a los datos relativos a esa empresa, podrá percibir, como máximo, el 3% de las cuotas que dicha empresa ingrese en concepto de contingencias profesionales y el 1% de las correspondientes a contingencias comunes, en su caso.

Caso contrario, si el profesional colegiado o tercero no utiliza el Sistema RED, sólo podrá percibir el 1% de las cuotas de accidentes de trabajo y el 1%, en su caso, de las cuotas de contingencias comunes[96].

Por tanto, con la normativa en vigor en el período de tiempo al que se refiere la presente Fiscalización, ejercicios 2005 y 2006, aquellas empresas autorizadas a utilizar el Sistema RED por sí mismas o por su grupo de empresas no deberían dar lugar al abono de retribución alguna por el concepto de administración complementaria de la directa. En primer lugar, puesto que si lo percibiera directamente la empresa asociada u otra del mismo grupo empresarial, constituiría "*la*

[96] En trámite de alegaciones, las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT", "UNIMAT" y "FRATERNIDAD MUPRESPA" han propugnado una interpretación diferente de la literal de la Disposición Adicional Sexta del Reglamento General de Recaudación, y consideran que no es determinante para la percepción de la contraprestación establecida en la Disposición Adicional Cuarta del Reglamento sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social, la incorporación o no de los colaboradores al Sistema RED. Alegan que la Disposición Adicional Sexta aludida, en la redacción dada a la misma por el Real Decreto 2032/1998, contiene una limitación subjetiva, de forma que sólo se aplica a un tipo de colaboradores: "*los profesionales colegiados y demás personas que en el ejercicio de su actividad cumplimenten y presenten documentos de cotización en representación de los sujetos responsables de la obligación de cotizar*".

Sin embargo, tal y como reconocen las Mutuas citadas, el Anteproyecto de Informe no hace, en este punto, sino recoger la redacción literal de la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, en la redacción dada a la misma por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre. El Reglamento establece taxativamente la incorporación al Sistema RED para la remisión electrónica de datos, dado que su dicción literal sostiene que dicha incorporación *"será determinante para la percepción de la contraprestación establecida en la disposición adicional cuarta del Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre".* La condición necesaria impuesta en este supuesto es la incorporación al Sistema RED, sin que exista referencia subjetiva que pudiera inducir duda alguna al respecto.

Y, además, establece una única excepción, el único supuesto en que es posible percibir la contraprestación pese a la no incorporación al Sistema RED: *"el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podrá establecer la percepción de un porcentaje mínimo de dicha contraprestación en el supuesto de no incorporación al Sistema RED...".*

Esta regulación se mantiene hoy vigente, mediante la utilización de una redacción idéntica, a través de la Disposición Adicional Quinta del actual Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

Idéntico criterio ha sido mantenido de forma reiterada por el, actualmente, Ministerio de Trabajo e Inmigración y sus Centros Directivos con competencia en la materia, como lo prueba el hecho de que, por ejemplo, en la Resolución del, entonces, MTAS, de 17 de junio de 2005, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución del Secretario de Estado de la Seguridad Social, de 3 de septiembre de 2004, sobre la auditoría realizada por la Intervención General de la Seguridad Social, sobre las operaciones efectuadas por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" (una de las Mutuas alegantes) del ejercicio 2001, contemplaba: *"1º) Se pretende la creación de una figura –la del colaborador que no presenta boletines de cotización, pero que realiza otras funciones de índole administrativa-, lo que le acredita según su criterio para seguir percibiendo dicha prestación con el porcentaje del 2%. 2º) La disposición adicional séptima de la OM de 26 de mayo de 1999 establece un nuevo límite máximo a esa contraprestación, contemplando únicamente dos situaciones: la del personal colaborador incorporado al sistema RED (3%) y la de los que no hubieran incorporado ni hecho uso del mismo (1%). 3º) El Real Decreto 2032/1998 vino a establecer que la incorporación al sistema RED será determinante para la percepción establecida en la disposición adicional cuarta del Reglamento sobre Colaboración, pudiéndose establecer para el resto de los supuestos un porcentaje mínimo de dicha contraprestación, fijado en el 1% por la OM de 26 de mayo de 1999".* Resolución que, impugnada por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", fue desestimada por Sentencia de 24 de enero de 2007, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Cuarta, recurso 47/06).

Tampoco puede aceptarse la alegación formulada por las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT" y "FRATERNIDAD MUPRESPA", en el sentido de que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social apoya la tesis de retribuir con el 2% de las cuotas recaudadas, a aquellos colaboradores que, no presentando ni tramitando boletines de cotización, no estén incorporados al Sistema RED, en base a que "*la propia Secretaría de Estado de la Seguridad Social, a través de su Subdirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social, mediante resolución del día 20 de junio de 2003, anuló un acta de infracción levantado a esta entidad con motivo de haber abonado el 2% a diversos colaboradores durante el ejercicio 2001, lo que puso de manifiesto la posibilidad de la retribución del 2%".* Esta Resolución se limitaba a un concreto supuesto referido al ámbito sancionador. Por el contrario, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social viene a confirmar, de forma sistemática y reiterada, los criterios mantenidos por la Intervención General de la Seguridad Social –idénticos a los sustentados en el Anteproyecto de Informe- en sus informes de auditoría sobre las cuentas anuales de las Mutuas, como acaba de señalarse en el párrafo anterior.

concesión de un beneficio económico... a favor de los empresarios asociados", práctica prohibida expresamente en el artículo 5.2 del Reglamento sobre colaboración en la gestión. En segundo término, porque si el pago se realizara a terceros, se trataría de una retribución sin contraprestación alguna, dado que las gestiones administrativas las realiza directamente la empresa o agrupación de empresas.

Por otra parte, hay que poner de manifiesto la doctrina administrativa en vigor, explicitada en la Resolución de la, entonces, Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, de 29 de octubre de 1992, que considera que las Mutuas no pueden utilizar, en las actividades complementarias de su administración directa, los servicios de personas o entidades que ostenten la condición legal de mediadores de seguros. Este criterio se basa, en primer lugar, en que la actividad desarrollada por los mediadores de seguros, de acuerdo con su naturaleza y cometido legalmente establecidos, se dirige fundamentalmente a las operaciones de mediación y captación de asociados, cuya retribución tienen expresamente prohibidas las aludidas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social. Asimismo, en segundo término, se fundamenta en el carácter eminentemente mercantil de estos profesionales del seguro. Y finalmente, el criterio defendido alude a que, puesto que si la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados contemplaba en su artículo 3.4 que "*las sociedades mutuas y cooperativas a prima variable y las entidades de previsión social no podrán utilizar los servicios de mediadores de seguros privados*", mayor razón aún habría para considerar esta prohibición en cuanto a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, ya que gestionan cuotas de la Seguridad Social que tienen la consideración de fondos públicos. Por todo ello se consideraba una evidente colisión entre la naturaleza pública de la actividad desarrollada por las Mutuas y la utilización por éstas de los servicios de mediadores de seguros privados que podría, incluso, dar lugar a la existencia de actuaciones irregulares o de actos de competencia ilícita, así como a la aparición de situaciones expresamente prohibidas por el Reglamento sobre colaboración en la gestión.

Para cumplimentar lo dispuesto en la Resolución de referencia, las Mutuas suelen exigir en el marco de la designación de colaboradores que éstos declaren no ostentar la naturaleza de agente mediador de seguro, si bien esta exigencia no es sistemática ni taxativa, como se verá a través de los resultados del trabajo desarrollado en las Mutuas objeto de la muestra.

Cabe poner de manifiesto que la materialización del riesgo señalado en la Resolución de la Dirección General se ha podido constatar por este Tribunal de Cuentas. Por ejemplo, resulta destacable por indicativo que, incluso, en una reclamación de un colaborador en vía jurisdiccional civil por impago por parte la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", como consecuencia de que la Mutua rescindió, a instancias de la Intervención General de la Seguridad Social en el ejercicio de sus competencias en materia de control interno de la gestión económico financiera de las Mutuas, el contrato con un agente mediador de seguros, la actividad que alega el colaborador que ha realizado no es sólo la transmisión en el Sistema RED de los datos de las empresas a él asignadas, sino también su captación. En este supuesto, la Mutua "IBERMUTUAMUR", no alegó que dicha actividad careciera de causa lícita al estar prohibida por la legislación, ni que no se ajustara a la relación contractual mantenida, por lo que de forma implícita vino a reconocer la realización de la actividad de captación, expresamente prohibida en el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

III.6.2.4. INEXISTENCIA DE DOCUMENTOS CONTRACTUALES Y DE ACREDITACIÓN DE LOS TRABAJOS DESARROLLADOS

Tradicionalmente, la relación con los colaboradores se ha formalizado escasamente: las MATEPSS no han suscrito con los colaboradores un contrato que concretara las actuaciones administrativas que debían realizar éstos, ni su forma de justificación, mientras que las facturas no detallaban tampoco las prestaciones realizadas.

A la vista de los trabajos desarrollados en las Mutuas de la muestra, este Tribunal ha podido constatar que, en el mejor de los supuestos, ha existido un documento, un contrato o designación, en el que, en muchos casos, para fijar la retribución se hacía referencia en exclusiva a la aplicación del "*tipo máximo que permitiera la ley*". Generalmente, ni siquiera ha existido un cauce formalizado para la asignación de la administración de asociados al colaborador. En ocasiones, esta asignación ha podido venir dada por la cumplimentación del documento de asociación con la Mutua por el empresario; otras veces, mediante una designación por parte del empresario asociado; y en un número significativo de los casos, no ha existido constancia documental del origen de tal asignación, incluso, en aquellos supuestos en los que se ha producido un cambio de colaborador.

Durante el curso de los trabajos de campo se ha podido constatar que esta importante debilidad del procedimiento de control interno utilizado en este área de gestión de las Mutuas y este déficit de formalización, tanto de los contratos a suscribir como de las liquidaciones de las prestaciones realizadas, no sólo se produce en relación con los colaboradores que reciben pequeñas cuantías económicas como contraprestación de los servicios que prestan, sino también en otros cuyas retribuciones, si las Mutuas hubieran estado sujetas a la vigente, durante el ámbito temporal de la Fiscalización, Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, habrían exigido procedimientos rigurosos y transparentes de selección y de formalización.

Tampoco en las facturas aportadas por las Mutuas incluidas en la muestra se detalla la realización de servicio alguno, dado que se recurre a la genérica expresión del concepto de "*administración complementaria de la directa*". El único desglose existente en la liquidación es la aplicación del tipo máximo sobre las cuotas recaudadas de las empresas asociadas asignadas al colaborador. Asimismo resulta destacable que, con carácter general, son las Mutuas las que emiten las prefacturas y las remiten al colaborador para su aceptación.

Algunas de las Mutuas de la muestra facilitaron modelos de contratos a suscribir con sus colaboradores, en los que se contemplaban actividades ajenas a la utilización del Sistema RED, tales como la tramitación de diversa documentación relacionada con la prestación de asistencia sanitaria; o los servicios de asesoramiento, tramitación y revisión de los convenios de asociación; o el asesoramiento en la cumplimentación y tramitación de partes de accidentes de trabajo o boletines de cotización; o la realización de otras tareas informativas y de asesoramiento para las empresas asociadas. Sin embargo, tampoco en estos casos se preveía el detalle y la cuantificación de los servicios prestados en las facturas a aportar por los colaboradores a las Mutuas, ni la forma de acreditar por los colaboradores y verificar por éstas su concreta realización, sino que la retribución se fijaba, exclusivamente, a través de la aplicación del porcentaje máximo, permitido por la normativa en vigor, sobre las cuotas efectivamente ingresadas por las empresas asignadas a estos colaboradores.

Como se pondrá de manifiesto en los subapartados III.6.3 y III.6.4 siguientes, las Mutuas han retribuido a colaboradores por empresas que transmitían por sí mismas en el Sistema RED. El argumento utilizado para ello, era que dichos colaboradores realizarían actuaciones distintas de la propia transmisión de datos en el Sistema RED. Sin embargo, en ningún caso estas actuaciones eran concreta e individualmente justificadas, aplicándose, una vez más, un porcentaje sobre

cuotas. Tal y como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe III.6.2.2 anterior, este Tribunal de Cuentas considera no sólo que tal actuación no está adecuadamente justificada, sino que la normativa no permite su retribución[97].

Por todo lo expuesto, cabe concluir que, en estos casos, las relaciones entre las Mutuas y los colegiados profesionales o terceros que les prestan servicios complementarios de índole administrativa no están suficientemente soportadas y justificadas, dado que, en primer lugar, no existen documentos contractuales que fijen con precisión las obligaciones de cada una de las partes, y que, en segundo término, no existe auténtica facturación de los servicios prestados por parte de estas terceras personas a las Mutuas[98].

La primera de las dos graves incidencias señaladas ha venido a ser corregida, al menos desde el punto de vista normativo, por la Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre, por la que se regula la contraprestación a satisfacer por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por los servicios de administración complementaria de la directa. Efectivamente, su artículo 1.1 previene que "*quienes lleven a cabo los servicios para gestiones de índole administrativa... requerirán, para desempeñar las indicadas tareas de*

[97] Las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT", "UNIMAT" y "FRATERNIDAD MUPRESPA" han alegado que los colaboradores realizan "*otras tareas distintas de la transmisión de datos mediante la utilización de los nuevos sistemas establecidos por la Tesorería General de la Seguridad Social*" –Sistema RED-, señalando entre otras: la tramitación de convenios de asociación y documentos de adhesión; la tramitación de partes de accidentes de trabajo y de partes médicos de alta y baja; la coordinación de la atención a empresas y accidentados; la de facilitar el traslado a centros asistenciales, o la comunicación entre la empresa asociada y la Mutua; la revisión, comprobación y corrección de los documentos de cotización; la distribución de botiquines; o la realización de pagos a médicos y farmacias, etc.

En primer lugar, este Tribunal de Cuentas debe reiterar que, en general, las Mutuas no han suscrito con los colaboradores un contrato que concretara las "*tareas*" administrativas que debían realizar éstos, ni su forma de justificación, mientras que las facturas no detallaban tampoco las prestaciones realizadas.

Cabe destacar, en idéntica línea argumental, que nunca se ha acreditado fehacientemente la realización de esas otras actividades que supuestamente realizarían los colaboradores de las Mutuas, tal y como indican las Sentencias de la Audiencia Nacional de 9 de febrero de 2007 y 27 de septiembre de 2006 ("...*pues no se ha justificado siquiera la realización de otras tareas propias de la administración concertada a que se refiere la actora*...").

Al mismo tiempo, conviene recordar que, como se pone de manifiesto en el Anteproyecto de Informe, en determinadas ocasiones las Mutuas externalizaron la prestación de algunas de estas actividades, mediante contratos en los que los proveedores actuaban en relación con la generalidad de las empresas asociadas, sin excluir a aquellas que tenían asignado un colaborador.

A mayor abundamiento, de la circularización realizada por este Tribunal de Cuentas a una serie de empresas asociadas a las Mutuas incluidas en la muestra principal (como se recoge en el apartado III.6.5. del Anteproyecto de Informe), se deduce que, al menos en un número significativo de los supuestos analizados, las contraprestaciones de los colaboradores no son admitidas por las propias empresas afectadas.

En consecuencia, ni las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT", "UNIMAT", ni "FRATERNIDAD MUPRESPA" han acreditado a este Tribunal la efectiva realización de otras prestaciones por parte de los colaboradores, ni de las evidencias obtenidas por este Tribunal se deduce que las realicen, por lo que no puede aceptarse la alegación formulada por estas Mutuas.

[98] No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" en el sentido de que, en el período fiscalizado, el contrato, nombramiento y/o designación de los colaboradores no eran documentos que resultaran preceptivos. Este Tribunal de Cuentas considera que, con independencia de que el marco regulador de la administración complementaria de la directa no contemplara expresamente estas obligaciones, su inexistencia no garantizaba el cumplimiento de los principios de economía o eficacia exigidos por la Constitución Española, o de eficiencia en la asignación y utilización de recursos y objetividad y transparencia que debían presidir la actividad administrativa de las Mutuas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69.1 de la Ley General Presupuestaria, dado que no permitía el más elemental nivel de control interno de los servicios prestados por los colaboradores. Especialmente resulta relevante la carencia de estos documentos contractuales y/o nombramientos y designaciones, en los supuestos en los que se retribuía a personas distintas de los terceros autorizados por la TGSS para transmitir en el Sistema RED los datos de las empresas asociadas respectivas. La propia Mutua, en trámite de alegaciones, reconoce, para aquellos supuestos en los que a través de la circularización realizada por este Tribunal de Cuentas se ha detectado la inactividad de determinados colaboradores, que se habrían podido producir retribuciones injustificadas a favor de éstos.

colaboración, la previa celebración de un contrato escrito con la correspondiente Mutua, en el que conste tanto la identificación de las empresas para las que se lleva a cabo la labor de intermediación como la especificación de los servicios concretos en que se materializa su colaboración".

A la vista de todos los argumentos expuestos en los apartados anteriores en cuanto a lo atípico de la figura analizada y de las importantes debilidades de los procedimientos de control interno utilizados por las Mutuas en esta parcela de su gestión, los trabajos desarrollados por este Tribunal de Cuentas se han dirigido a constatar si detrás de esta figura es posible acreditar la prestación de algún servicio concreto y autorizado por la normativa en vigor, y si la prestación de dichos servicios conlleva, en la práctica, el correlativo ahorro de costes a la Seguridad Social o la mejora en la gestión, aspectos que podrían justificar su existencia. Para ello se han realizado tres tipos de pruebas:

- En primer lugar, se ha efectuado un cruce informático entre los datos proporcionados por la TGSS, relativos a las autorizaciones para la utilización del Sistema RED por empresas asociadas a determinadas Mutuas –las ocho incluidas en las muestras principal y complementaria realizadas-, y los facilitados por esas mismas Mutuas, referentes a los devengos imputados por las Mutuas a favor de terceros por la prestación de la administración complementaria de la directa a sus empresas asociadas. Los resultados obtenidos se exponen en el subapartado III.6.3.

- En segundo término, se ha seleccionado una muestra de aquellos colaboradores que han percibido las cuantías más significativas, en base al tamaño o número de las empresas gestionadas, o de aquellos otros para los que se ha detectado algún tipo de vinculación con la Mutua pagadora. Los resultados obtenidos se exponen en el subapartado III.6.4.

- Por último, se ha circularizado a una muestra de empresas asociadas, por las que se retribuyen los servicios de administración complementaria de la directa, con el objetivo de verificar la realidad y el alcance de los servicios prestados. Los resultados obtenidos se exponen en el subapartado III.6.5.

III.6.3. Análisis global de los datos recibidos de la Tesorería General de la Seguridad Social

Dada la relevancia que tiene la utilización o no del Sistema RED por parte de las personas físicas o jurídicas que colaboran en las gestiones de índole administrativa de las Mutuas, este Tribunal ha efectuado un cruce informático entre las bases de datos proporcionadas por la TGSS, relativos a las autorizaciones del Sistema RED de empresas asociadas a las ocho Mutuas incluidas en la muestra, principal y complementaria, realizada por este Tribunal de Cuentas, y las facilitadas por esas mismas ocho Mutuas, referentes a los importes devengados por administración complementaria de la directa en relación con las contingencias profesionales de sus empresas asociadas.

La comparación realizada se ha referido, exclusivamente, a los importes devengados en contingencias profesionales, no considerándose las cantidades correspondientes a las cuotas de contingencias comunes, dada su escasa relevancia cuantitativa.

El estudio realizado, en base al cruce informático practicado, no ha pretendido detectar, ni cuantificar, la existencia de posibles pagos indebidos realizados por las Mutuas a favor de sus colaboradores, sino poner de manifiesto los riesgos existentes de que estos pagos indebidos se

estén efectivamente produciendo. Esta ausencia de cuantificación ha tenido su origen en el diferente contenido de la información facilitada al efecto por la TGSS y por cada una de las Mutuas analizadas. Así, por ejemplo, los datos procedentes de las Mutuas, importes devengados por cada colaborador, tenían como referencia temporal los periodos comprendidos en los ejercicios 2005 y 2006, con independencia de su fecha efectiva de pago (en algunas de las Mutuas seleccionadas se ha constatado un desfase temporal elevado entre el devengo y el pago), mientras que la información facilitada por la TGSS, sobre la autorización para transmitir en el Sistema RED, estaba referida exclusivamente al último día de los dos períodos citados y no a todas las posibles variaciones que hubieran podido producirse en dichos períodos.

Por ello, a la vista de los datos globales obtenidos en el cruce informático, este Tribunal de Cuentas procedió a un análisis individual de una muestra significativa de los pagos realizados a diversos colaboradores, y cuyos resultados se incluyen en el epígrafe III.6.4.3. "*Cuantificación de los posibles pagos indebidos realizados a favor de los colaboradores de las Mutuas*", del presente Informe.

Por otro lado, hay que precisar que la TGSS suministra la misma información facilitada a este Tribunal de Cuentas, con periodicidad mensual, a todas y cada una de las MATEPSS. En consecuencia, las incidencias que, con carácter global, se ponen de manifiesto en el presente apartado, pudieron ser detectadas y, por tanto, conocidas puntualmente por cada una de ellas, y con una mayor precisión, dada la mayor periodicidad y proximidad temporal, que los resultados que a continuación se exponen.

En las bases de datos facilitadas por la Tesorería General, tanto a las Mutuas como a este Tribunal de Cuentas, figura, para cada una de sus empresas asociadas, la razón social del autorizado en el Sistema RED a transmitir los datos de la empresa, así como el Número de Identificación Fiscal y nombre y apellidos de la persona física autorizada para transmitir dichos datos; y si el citado autorizado es la propia empresa o una empresa del grupo, o si, por el contrario, se trata de un profesional colegiado o tercero ajeno a la empresa.

Las incidencias detectadas en el análisis individual realizado por este Tribunal de Cuentas, se originan como consecuencia de las siguientes causas:

- Si la autorización para transmitir en el Sistema RED había sido concedida por la Tesorería General a la propia empresa o a una empresa del grupo, no procedería el abono de retribución alguna por el concepto de administración complementaria de la directa, dado que, como ha quedado apuntado en el epígrafe III.6.2.3 anterior, esta práctica no constituiría sino *"la concesión de un beneficio económico... a favor de los empresarios asociados"*, práctica prohibida expresamente en el artículo 5.2 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

  Sin embargo, según las estimaciones efectuadas por este Tribunal de Cuentas, los devengos a favor de colaboradores por empresas que se encontraban autorizadas por sí mismas para transmitir en RED, ascendieron al 10% y 12%, respectivamente, de las obligaciones reconocidas por las Mutuas analizadas en el concepto presupuestario correspondiente, en los ejercicios 2006 y 2005.

  Asimismo, los devengos, cuando las empresas habían autorizado a otra de su grupo para transmitir en Sistema RED, ascendieron al 7% y al 8% de las obligaciones reconocidas por dichas Mutuas en el concepto presupuestario de 2006 y 2005, respectivamente.

- Si la Tesorería había autorizado a un profesional colegiado o a un tercero ajeno a la empresa asociada, únicamente sería posible el abono de la retribución por el concepto de administración complementaria de la directa a dicho profesional colegiado o tercero.

  Según las estimaciones de este Tribunal, los devengos registrados a favor de terceros distintos de aquél que transmitía en Sistema RED ascendían al 4% y al 5% de las obligaciones reconocidas por las Mutuas analizadas en los ejercicios 2006 y 2005, respectivamente, en el concepto presupuestario correspondiente.

- Por último, en los supuestos de empresas por las que no se había solicitado la autorización de transmisión de datos a través del Sistema RED, de acuerdo con la normativa ampliamente detallada en el epígrafe III.6.2.2 anterior, sólo procedería el abono de la retribución por el concepto de administración complementaria de la directa en un porcentaje del 1% de las cuotas correspondientes a las empresas para las que se prestara la colaboración a la Mutua. Este Tribunal ha estimado que un 3% en el ejercicio 2006, y un 4%, en 2005, de los devengos a favor de colaboradores, en relación a las obligaciones reconocidas por el concepto presupuestario correspondiente, incumplieron dicho límite impuesto por la normativa con el fin de incentivar la utilización del Sistema RED.

De acuerdo con el cruce informático de las bases de datos facilitadas al efecto, este Tribunal ha estimado que las ocho Mutuas incluidas en la muestra seleccionada devengaron en el año 2005 un total de 16 millones de euros y un total de 14 millones de euros en el ejercicio 2006, en concepto de administración complementaria de la directa, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, que podrían no haberse ajustado a los límites y condiciones establecidos en su normativa reguladora.

En términos relativos, estas cantidades suponen unos porcentajes sobre el conjunto del gasto realizado por este concepto, del 30% en el ejercicio 2005 y del 23% en el año 2006.

Estos importes no se califican como posibles pagos indebidos, por las razones expuestas al comienzo del presente subapartado.

El desglose de estos importes por Mutuas, se presenta en el Cuadro número 33 siguiente.

CUADRO Nº 33

ESTIMACIÓN GLOBAL DE LOS DEVENGOS IMPROCEDENTES EN CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA

(En euros)

MUTUA	2006		2005	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	4.089.174	36%	4.992.766	46%
Nº 11. MAZ	968.850	20%	801.039	19%
Nº 151. ASEPEYO	3.523.242	23%	3.452.837	23%
Nº 183. MUTUA BALEAR	333.990	19%	364.743	21%
Nº. 201. MUTUA GALLEGA	327.921	17%	340.371	17%
Nº 267. UNIMAT	793.525	28%	817.223	31%
Nº 274. IBERMUTUAMUR	723.237	6%	1.033.157	14%
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	3.215.878	33%	4.263.499	48%
TOTAL MUESTRA	**13.975.817**	**23%**	**16.065.635**	**30%**

La elevada relevancia cualitativa y cuantitativa alcanzada por estas estimaciones, unida a las importantes debilidades existentes en los procedimientos de control internos utilizados por las Mutuas en este área de gestión y que han sido expuestas en el epígrafe III.6.2.4 anterior, ponen de manifiesto un elevado riesgo de que las Mutuas, no exclusivamente las incluidas en la muestra analizada, sino todas las que integran el sector, hayan realizado, durante el periodo fiscalizado, años 2005 y 2006, pagos indebidos en concepto de administración complementaria de la directa que podrían haber provocado perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social.

Como consecuencia de lo anterior, resulta necesario que los órganos de control del MTAS –actual Ministerio de Trabajo e Inmigración-, esto es, la DGOSS, en cuanto Centro Directivo responsable de la coordinación, tutela y evaluación de la gestión económica de las Mutuas, y la Intervención General de la Seguridad Social, órgano competente en el ejercicio del control interno de su gestión económico financiera, procedan a la revisión de las retribuciones satisfechas en concepto de administración complementaria de la directa, tanto de las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada, como del resto del sector.

En cuanto al desglose de los resultados obtenidos, hay que hacer una especial referencia a la fuerte desviación existente entre los coeficientes de devengos improcedentes alcanzados para cada una las Mutuas analizadas.

Por encima de la media calculada hay que destacar muy especialmente a las Mutuas números 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, con unos porcentajes del 36% y 46% de devengos improcedentes, y 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”, con unos porcentajes del 33% y 48% de devengos improcedentes para cada uno de los años estimados, 2006 y 2005, respectivamente, siempre calculado sobre el total de las obligaciones reconocidas en el concepto presupuestario correspondiente.

Por debajo de la media estimada hay que destacar, asimismo, muy especialmente a las Mutuas números 201.- “MUTUA GALLEGA”, con unos porcentajes del 17% de devengos improcedentes, y 274.- “IBERMUTUAMUR”, con unos porcentajes del 6% y 14% de devengos improcedentes para cada unos de los años analizados, 2006 y 2005, respectivamente

III.6.4. Análisis individual de los datos recibidos de las Mutuas

Dada la relevancia cualitativa y cuantitativa de las incidencias puestas de manifiesto en las estimaciones realizadas en el subapartado anterior, se ha procedido a examinar, a título individual, una muestra significativa de colaboradores que prestan sus servicios a empresas asociadas a las Mutuas seleccionadas.

La elección de colaboradores se ha realizado, generalmente, en base al importe especialmente significativo de las retribuciones obtenidas, o al número de trabajadores de las empresas gestionadas, o por su identificación con personas físicas o jurídicas para las que se ha detectado algún nivel de vinculación con la Mutua para la que prestan la colaboración.

Como resultado del análisis realizado, se ha obtenido la conclusión de que una gran parte de los colaboradores analizados se podría encuadrar en alguno de los siguientes dos grupos:

- Colaboradores relacionados con personas pertenecientes a la plantilla o a la Junta Directiva de la Mutua.

- Colaboradores retribuidos por la administración concertada de empresas de su propio grupo de sociedades.

III.6.4.1. COLABORADORES RELACIONADOS CON PERSONAS PERTENECIENTES A LA PLANTILLA O A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA MUTUA

Este Tribunal de Cuentas ha detectado numerosos casos en los que las personas o entidades colaboradoras están vinculadas con personal que presta sus servicios retribuidos a la Mutua o con personas que integran su Junta Directiva.

Por tanto, a lo ya señalado en los apartados anteriores sobre la existencia de debilidades en el sistema de control interno en los procedimientos de contratación, seguimiento y justificación de los servicios prestados, así como sobre las estimaciones realizadas del riesgo de existencia de posibles cantidades devengadas sin ajustarse a los límites y condiciones establecidos por la normativa en vigor, hay que añadir unas circunstancias (las vinculaciones a la Mutua) que agravan aún más, si cabe, las deficiencias de este área de gestión, dando lugar a la aparición de otro tipo de infracciones, fundamentalmente disciplinarias o del orden social.

A continuación se indican estas circunstancias:

- En primer lugar, es preciso recordar lo ya indicado en el apartado III.3 del presente Informe sobre el Régimen de incompatibilidades y prohibiciones de contratar del personal al servicio de las Mutuas, en general, y de los miembros de su Junta Directiva, en particular, teniendo presente, asimismo, las siguientes peculiaridades:

- En la administración complementaria a la directa, no sólo son plenamente aplicables todas las incompatibilidades que afectan al personal de las Mutuas que se han señalado en el referido apartado III.3, sino que, además, adquiere especial relevancia la obligación de no concurrencia con la actividad de la empresa –principio básico que inspira las relaciones laborales recogido en el propio Estatuto de los Trabajadores, en su artículo 5 d)-, conducta susceptible de constituir una de las faltas muy graves de las previstas en el artículo 60.3 j) "*desarrollar una actividad, por cuenta propia o ajena, que esté en concurrencia desleal con la actividad de la empresa*" del Convenio Colectivo del sector de MATEPSS.

  Corresponde al actual Ministerio de Trabajo e Inmigración velar por que las Mutuas instruyan los expedientes que resulten necesarios para delimitar las posibles responsabilidades disciplinarias en las que hubieran podido incurrir los trabajadores que se indican en los respectivos subepígrafes del epígrafe III.6.4.3, que se inserta a continuación.

- Por lo que respecta a los supuestos de vinculación con personal de la Junta Directiva de la Mutua, es preciso resaltar que, de acuerdo con el artículo 75.2 de la Ley General de la Seguridad Social, "*no podrán formar parte de la Junta Directiva de una Mutua, ni ejercer el cargo de Director Gerente, Gerente o asimilado, las personas que, en su condición de agentes o comisionistas, se dediquen a la tramitación por cuenta de la Mutua, de Convenios de asociación para la cobertura de los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*".

  La inobservancia, por parte de las Mutuas, de esta causa de inelegibilidad de los miembros de su Junta Directiva constituye una de las infracciones muy graves contempladas en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

  En relación con esta incidencia, este Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los supuestos detectados en los que determinadas empresas integrantes de la Junta Directiva de las Mutuas perciben retribuciones por administración complementaria de la directa, para que, si lo estima conveniente, instruya los expedientes que pudieran dar lugar al levantamiento de las correspondientes actas de infracción. Estas empresas figuran detalladas en el epígrafe III.6.4.3 que se inserta a continuación.

– En segundo lugar, en cuanto a los colaboradores vinculados a la Mutua, este Tribunal ha detectado, en determinados supuestos, la existencia de un profesional autorizado para transmitir en el Sistema RED por la empresa asociada, distinto del colaborador realmente retribuido por la Mutua, que es, precisamente, personal vinculado a ella. Estos hechos introducen especiales elementos de riesgo que podrían indiciar la existencia no sólo de posibles perjuicios para el patrimonio de la Seguridad Social, sino un enriquecimiento sin causa que pudiera ser constitutivo de un ilícito de carácter penal.

– Por último, este Tribunal ha podido verificar, en la muestra seleccionada, que algunos de estos colaboradores -es decir, empresas especializadas en el servicio de administración complementaria de la directa y vinculadas personalmente a la Mutua-, en cuanto a su propia condición de empresas asociadas no realizan por sí mismos dichos trabajos, sino que los confían a terceros, que mediante este procedimiento perciben la remuneración correspondiente. Esta práctica –que podría denominarse como la del "*colaborador colaborado*"-, pone de manifiesto, una vez más, la existencia de prácticas irregulares que se vienen produciendo en torno a esta figura típica y excepcional, a la vez, de la administración complementaria de la directa. El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería impedir que, por parte de las Mutuas, se siguiera retribuyendo a terceros por la colaboración en gestiones de

índole administrativa de empresas asociadas que tienen, precisamente, la condición de colaboradores de las propias Mutuas.

En los diversos subepígrafes, desglosados para cada una de las Mutuas analizadas, del epígrafe III.6.4.3 que se inserta a continuación, se detallan individualmente los colaboradores que, de acuerdo con la información obtenida al efecto por este Tribunal de Cuentas, se encuentran relacionados con personas pertenecientes a la plantilla o a la Junta Directiva de las Mutuas analizadas, y cuyas retribuciones no sólo podrían haber dado origen a la existencia de pagos indebidos realizados con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, sino corresponderse con actuaciones que podrían constituir infracciones de diversa naturaleza, fundamentalmente de tipo disciplinario o del orden social.

Incluso en algunos de los supuestos analizados, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que las propias empresas asociadas no conocían quienes eran los colaboradores –personas vinculadas a las Mutuas- que percibían esta retribución por una labor que, de acuerdo con la información facilitada por estas empresas asociadas, no realizaban.

III.6.4.2. COLABORADORES RETRIBUIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN CONCERTADA DE EMPRESAS DE SU PROPIO GRUPO DE SOCIEDADES

Este Tribunal de Cuentas ha podido verificar la existencia de colaboradores retribuidos en un porcentaje de las cuotas abonadas por las empresas que integran su propio grupo empresarial. Ello resulta más relevante en empresas de gran tamaño y que gozan de la autorización para transmitir en el Sistema RED por sí mismas, dada la elevada cuantía que, en estos supuestos, alcanzan las retribuciones.

El artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión obliga a que sea un tercero quien preste los servicios de índole administrativa a las Mutuas, complementarios de su administración directa, prohibiendo que sea un instrumento de mediación o captación de empresas y que "*dé lugar a la concesión de beneficios económicos a favor de los empresarios asociados, así como a la sustitución de éstos en las obligaciones que se derivan de su condición de tales".*

Por ello, las retribuciones satisfechas por las Mutuas a favor de personas o sociedades relacionadas con las empresas asociadas para las que se realiza la colaboración –normalmente a través de sociedades del mismo grupo empresarial-, y que, por tanto, no tienen la consideración de terceros ajenos a la empresa, se configuran como una auténtica devolución parcial o bonificación encubierta de las cuotas ingresadas por estas empresas asociadas –normalmente el 3% de las cuotas de contingencias profesionales-, como ya ha quedado argumentado en el epígrafe III.6.2.4 anterior, y cuyos importes globales para las ocho Mutuas analizadas se han estimado en los epígrafes III.6.3.1 y 2 del presente Informe.

Esta devolución encubierta de cuotas se configura como un instrumento a favor de la captación de empresas asociadas y constituye una práctica de competencia desleal entre Mutuas.

Asimismo, se ha podido identificar la existencia de supuestos en los que las empresas, que percibían la retribución por administración complementaria de la directa en función de las cuotas pagadas por empresas de su propio grupo de sociedades, se encontraban vinculados, directa o indirectamente, con algún miembro de la Junta Directiva. Como ya se ha indicado en el epígrafe anterior, en este supuesto no sólo se produce una devolución de cuotas encubierta, discriminatoria e indebida a favor del grupo de sociedades, sino que constituye asimismo una infracción del

artículo 75.2 del TRLGSS que prohíbe formar parte de la Junta Directiva a "*las personas que, en su condición de agentes o comisionistas, se dediquen a la tramitación por cuenta de la Mutua, de Convenios de asociación para la cobertura de los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*". Esta práctica constituye una de las infracciones muy graves contempladas en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, por lo que este Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los supuestos detectados en las Mutuas números 274.- "IBERMUTUAMUR" y 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", para que, si lo estima conveniente, inicie los trámites necesarios que pudieran dar lugar al levantamiento de las correspondientes actas de infracción.

En los diversos subpígrafes, desglosados por cada una de las Mutuas analizadas, del epígrafe III.6.4.3 que se inserta a continuación, se detallan individualmente los colaboradores que, de acuerdo con la información obtenida al efecto por este Tribunal de Cuentas, se encuentran relacionados con las empresas por las que reciben la retribución, por lo que éstas podrían haber dado origen a la existencia de pagos indebidos realizados con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

III.6.4.3. CUANTIFICACIÓN DE LOS POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS A FAVOR DE LOS COLABORADORES DE LAS MUTUAS

Señalados los riesgos de que por parte de las Mutuas se estuvieran realizando, durante el período fiscalizado, ejercicios 2005 y 2006, pagos indebidos en concepto de administración complementaria de la directa que podrían haber provocado la existencia de perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social, y apuntados los dos grupos de colaboradores que, fundamentalmente, habrían resultado beneficiarios de estos pagos (Epígrafe III.6.4.1. "*Colaboradores relacionados con personas pertenecientes a la plantilla o a la Junta Directiva de la Mutua*" y epígrafe III.6.4.2. "*Colaboradores retribuidos por la administración concertada de empresas de su propio grupo de sociedades*"), a continuación se detallan y cuantifican, agrupados por Mutuas, aquellos pagos que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, podrían calificarse como indebidos.

III.6.4.3.1. Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

En el supuesto de la Mutua número 10 se ha optado por subdividir los posibles pagos indebidos detectados en aquellos que se han realizado a favor de colaboradores relacionados con personas pertenecientes a la plantilla de la Mutua -para poder explicar con precisión la vinculación existente-, del resto de los posibles gastos imputados improcedentemente al patrimonio de la Seguridad Social.

III.6.4.3.1.1. Colaboradores relacionados con personas pertenecientes a la plantilla de la Mutua

En todos los supuestos que se relacionan a continuación, se ha podido constatar la vinculación de los colaboradores con determinado personal de la Mutua. A continuación se detallan los supuestos de vinculación detectados:

- Grupo constituido por las sociedades ZIMBRO GESTORÍA, S.L., CHICALAYO, S.L., NEVATOR, S.L., y GESTINDOS, S.L.

Estas cuatro sociedades facturaron a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", por el concepto de administración complementaria de la directa, los importes que a continuación se desglosan:

SOCIEDAD	2006	2005
ZIMBRO GESTORÍA, S.L.	184.276	212.358
CHICALAYO, S.L.	274.720	245.885
NEVATOR, S.L.	55.540	52.695
GESTINDOS, S.L.	0	44.391
TOTAL	**514.536**	**555.329**

Se ha constatado que estas sociedades han pertenecido y han sido administradas por alguno o varios de los componentes de un grupo de trabajadores de la Mutua, los cónyuges P.B.P. y B.M.B., y los, asimismo, cónyuges, F.M.C.S. y M.M.B.A. Los cuatro trabajadores señalados estarían vulnerando el régimen de incompatibilidades que afecta al personal que presta sus servicios profesionales a las Mutuas.

Todas o alguna de estas cuatro personas aparecen en las escrituras de constitución de las sociedades señaladas, bien ostentando la totalidad o una mayoría significativa de las participaciones –con la salvedad de NEVATOR, S.L., empresa en la que el grupo de trabajadores señalado aparece con posterioridad a su constitución-, o bien siendo socios exclusivos de las sociedades que las han constituido y de las que ostentan la titularidad patrimonial.

Por otro lado, la dependencia económica de estas cuatro sociedades de la Mutua es absoluta, dado que sus ingresos provienen en su totalidad de la Mutua.

Además, pese a las elevadas cuantías facturadas a la Mutua, las cuatro sociedades presentan personal escaso o inexistente en las dos fechas examinadas, diciembre de 2005 y de 2006, momentos en los que el conjunto de las cuatro empresas cotizó a la Seguridad Social por dos y tres trabajadores, respectivamente.

Con independencia de la vinculación descrita, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que las empresas asignadas a estos colaboradores transmitían en el Sistema RED sus propios datos, por lo que resulta improcedente el pago de retribución alguna por el concepto de administración complementaria de la directa. Por todo ello, del análisis del presente grupo de sociedades vinculadas a personal de la Mutua se deduce que "UNIVERSAL MUGENAT" podría haber abonado a terceros de forma indebida, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, un importe, para los ejercicios 2005-2006, de 1.069.865 euros.

A mayor abundamiento, hay que señalar que, en cuanto a las contestaciones recibidas por este Tribunal de Cuentas al cuestionario remitido en virtud del procedimiento descrito en el subapartado III.6.5 del presente Informe, una empresa de las circularizadas en relación con este grupo de

empresas indicó que desconocía, incluso, la existencia de la sociedad que supuestamente le realizaba la colaboración.

– AMESKO GESTIÓN, S.L.

Tanto esta sociedad limitada como directamente su administrador, F.J.O.A., facturaron a la Mutua las cantidades, por el concepto de administración complementaria los siguientes importes:

SOCIEDAD/PERSONA FÍSICA	2006	2005
AMESKO GESTIÓN, S.L.	138.299	119.585
F.J.O.A.	123.367	173.760
TOTAL	**261.666**	**293.345**

Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que existe una doble vinculación de esta sociedad y su administrador con la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”:

- Por una parte, de acuerdo con los datos facilitados al efecto por el Registro Mercantil, AMESKO GESTION, S.L., fue fundada por una trabajadora de la Mutua, M.A.A.A., conjuntamente con su cónyuge, Administrador Único de la sociedad y colaborador a título personal, F.J.O.A. Este Tribunal considera que esta vinculación vulneraría el régimen de incompatibilidades del personal de la Mutua

- Por otra, forma parte de la Junta Directiva de la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” la sociedad limitada TALLERES ELÉCTRICOS OCER, empresa familiar cuyo capital pertenece, entre otros, a F.J.O.A. y a M.A.A.A., por lo que desde el punto de vista material incurriría en una de las causas de inelegibilidad de los miembros de la Junta Directiva.

Según sus Cuentas Anuales, la facturación a la Mutua realizada por AMESKO GESTIÓN, S.L., cuya actividad principal son los servicios relativos a la propiedad inmobiliaria e industrial, y como secundaria el alquiler de locales, ascendió al 43% en el ejercicio 2006 y al 41% en el ejercicio 2005, del total de su cifra de negocios, lo que viene a demostrar su elevada dependencia económica de la Mutua.

En cuanto a la capacidad y solvencia de la sociedad vinculada objeto de análisis, es preciso mencionar que, de acuerdo con la información facilitada por la TGSS, la sociedad AMESKO GESTIÓN, S.L., tenía un único trabajador de alta en los dos periodos de cotización consultados -diciembre de los años 2005 y 2006-.

Cabe concluir el análisis de este colaborador, afirmando que, dado que las empresas que tenía asignadas transmitían en el Sistema RED sus propios datos, resulta improcedente el pago de retribución alguna por el concepto de administración complementaria de la directa, por lo que la Mutua podría haber abonado a terceros improcedentemente, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, un importe que ascendería, para los ejercicios 2005-2006, a 555.011 euros.

A mayor abundamiento, cabe señalar que, en relación con las contestaciones recibidas al cuestionario remitido en virtud del procedimiento de circularización dirigido a diversas empresas asociadas a la Mutua, una de ellas expresó no tener relación alguna con el colaborador que le había sido asignado por la Mutua.

- AZUL TÉCNICOS WHITE, S.L., y BLUE TÉCNICOS WHITE, S.L.

Estas dos empresas facturaron a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", en concepto de administración complementaria de la directa, los siguientes importes:

SOCIEDAD	2006	2005
AZUL TÉCNICOS WHITE, S.L.	89.832	92.152
BLUE TÉCNICOS WHITE, S.L.	51.265	50.782
TOTAL	**141.097**	**142.934**

El administrador de ambas sociedades, hasta la fecha del 31 de marzo de 2006, ha sido J.A.R.M., trabajador de la Mutua, por lo que habría estado vulnerando el régimen de incompatibilidades que afecta al personal que presta sus servicios a las Mutuas.

Estas sociedades nunca han contado con trabajadores por cuenta ajena, de acuerdo con la información facilitada al efecto por la TGSS, por lo que difícilmente puede acreditarse su capacidad y solvencia para contratar y para prestar los servicios que facturan a la Mutua.

La dependencia económica de estas sociedades de su relación con la Mutua es prácticamente absoluta, ya que su facturación suponía el 90% de la cifra de negocios, según sus Cuentas Anuales del ejercicio 2005.

Del análisis de estas dos sociedades vinculadas a personal de la Mutua se puede inducir que la Mutua habría abonado a terceros indebidamente, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, un porcentaje sobre las cuotas ingresadas por una serie de empresas que transmitían en el Sistema RED sus propios datos o que tenían un tercero autorizado a transmitir en el Sistema RED distinto al colaborador señalado. El importe total afectado ascendería, para los ejercicios 2005-2006, a 284.031 euros.

- RYDER CONSULTING, S.L. y MATYP CONSULTORES, S.L.

La facturación dirigida a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" por el concepto de administración complementaria de la directa por ambas sociedades asciende a los siguientes importes:

SOCIEDAD	2006	2005
RYDER CONSULTING, S.L.	120.638	99.254
MATYP CONSULTORES, S.L.	40.438	22.017
TOTAL	**161.076**	**121.271**

De acuerdo con la información obtenida del Registro Mercantil correspondiente, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que el Administrador Único de RYDER CONSULTING, S.L., ha sido R.T., personal administrativo de la Mutua, hasta que con fecha 27 de abril de 2006 fue sustituido

por su cónyuge, M.A.M.P. Esta última persona ostenta el cargo de administradora única en la sociedad MATYP CONSULTORES, S.L.

Las Cuentas Anuales presentadas en el Registro Mercantil correspondiente evidencian que la dependencia económica de RYDER CONSULTING, S.L., y de MATYP CONSULTORES, S.L., hacia la Mutua es prácticamente absoluta, dado que alcanza a la totalidad de sus ingresos de explotación en el primer caso (el 99%) y al 76% en el segundo. En cuanto a los gastos de estas sociedades, se ha podido verificar que estas sociedades carecen de gastos de personal y de trabajadores en los ejercicios 2005 y 2006.

Resulta, asimismo, reseñable que el 73% del importe percibido bajo el concepto de colaboración por RYDER CONSULTING, S.L., corresponde por los servicios prestados a la Mutua por las gestiones realizadas en empresas asociadas que tenían un tercero autorizado en Sistema RED distinto del propio RYDER CONSULTING, S.L.

Por todo ello, dado que las empresas asignadas por la Mutua a ambos colaboradores, o bien transmitían en el Sistema RED sus propios datos, o tenían un tercero autorizado a transmitir en el Sistema RED distinto a estos colaboradores, se deduce que la Mutua podría haber abonado a terceros improcedentemente, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, un importe total, para los ejercicios 2005-2006, de 282.347 euros.

- GABINETE TÉCNICO JURÍDICO DE ESTUDIOS EUROPEOS, SOCIALES Y SINDICALES, S.L.

Esta sociedad facturó a la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” por el concepto de administración complementaria de la directa la cantidad de 124.921 euros en el ejercicio 2006 y el importe de 121.125 euros en el año 2005.

Esta sociedad figura constituida por dos personas, siendo posteriormente apoderadas J.D.A.V. y I.M.A., unidas por vínculo de parentesco en línea directa en primer grado por consanguinidad a las constituyentes.

Por lo que respecta a J.D.A.V., se ha podido constatar que mantuvo relaciones laborales con la Mutua desde 1995 hasta 2004, como personal administrativo, encuadrada en el grupo 2 y nivel 4 del vigente Convenio Colectivo del sector, y que se encuentra, desde 2005 hasta el 22 de julio de 2006, en situación de excedencia por cuidado de hijos, no figurando de alta en la Seguridad Social desde dicha fecha.

GABINETE TÉCNICO JURÍDICO DE ESTUDIOS EUROPEOS, SOCIALES Y SINDICALES, S.L., pertenece, según la información facilitada al efecto por la TGSS, al grupo de empresas por cuya colaboración le retribuye la Mutua. Asimismo, según el Registro Mercantil, I.M.A., ostenta, además de los poderes señalados en GABINETE TÉCNICO JURÍDICO DE ESTUDIOS EUROPEOS, SOCIALES Y SINDICALES, S.L., la condición de apoderado en algunas de dichas empresas (la más importante de las cuales sería CTC INGENIERÍA DEDICADA, S.A.), por las que la Mutua retribuye a este colaborador.

En cuanto a la dependencia económica de esta sociedad en relación con la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” es prácticamente absoluta, ya que las facturas presentadas a ésta representan el 80% de los ingresos de explotación que figuran en sus Cuentas Anuales.

Hay que concluir el análisis de esta sociedad vinculada a ex personal de la Mutua señalando que ésta podría haber abonado a terceros indebidamente, con cargo al patrimonio de la Seguridad

Social, la administración complementaria de la directa de una serie de empresas que pertenecían al mismo grupo de sociedades al que pertenecía el colaborador que percibía las retribuciones o de otra serie de empresas que transmitían directamente sus propios datos en el Sistema RED. El importe total afectado ascendería, para los ejercicios 2005-2006, a 246.046 euros.

- ORGANIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE REUNIONES, S.L., y ASESORÍA MACÍAS Y ASOCIADOS, S.L.

La facturación, por el concepto de administración complementaria de la directa, de ambas sociedades a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" presenta el siguiente detalle:

SOCIEDAD	2006	2005
ORGANIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE REUNIONES, S.L.	56.270	58.142
ASESORÍA MACÍAS Y ASOCIADOS, S.L.	4.982	4.248
TOTAL	**61.252**	**62.390**

La sociedad ORGANIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE REUNIONES, S.L., fue constituida por tres personas, todas ellas vinculadas a la Mutua:

- M.J.C., ex trabajador de la Mutua y vocal de la entidad PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA –una de las sociedades relacionadas con el personal directivo de la Mutua, analizadas en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe-.

- M.P.G.M. administradora única, ex trabajadora de la Mutua, familiar en primer grado por afinidad de la persona anteriormente mencionada, y cónyuge de C.L.J.C. Éste último trabajó en la Mutua entre 1989 y 1998, ambos inclusive, y es apoderado de la sociedad CENTROS CANARIOS DE MEDICINA Y SALUD, S.L. –otra de las sociedades que conforman el entramado societario relacionado con el personal directivo de la Mutua, ampliamente analizado en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe-.

- A.E.J.C., cónyuge de M.M.L., corredor de seguros. Éste último es el Administrador Único de ASESORÍA MACÍAS Y ASOCIADOS, S.L.

En la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" trabaja, desde 1973, M.C.J.C., unida por vínculo de parentesco con varias de las personas señaladas en el inciso anterior.

El importe facturado por colaboración por ORGANIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE REUNIONES, S.L., representa el 26% de sus ingresos de explotación reflejados en sus Cuentas Anuales del ejercicio 2005. Asimismo, se ha podido constatar que esta sociedad carecía de trabajadores en los meses de diciembre de los años 2005 y 2006. A fin de ponderar la relevancia de ambos datos, la cifra de negocios y el número inexistente de trabajadores, es preciso mencionar que el objeto social de esta sociedad no se restringe a trabajos jurídicos y administrativos sino que se extiende a muchas otras actividades, algunas de ellas íntimamente relacionadas con actividades propias de la Mutua, como, por ejemplo, organización, promoción e impartición de cursos, seminarios y jornadas sobre seguridad e higiene en el trabajo; organización y gestión empresarial; control y protección social; y prestación de toda clase de servicios médicos, quirúrgicos y hospitalarios, por medio de

los correspondientes profesionales titulados; así como comercialización de material médico y ortopédico.

Dado que las empresas asignadas por la Mutua a la primera de estas sociedades transmiten directamente sus datos a la TGSS a través del Sistema RED, y que se podría inferir la naturaleza de la segunda como de mediador de seguros, dada la condición de su administrador único, hay que concluir su análisis señalando que podría haberse producido un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social, en el que habría incurrido la Mutua, al haber abonado a terceros improcedentemente un importe total de 123.642 euros, para los ejercicios 2005-2006.

III.6.4.3.1.2. Otros colaboradores que podrían haber percibido retribuciones indebidas

Además de los casos individualmente detallados en el inciso anterior, correspondientes a colaboradores vinculados con personal de plantilla de la Mutua, a continuación se relacionan otros supuestos de colaboradores que han percibido retribuciones que podrían considerarse indebidas por las siguientes causas:

- Por estar el colaborador vinculado a las empresas por las que percibe las retribuciones. Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar tal vinculación tanto a través de la información recibida del Registro Mercantil correspondiente, como de la TGSS, en cuanto titular de la competencia para gestionar el procedimiento de autorizaciones para la utilización del Sistema RED.

  En todos estos casos, que han sido consignados en el siguiente cuadro con clave “1”, se considera que se ha producido, directa o indirectamente, una devolución de cuotas encubierta, discriminatoria e indebida, de acuerdo con lo mencionado en el epígrafe III.6.4.2 del presente Informe, y que habrían podido provocar un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

- Por ostentar los colaboradores la condición de agentes mediadores de seguros. En estos casos, la Mutua elude el cumplimiento de la Resolución de 29 de octubre de 1992 de la, entonces, Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, cuyo contenido se ha referido en el epígrafe III.6.2.4 del presente Informe. Se consignan en el siguiente cuadro como clave “2”.

- Por recibir remuneraciones económicamente relevantes por la administración complementaria de la directa relativa a empresas cuyos datos se transmitían por sí mismas, o por otras de su grupo, en el Sistema RED, o por terceros distintos a los colaboradores, por lo que éstos últimos no reunían las condiciones necesarias para percibir retribución alguna en concepto de administración complementaria de la directa. Estos supuestos se han consignado en el cuadro siguiente con la clave “3”.

CUADRO Nº 34

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS A OTROS COLABORADORES DE LA MUTUA "UNIVERSAL MUGENAT"

(En euros)

COLABORADORES	2006	2005	TOTAL	CLAVE
VILLANOVA, S.A.[99]	491.789	484.869	976.658	1
ROL 20, S.A.[100]	211.138	202.598	413.736	3
GROBE HAVEREY, S.L.	149.709	127.118	276.827	3
SEMAT, S.L.[101]	148.670	122.661	271.331	3
GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HUMANOS S.A.[99]	152.036	106.215	258.251	1
INFORMÁTICA GESFOR, S.A.	156.767	98.723	255.490	1
GROUMAR, S.L.[102] [103]	73.330	61.947	135.277	2

[99] Pese a encontrarse en idéntica situación que J.J.M.C y SERLAB, S.A., para los que la Mutua ha aceptado la calificación de pagos indebidos, en estos supuestos la entidad ha manifestado que "*no existe base jurídica para afirmar que gestionan sus propias cuotas*" determinados colaboradores, entre los que cita a VILLANOVA, S.A., y GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HUMANOS, S.A., de los que *"Mutua Universal puede acreditar que su actividad se desarrolla cumpliendo los criterios establecidos en el artículo 5 y disposición adicional cuarta del Real Decreto 1993/1995 de 7 de diciembre"*, aunque no ha aportado la pretendida acreditación. Considera la Mutua discriminatorio que una persona vinculada al empresario no pueda percibir retribución por la labor de la administración complementaria de la directa.

En este sentido, hay que hacer constar que fueron las respectivas empresas asociadas, en relación a cuyas cuotas por contingencias profesionales cobran los colaboradores los porcentajes del 2% y del 3%, respectivamente, VILLANOVA, S.A., y GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HUMANOS, S.A., quienes, en el proceso de solicitud de autorización para la transmisión de datos en el Sistema RED, y de acuerdo con la Orden de 26 de mayo de 1999 por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, las calificaron como "*Agrupación de Empresas*" con las representadas, con exclusión de la calificación de "*Tercero*". Así consta en las bases de datos facilitadas por la TGSS a este Tribunal de Cuentas, para el desarrollo de los trabajos de la presente Fiscalización, y a la Mutua, con periodicidad mensual. Por tanto, en este aspecto este Tribunal no puede sino reproducir el artículo 5 del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre: *"no tendrán la consideración de operación de lucro mercantil la utilización por estas entidades, como complemento de su administración directa, de los servicios de terceros para gestiones de índole administrativa distintas de la de mediación o captación de empresas"*, negando, de acuerdo con la información facilitada por la empresa asociada, que las mencionadas sociedades mercantiles puedan tener la condición de tercero. Estas vinculaciones, que debieron de ser acreditadas para obtener autorización para transmitir en el Sistema RED en calidad de "*Agrupación de Empresas*", pueden, asimismo, apreciarse mediante la consulta de la información pública disponible en el Registro Mercantil. En cuanto a la posibilidad de considerar discriminatoria la exigencia del legislador de la condición de tercero del colaborador, no es, a juicio de este Tribunal de Cuentas, sino una consecuencia directa de la prohibición de que la actividad colaboradora dé lugar a beneficios de ninguna clase a favor de los empresarios asociados".

[100] En relación con la sociedad ROL 20, S.A., a pesar de que la Mutua, en trámite de alegaciones, ha manifestado –sin aportar documentación acreditativa alguna- que es esta sociedad la autorizada a transmitir los datos de la empresa CAIXA D`ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA, tanto la información recibida directamente en este Tribunal de Cuentas de la TGSS, como la facilitada por la Mutua en el desarrollo de los trabajos de la Fiscalización, coinciden en asignar a la propia empresa la autorización para la transmisión de sus datos en el Sistema RED.

[101] Su análisis se realiza en el subepígrafe III.6.4.3.3 siguiente.

[102] Su Consejo de Administración coincide, prácticamente, con el de CORPORACION DE RIESGOS CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A., entidad mediadora de seguros, por lo que se ha considerado que existe una confusión de personalidad entre ambas sociedades. Además, GROUMAR, S.L., sólo tuvo un trabajador en los ejercicios 2004 y 2005 y dos trabajadores en 2006. Esta sociedad factura, asimismo, para las Mutuas número 151.- "ASEPEYO" y número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" las cantidades en dichos apartados mencionadas, igualmente consideradas como susceptibles de constituir pagos indebidos. A pesar de su, prácticamente inexistente, personal, las cantidades totales que factura en los dos ejercicios a las Mutuas de la muestra ascienden a 762.104 euros.

[103] En relación a los colaboradores GROUMAR, S.L., y MARSH RISK CONSULTING, S.L., la Mutua ha negado su condición de mediadores de seguros en la actualidad, basándose en que no figuran inscritos en el año 2007 en el

COLABORADORES	2006	2005	TOTAL	CLAVE
F.M.M.	24.577	27.474	52.051	1
SERLAB, S.A.[104]	31.821	17.012	48.833	1
GREMI COMARCAL DE LA CONSTRUCCIO DEL BAIX PENEDES	20.746	26.219	46.965	1
MARSH RISK CONSULTING, S.L. [101] [103]	21.957	20.888	42.845	2
J.J.M.C.[104]	17.636	20.572	38.208	1
BRANCA RECURSOS I SERVEIS, S.L.	11.048	22.117	33.165	1
LAUDIS CONSULTORES, S.L.	11.346	14.480	25.826	1
GRUPO BERGE	5.866	5.155	11.021	1
INFONAUTICA, S.L.	3.349	7.548	10.897	1
EXPERT MULTISERVEI EMPRESARIAL, S.L.	6.079	4.705	10.784	1
TOTAL	**1.537.864**	**1.370.301**	**2.908.165**	

De los importes señalados en el análisis de los datos presentados en el estudio individual de una serie de colaboradores de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", unido al importe total al que hace referencia en el cuadro anterior, se deduce que la misma habría podido abonar de forma indebida, al menos, una cantidad de 5.469.107 euros en los dos ejercicios, 2005 y 2006, objeto de la presente Fiscalización. Este importe ha sido incluido en el Anexo I del presente Informe, integrando el conjunto de pagos realizados que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, podrían ser susceptibles de ser declarados improcedentes.

La importancia cuantitativa de esta conclusión viene a confirmar la tendencia reflejada en el subapartado anterior III.6.3. "*Análisis global de los datos recibidos de la Tesorería General de la Seguridad Social",* respecto a la posición que ocupaban las estimaciones sobre los devengos improcedentes de "UNIVERSAL MUGENAT", situados en un porcentaje (46% para 2005 y 36% para 2006) muy superior a la media de las ocho Mutuas analizadas (30% y 23%, respectivamente).

Del análisis realizado sobre los colaboradores en las gestiones de índole administrativa de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", cabe concluir que, con independencia de las posibles responsabilidades disciplinarias en las que hubieran podido incurrir aquellos colaboradores que, por tratarse de personal de plantilla de la Mutua, habrían vulnerado el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, y de los posibles pagos indebidos que se han señalado en cada uno de los análisis individuales realizados, determinados hechos de los puestos de manifiesto

---

Registro que, en aplicación de la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros, es obligatorio para confirmar la actividad. Sin embargo, ha reconocido implícitamente la incidencia señalada en el Anteproyecto, dado que ha comunicado el cese de la actividad de estos colaboradores a partir del año 2007. Tampoco ha realizado alegación alguna sobre las relaciones societarias que, en ambas sociedades, se detallan en el Anteproyecto de Informe.

[104] La Mutua ha aceptado implícitamente en sus alegaciones el criterio de este Tribunal de Cuentas, puesto que ha admitido los ajustes en relación a los colaboradores J.J.M.C y SERLAB, S.A., -que transmitían en relación a la propia empresa y agrupación de empresas, respectivamente- que habían sido incluidos en las respectivas auditorías de la Intervención General de la Seguridad Social de los ejercicios 2005 y 2006. No obstante, no ha acreditado, en trámite de alegaciones, la realización de los ajustes mediante la compensación económica de su importe al patrimonio de la Seguridad Social.

en el presente subepígrafe podrían ser constitutivos de algunos de los delitos tipificados en el Código Penal.

III.6.4.3.2. Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR"

A continuación se detallan individualmente los colaboradores de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, habrían podido percibir retribuciones indebidas en concepto de administración complementaria de la directa, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social. Para identificar los conceptos por los que se califican los pagos como indebidos, se han utilizado idénticas claves a las empleadas en el análisis individual de los colaboradores de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT"[105].

CUADRO Nº 35

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS A FAVOR DE COLABORADORES DE LA MUTUA "IBERMUTUAMUR"

(En euros)

COLABORADORES	2006	2005	TOTAL	CLAVE
AGRUPACIÓN INMOBIGES, S.L.[106]	119.601	134.524	254.125	1
INMOGASA, S.L.	47.161	120.035	167.196	3
ORGANIZACIÓN LURBE, S.L.[107] [108]	89.058	62.359	151.417	2

[105] Clave "1": colaborador vinculado a la empresa o grupo de sociedades por los que percibe la retribución. Clave "2": colaborador que ostenta la condición de agente mediador de seguros. Clave "3": colaboradores que perciben retribuciones por empresas que transmiten en Sistema RED por sí mismas, o por una empresa de su grupo de sociedades o a través de un tercero distinto al colaborador que percibe la retribución.

[106] La vinculación se desprende de la información facilitada por el Registro Mercantil correspondiente, según la cual AGRUPACIÓN INMOBIGES, S.L., tiene por socias a MINERCAL, S.L., y MOVIMIENTOS Y EXPLOTACIONES, S.L., con las que comparte el domicilio social y por las que cobra la correspondiente administración complementaria de la directa. Otras sociedades a las que, asimismo, se encuentra vinculada y por las que cobra colaboración son UNION MINERA DEL NORTE, S.A., y FERPI, TRANSPORTES Y OBRAS, S.A., con quienes comparte administradores y domicilio social.

[107] Su Administrador Único lo es, asimismo, de una correduría de seguros que lleva su nombre, ENRIQUE LURBE QUILIS, S.L. Ambas sociedades tienen asimismo la misma persona por apoderada; y un solo trabajador en plantilla el último día de los ejercicios 2005 y 2006.

[108] La Mutua "IBERMUTUAMUR", en trámite de alegaciones, y en relación con la consideración de posibles pagos indebidos de las retribuciones satisfechas, en concepto de administración complementaria de la directa, a los dos colaboradores que ostentan la condición de agentes mediadores de seguros que se incluyen en el Cuadro número 35 (ORGANIZACIÓN LURBE, S.L., y ASESORÍAS N. GÓMEZ, S.L.), ha concretado su oposición a la calificación de posibles pagos indebidos, en la autorización concedida a estos colaboradores por la TGSS para transmitir datos en el Sistema Red.

Para apoyar sus tesis, la Mutua ha mencionado, en primer lugar, que en contra del criterio por ella sustentado, pero como consecuencia del criterio de las auditorías de la Intervención General de la Seguridad Social –plenamente coincidente con el mantenido por la Resolución de 29 de octubre de 1992, de la, entonces, Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, y con el defendido en el Anteproyecto de Informe-, la Mutua *"procedió a adoptar las medidas tendentes a aplicar las recomendaciones incorporadas a aquéllas, circunstancia que comportó diversas condenas en los Tribunales de Justicia, al entender éstos que debían satisfacerse los servicios prestados aún concurriendo en los colaboradores reclamantes la condición de mediadores de seguros".* Alguna de estas sentencias, dictadas en el ámbito de la jurisdicción civil, y, por tanto, de las relaciones contractuales concretas entre dos sujetos de derecho privado, y no referidas a la posibilidad de contratar la colaboración con agentes mediadores de seguros y, por tanto, sobre la imputabilidad del coste de esta colaboración al patrimonio de la Seguridad Social, figura recogida en el

COLABORADORES	2006	2005	TOTAL	CLAVE
ASESORÍAS N. GÓMEZ, S.L. [108] [109]	66.016	49.016	115.032	2
PROMOCIONES PARAFARMACÉUTICAS DEL MEDITERRÁNEO, S.A.[110]	16.753	20.485	37.238	1
CTE ASESORES, S.L.	7.536	4.496	12.032	1
F.G.V.	4.341	7.421	11.762	1
GESTEM, PLANIFICACION Y DESARROLLO	5.611	4.663	10.274	1
E.G.P.	-	10.077	10.077	1
TOTAL	**356.077**	**413.076**	**769.153**	

Del análisis individual realizado de una serie de colaboradores de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 274.- "IBERMUTUAMUR", se deduce que la misma podría podido abonar de forma indebida, al menos, el importe de 769.153 euros en los dos ejercicios, 2005 y 2006, objeto de la presente Fiscalización. Este importe ha sido incluido en el Anexo III al presente Informe, integrando el conjunto de pagos realizados que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, podrían ser susceptibles de ser declarados improcedentes[108].

epígrafe III.6.2.3 del Anteproyecto de Informe, concluyendo, en opinión de la Mutua, que la sentencia *"de forma implícita vino a reconocer la realización de la actividad de captación"* del agente mediador de seguros*,* actividad que es la que expresamente prohíbe el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión*.*

En segundo término, la Mutua se ha referido a una Sentencia de 7 de noviembre de 2007, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional; considerándola "*confirmatoria de una extensa doctrina jurisprudencial*", si bien no ha facilitado ninguna referencia que confirme este carácter jurisprudencial.

Del examen de dicha Sentencia, por el contrario, se desprende que su ámbito se circunscribe a supuestos concretos y que no hace referencia a doctrina jurisprudencial alguna. Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas la interpretación que se deduce de la sentencia no puede hacerse extensiva a otros colaboradores –en idéntico sentido se ha manifestado la Intervención General de la Seguridad Social en sus informes de cuentas anuales del ejercicio 2007, emitidos con posterioridad a la sentencia de referencia-.

[109] ASESORIAS N. GÓMEZ, S.L., incluye en su objeto social la correduría de seguros.

[110] De acuerdo con la información facilitada por el Registro Mercantil correspondiente, esta sociedad pertenece a un grupo, por el que percibe las retribuciones, que está encabezado por HERMANDAD FARMACÉUTICA DEL MEDITERRÁNEO, S.C.R.L., socia única de FARMACÉUTICA DEL MEDITERRÁNEO, S.A., que asimismo lo es, con el carácter de única, de PROMOCIONES PARAFARMACÉUTICAS DEL MEDITERRÁNEO, S.A. HERMANDAD FARMACÉUTICA DEL MEDITERRÁNEO, S.C.R.L., se encuentra en la Junta Directiva de IBERMUTUAMUR representada por J.A.U., por lo que este grupo incurriría en una de las causas de ineligibilidad previstas en el artículo 75 de la Ley General de la Seguridad Social.

En trámite de alegaciones la Mutua ha realizado una argumentación meramente declarativa manifestando que "*en ningún supuesto, ni la Entidad a la que se hace referencia, ni las personas que han asumido su representación en la Junta Directiva de Ibermutuamur, han percibido contraprestación alguna por parte de ésta, por algún tipo de servicios que tengan relación con la captación de nuevos asociados o de agencia o mediación de seguros*". Sin embargo, la Mutua no aporta documentación acreditativa alguna que pretenda justificar la falta de veracidad de la información contenida en el Anteproyecto, en cuanto a la existencia de un grupo societario demostrada a través de la información pública existente en el Registro Mercantil.

III.6.4.3.3. Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

Como ya sucediera en el supuesto de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", en la Mutua número 275 se ha optado por subdividir los posibles pagos indebidos detectados en aquellos que se han realizado a favor de colaboradores relacionados con personas pertenecientes a la plantilla de la Mutua -para poder explicar con precisión la vinculación existente-, del resto de los posibles gastos imputados improcedentemente al patrimonio de la Seguridad Social.

III.6.4.3.3.1. Colaboradores relacionados con personas pertenecientes a la plantilla de la Mutua

En los dos supuestos de colaboradores que se relacionan a continuación, se ha podido constatar la existencia de un interés económico de personas vinculadas a determinado personal de la Mutua.

- Grupo de colaboradores de SOCIEDAD EUROPEA DE GESTIÓN MOBILIARIA ESPAÑOLA, S.L.

A este grupo societario pertenecen las siguientes empresas: COMAT, S.L. (Consultoría sobre las Coberturas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo); CONSULTORIA Y ASESORAMIENTO EMPRESARIAL SIGLO XXI, S.L.; CASCAT, S.L. (Consultoría y Asesoría sobre Accidentes de Trabajo); SEASMAT, S.L. (Sociedad de Estudios y Asesoramiento del Sector de Mutuas de Accidentes de Trabajo) y SEMAT, S.L. (Sociedad Europea de Asesoramiento Empresarial sobre las Mutuas de Accidentes de Trabajo).

El importe facturado por este grupo de sociedades a la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", en concepto de administración complementaria de la directa, se ha elevado a 418.007 euros en 2006 y a 348.238 euros en el ejercicio 2005, de acuerdo con el siguiente detalle:

SOCIEDAD	2006	2005
COMAT, S.L.	36.531	28.968
CONSULTORÍA Y ASESORAMIENTO EMPRESARIAL SIGLO XXI, S.L.	122.323	44.257
CASCAT, S.L.	154.138	152.483
SEASMAT, S.L.	43.675	46.111
SEMAT, S.L.	61.340	76.419
TOTAL	**418.007**	**348.238**

Los importes facturados a la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" en el ejercicio 2005 representan más del 90% del total de los ingresos que figuran en las Cuentas Anuales de las cinco sociedades, y evidencian una dependencia económica prácticamente absoluta de la misma. El resto de la cifra de negocios del grupo lo alcanza mediante las relaciones comerciales que mantiene con la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" a través de SEMAT, S.L., recogidas en el subepígrafe III.6.4.3.1 (Cuadro número 34).

Resulta especialmente destacable que, de acuerdo con la información contenida en sus Cuentas Anuales, estas sociedades carecieron de trabajadores, tanto fijos como temporales, en los ejercicios 2005 y 2006.

Se ha constatado la vinculación inicial de todas estas empresas a un trabajador de la Mutua, J.A.R.L. Dicho trabajador constituyó las tres empresas más antiguas del grupo, COMAT, S.L., SEMAT, S.L., y SEASMAT, S.L., y fue su Administrador Único hasta su sustitución, en el ejercicio 2003, por F.J.C.H.S., a quien estaba unido por vínculo de parentesco de afinidad.

F.J.C.H.S. fue el socio constituyente y administrador de las otras dos sociedades analizadas, CASCAT, S.L., y CONSULTORÍA Y ASESORAMIENTO EMPRESARIAL SIGLO XXI, S.L.

Posteriormente F.J.C.H.S. deviene socio único, según declaración de unipersonalidad de 9 de septiembre de 2005, de las empresas COMAT, S.L., SEMAT, S.L., y SEASMAT, S.L. Asimismo, con fecha de 3 de enero de 2006, se inscribe la constitución de la SOCIEDAD EUROPEA DE GESTIÓN MOBILIARIA ESPAÑOLA, S.L., a la que F.J.C.H.S. aporta las acciones de las anteriores sociedades.

El 4 de abril de 2007 se inscribe como socio y Administrador Único de la recién mencionada cabecera del grupo, SOCIEDAD EUROPEA DE GESTIÓN MOBILIARIA ESPAÑOLA, S.L., a F.J.C.A., persona igualmente vinculada por razón de parentesco con las dos ya mencionadas anteriormente.

A la sociedad CONSULTORÍA Y ASESORAMIENTO EMPRESARIAL SIGLO XXI, S.L. se ha hecho referencia en el subepígrafe III.4.3.3.3. "*Contratos de consultoría y asistencia, y de servicios celebrados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA*".

Con independencia de la vinculación descrita, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que las empresas asignadas a estos colaboradores transmitían bien por sí mismas o a través de empresas de su grupo de sociedades en el Sistema RED sus propios datos, por lo que resultaría improcedente el pago de retribución alguna por el concepto de administración complementaria de la directa, o bien transmitían a través de terceros distintos a este grupo de colaboradores, por lo que éstos últimos no debían haber percibido retribución alguna por la colaboración de estas empresas. Por todo ello, del análisis del presente grupo de sociedades vinculadas a personal de la Mutua se deduce que "FRATERNIDAD MUPRESPA" podría haber abonado a terceros de forma indebida, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, un importe de 766.245 euros.

A mayor abundamiento, debe indicarse que, de las contestaciones recibidas en este Tribunal de Cuentas en respuesta a la circularización realizada a una serie de empresas asociadas a "FRATERNIDAD MUPRESPA" que generaban retribuciones a favor de estas sociedades, en concepto de administración complementaria de la directa, seis de ellas negaron recibir tal colaboración. Entre las mismas se encuentran tres empresas cuyo número de trabajadores era muy elevado, más de 1.000 al final del ejercicio 2005.

- PLAYAS DE GUARDAMAR, S.L., y GAPUMEDICI, S.L.

La sociedad PLAYAS DE GUARDAMAR, S.L., facturó un importe de 34.905 euros en el año 2006 a la Mutua número 275, y la sociedad GAPUMEDICI, S.L., una cantidad de 43.245 euros en 2005, en ambos casos en concepto de administración complementaria de la directa.

Ambas entidades son constituidas y administradas por A.G.C., quien desempeñaba, en el año 2005, el puesto de Director Provincial del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua en Alicante,

perteneciendo a la categoría de administrativo, grupo II, nivel 6 del Convenio Colectivo. En la actualidad es apoderado de la Sociedad de Prevención de la Mutua.

La dependencia económica, de acuerdo con la cifra de negocios, de ambas sociedades en relación a la Mutua es absoluta, alcanzando en ambos casos el 100%.

PLAYAS DE GUARDAMAR, S.L. no tuvo personal alguno en los años 2004 y 2005, según los datos generales de sus Cuentas Anuales.

Por ello, del análisis de estas dos sociedades colaboradoras se deduce que, al menos, la Mutua podría haber satisfecho, improcedentemente, el importe de 78.150 euros, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, correspondiente a la administración complementaria de la directa abonada a las sociedades analizadas, dado que las empresas asignadas a las mismas transmiten por sí mismas o por empresas del grupo los datos en el Sistema RED, o tienen asignados por la TGSS otros terceros para su transmisión distintos al colaborador asignado por la Mutua.

Por último, hay que señalar que dos empresas de las circularizadas negaron expresamente haber contado con la colaboración de PLAYAS DE GUARDAMAR, S.L., en sus relaciones con la Mutua número 275.-"FRATERNIDAD MUPRESPA", a la que estaban asociadas.

III.6.4.3.3.2. Otros colaboradores que podrían haber percibido retribuciones indebidas

A continuación se detallan individualmente otros colaboradores de la Mutua número 275.-"FRATERNIDAD MUPRESPA" que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, habrían podido percibir retribuciones indebidas en concepto de administración complementaria de la directa, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social. Para identificar los conceptos por los que se califican los pagos como indebidos, se han utilizado idénticas claves a las empleadas en el análisis individual de los colaboradores de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT"[111].

[111] Clave "1": colaborador vinculado a la empresa o grupo de sociedades por los que percibe la retribución. Clave "2": colaborador que ostenta la condición de agente mediador de seguros. Clave "3": colaboradores que perciben retribuciones por empresas que transmiten en Sistema RED por sí mismas, o por una empresa de su grupo de sociedades o a través de un tercero distinto al colaborador que percibe la retribución.

CUADRO Nº 36

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS A FAVOR DE COLABORADORES DE LA MUTUA "FRATERNIDAD MUPRESPA"[112]

(En euros)

COLABORADORES	2006	2005	TOTAL	CLAVE
FEDERACIONES Y ASOCIACIONES DE EDUCACION Y GESTION[113] [114]	302.137	324.542	626.679	1
SERVICIOS SOCIALES DE TELECOMUNICACIONES, S.A.[115]		383.780	383.780	1
GROUMAR, S.L.[116]	175.578	151.457	327.035	2
MARSH RISK CONSULTING, S.L.[117]	87.192	160.387	247.579	2
TELEFÓNICA SOLUCIONES SECTORIALES., S.A.[115]	174.828	-	174.828	1
GRUPO CORPORATIVO TEYPE, S.L. [118]	59.639	110.162	169.801	1

[112] En trámite de alegaciones, la Mutua ha presentado para las sociedades incluidas en el Cuadro nº 36, con carácter general, la designación de colaborador realizada por la empresa asociada. Este documento no contradice el contenido del Anteproyecto.

Asimismo, la Mutua alega, que no tiene obligación de conocer la composición accionarial de las empresas que le solicitan la asociación dado el carácter obligatorio de su aceptación. A juicio de este Tribunal de Cuentas la obligación de aceptación de la Mutua incumbe, efectivamente, a la libertad de asociación de las empresas –artículo 70 de la Ley General de la Seguridad Social-, pero no puede afectar a la elección de las personas físicas o jurídicas que han de prestar la colaboración, que tienen el carácter de contratistas de la Mutua y son, por tanto, libremente elegidas por ésta. A mayor abundamiento, la Mutua, en cumplimiento de los principios de buena gestión que han de presidir su actuación, debería comprobar la idoneidad y capacidad de todos los terceros con los que contrata la ejecución de un determinado servicio. Y como un añadido más que contradice la alegación formulada, hay que precisar que la Mutua conocía, en el período objeto de fiscalización, en la mayoría de los supuestos analizados, la condición de agrupación económica de las sociedades incluidas en el Cuadro nº 36, a través de los datos facilitados por la TGSS en relación con la recaudación de cuotas, con periodicidad mensual.

Por último, la Mutua ha aportado declaraciones certificadas de no ostentar la condición de agentes mediadores de seguros, de los colaboradores consignados con clave "2" en el Cuadro nº 36, lo que no contradice su contenido, dado que en el mismo lo que se sostiene es la vinculación económica con sociedades que sí ostentan tal condición, vinculación que no es rechazada por la Mutua alegante.

[113] Esta Federación forma parte de la Junta Directiva a través del representante del Colegio Claret.

[114] En trámite de alegaciones, la Mutua manifiesta la independencia entre la Federación, con patrimonio y personalidad jurídica independientes, y sus empresas asociadas. Por el contrario, este Tribunal de Cuentas considera que, en la medida en que el patrimonio de la Federación depende de las cuotas obligatorias de sus socios, la defensa de cuyos intereses constituye su objeto social –según los artículos 8 y 16 de sus Estatutos-, a través de la contraprestación económica de la administración complementaria de la directa se produce una minoración de la cuantía de las cuotas a pagar por sus socios y, por tanto, indirectamente, el beneficio económico prohibido por el Reglamento sobre colaboración en la gestión, pese a la configuración jurídica empleada y la alegada separación patrimonial.

Asimismo, parece oportuno mencionar que la Mutua estaba informada de la vinculación a través de la TGSS, pues las empresas asociadas transmitían sus datos en el Sistema RED por sí mismas, por otra del grupo, o por un tercero distinto de la Federación, y, en los casos excepcionales en los que transmitía esta última, lo hacía, en su práctica totalidad, como agrupación de empresas.

No se admite, tampoco, la alegación presentada por la Mutua, sin aportar documentación acreditativa alguna, en el sentido de que esta Federación no participa en la Junta Directiva de la Mutua, dado que el vocal al que se alude en el Anteproyecto de Informe, representa al Colegio Claret a título individual. Lo que no recogen las alegaciones formuladas es la relación existente entre la Federación y el vocal de la Junta Directiva de la Mutua, dado que durante el periodo fiscalizado desempeñaba el cargo de Secretario General Adjunto de la Junta Confederal de Educación y Gestión. Cargo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, le hace incurrir en una de las causas de inelegibilidad como miembro de la Junta Directiva de la Mutua, de acuerdo con lo previsto en el artículo 75 de la Ley General de la Seguridad Social.

[115] Estas sociedades forman parte de la Junta Directiva a través del representante de TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.

[116] Esta sociedad ha sido analizada en el subepígrafe III.6.4.3.1 anterior.

[117] Constituída en 1993 por F.J.C.A. (persona mencionada anteriormente por ser el actual administrador de la SOCIEDAD EUROPEA DE GESTIÓN MOBILIARIA ESPAÑOLA, S.L.). Su Administrador Único es, desde 2002, MARSH SOCIEDAD ANÓNIMA MEDIADORES DE SEGUROS, por lo que se ha considerado que existe una confusión de personalidad entre ambas sociedades. Asimismo, a pesar de su elevado volumen de facturación, esta sociedad contó con sólo dos trabajadores.

COLABORADORES	2006	2005	TOTAL	CLAVE
VEGALSA, S.A.	38.582	18.600	57.182	1
BASCONES DEL AGUA, S.A.	18.712	31.300	50.012	1
J.P.C.R.[119]	15.160	30.320	45.480	3
ONBISO, S.L.	29.812	13.361	43.173	1
E.L.S.P.[120]	24.096	16.200	40.296	3
SOCIEDAD COLOMBINA DE P.I., S.A.	19.007	18.278	37.285	1
N.B.A.	32.987	-	32.987	2
GESTION Y PROMOCION INTEGRAL ALIARAFE, S.L.	14.363	17.838	32.201	1
A.A.C.[119]	12.403	12.403	24.806	3
M.C.J.[119]	12.403	12.403	24.806	3
SERVICIOS Y ASESORAMIENTO G-3 S.A.	9.854	12.598	22.452	1
BALTO ARTEMISA, S.A.	7.460	9.220	16.680	1
INVEKTRA XXI, S.L.	7.410	9.169	16.579	1
J.A.C.	3.306	10.657	13.963	1
I.F.P.C.[119]	6.891	6.891	13.782	3
R.P.M.G.	6.222	7.106	13.328	1
D.P.M.	5.205	7.455	12.660	1
ASSEDEM, S.L.	6.476	5.515	11.991	1
J.A.C.D.	5.608	6.169	11.777	1
JOAQUIN RUFO, S.L.	4.432	7.185	11.617	1
VIBELBA, S.L.	5.657	4.865	10.522	1
TOTAL	**1.085.420**	**1.387.861**	**2.473.281**	

De los datos que figuran en el Cuadro anterior, hay que destacar, en primer lugar, la existencia de las tres sociedades u organizaciones señaladas que pertenecen a la Junta Directiva de la Mutua y que, directa o indirectamente, perciben retribuciones por el concepto de administración complementaria de la directa, lo que, de acuerdo con lo señalado en el epígrafe III.6.4.1, podría constituir una de las causas de inelegilibilidad previstas en el artículo 75.2 de la Ley General de la Seguridad Social y una de las infracciones muy graves contempladas en el artículo 29 de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

De los importes señalados en el análisis individual realizado de una serie de colaboradores de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA”, unido al importe total al que se hace referencia en el cuadro anterior se deduce que la misma podría podido abonar de forma indebida, al menos, una cantidad de 3.317.676 euros en los dos ejercicios, 2005 y 2006, objeto de la presente Fiscalización. Este importe ha sido incluido en el Anexo II al presente Informe, integrando el conjunto de pagos

[118] Esta sociedad forma parte de la Junta Directiva a través del representante del GRUPO LECHE PASCUAL, S.A. En este supuesto, la Consejera y Secretaria del Consejo de Administración de esta sociedad, que también lo es de otras empresas del grupo, acude personalmente a la Junta Directiva. Es decir, en este caso concurre la causa de inelegibilidad de miembros de la Junta Directiva de la Mutua, tanto en el grupo societario como en la persona física que lo representa.

[119] Estas cuatro personas físicas perciben la colaboración por la misma persona jurídica, AENA.

[120] Se ha acreditado la existencia de un vínculo de parentesco por consanguinidad, en línea colateral y en segundo grado, entre esta persona física y un directivo de la entidad para la que realiza la colaboración.

realizados que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, podrían ser susceptibles de ser declarados improcedentes[121].

Cabe destacar, una vez más, que el presente análisis individual viene a corroborar las estimaciones realizadas en el subapartado III.6.3 anterior. Existe una correlación entre la tendencia mostrada por la cuantía de las incidencias obtenidas por el análisis individual y las estimaciones que, de cada Mutua, se han obtenido en los cruces de datos con la TGSS, por lo que el volumen de posibles pagos detectados, reafirma el elevado riesgo, puesto de manifiesto en el subapartado III.6.3 mencionado, de que las Mutuas, y no exclusivamente las incluidas en la muestra analizada, hubieran realizado durante los dos ejercicios fiscalizados, pagos indebidos en concepto de administración complementaria de la directa que podrían haber provocado perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social.

Así, hay que recordar que la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" presentaba una posición destacada, en el conjunto de las ocho Mutuas analizadas, en cuanto a las estimaciones sobre los devengos improcedentes registrados por esta Mutua, situados en un porcentaje (48% para 2005 y 33% para 2006) muy superior a la media (30% y 23%, respectivamente).

Del análisis realizado sobre los colaboradores en las gestiones de índole administrativa de la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", cabe concluir que, con independencia de los posibles pagos indebidos que se han señalado en cada uno de los análisis individuales realizados, determinados hechos de los puestos de manifiesto en el presente subepígrafe podrían ser constitutivos de algunos de los delitos tipificados en el Código Penal.

III.6.4.3.4. Posibles pagos indebidos realizados por las Mutuas incluidas en la muestra complementaria

A pesar de que el alcance de los trabajos de campo realizados en las Mutuas incluidas en la muestra complementaria realizada por este Tribunal de Cuentas ha sido muy inferior al correspondiente a las Mutuas de la muestra principal, se ha detectado la existencia de posibles pagos indebidos en las Mutuas que se indican a continuación:

III.6.4.3.4.1. Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 151.- "ASEPEYO"

Como ha quedado apuntado en el subepígrafe III.6.4.3.1. "*Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT*", la sociedad GROUMAR, S.L., ha facturado un importe de 233.511 euros en 2006 y de 66.281 euros en 2005, a la Mutua número 151.- "ASEPEYO", a pesar de tratarse de una sociedad vinculada a la mediación de seguros, a través de su relación con la sociedad CORPORACIÓN DE RIESGOS CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A. Por ello, en el mismo sentido que en el resto de Mutuas que han realizado retribuciones en concepto de administración complementaria de la directa a este colaborador, la Mutua podría haber

[121] La Mutua, en trámite de alegaciones, ha afirmado "*para finalizar, debe ponerse de manifiesto que, tras las conclusiones y recomendaciones recogidas en los informes de la IGSS de los tres últimos ejercicios, y la voluntad de la Mutua de adaptarse a las mismas, al día 1 de enero de 2008, de todos los colaboradores mencionados en esta alegación, sólo ostentan dicha condición Educación y Gestión, Invektra XXI, S.L., Assedem, S.L.. y N.B.A.",* lo que, implícitamente, supone la aceptación de los criterios mantenidos en el Anteproyecto de Informe.

satisfecho, improcedentemente, el importe de 299.792 euros, para los ejercicios 2005 y 2006, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, a la sociedad analizada, a pesar de su condición de mediador de seguros, vulnerando lo previsto en la Resolución de la, entonces, Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, de 29 de octubre de 1992.

Este importe ha sido incluido en el Anexo IV al presente Informe, integrando el conjunto de pagos realizados que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, podrían ser susceptibles de ser declarados improcedentes.

III.6.4.3.4.2. Posibles pagos indebidos realizados por la Mutua número 267.- “UNIMAT”

La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 267.- “UNIMAT”, ha satisfecho a la sociedad GESTASEG, S.L., el importe de 105.271 euros en el año 2005 y la cantidad de 63.453 euros en el ejercicio 2006, en concepto de administración complementaria de la directa.

Esta sociedad, constituida en Castellón en 1992, tiene por Administrador Único a un trabajador de la Mutua, V.R.D., quien figura como administrativo en el Departamento de Prestaciones Económicas, quién podría estar vulnerando el régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas.

Según se desprende de las Cuentas Anuales de esta sociedad, el 100% de la facturación realizada ha tenido como destinataria a la Mutua número 267.- “UNIMAT”, por lo que su dependencia económica es absoluta.

Este Tribunal de Cuentas, a partir del análisis de la información facilitada al efecto por la TGSS y por la Mutua, ha podido constatar que GESTASEG, S.L. no está incorporada al Sistema RED, no apareciendo como autorizada por la TGSS.

La Mutua habría abonado un porcentaje de las cuotas de accidentes de trabajo de una serie de organismos públicos y empresas asociadas pese a que eran las mismas empresas, u otras distintas de GESTASEG, S.L., las autorizadas a transmitir en el Sistema RED. En consecuencia, dicho importe, que ascendió, para los ejercicios 2005-2006, a 168.724 euros, ha sido incluido en el Anexo V al presente Informe, integrando el conjunto de pagos realizados que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, podrían ser susceptibles de ser declarados improcedentes[122].

[122] La Mutua ha considerado, en trámite de alegaciones, que la vinculación existente entre la mercantil GESTASEG, S.L., y “UNIMAT”, “*combinada*” con el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Mutuas, no ha constituido motivo suficiente para que el Anteproyecto de Informe califique de posible pago indebido el importe abonado por la Mutua a este colaborador en los ejercicios 2005 y 2006, en concepto de administración complementaria de la directa. Efectivamente, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la vinculación e incompatibilidad puesta de manifiesto en el Anteproyecto de Informe, si bien requiere la apertura de un expediente disciplinario, no puede constituir justificación para la instrucción de un procedimiento de responsabilidad contable. El criterio que justifica la calificación de estos gastos como posibles pagos indebidos, empleado en el Anteproyecto, es que sean las propias empresas asociadas, u otras distintas de GESTASEG, S.L., las autorizadas para transmitir en el Sistema RED, dado el carácter determinante otorgado a este hecho, para la percepción de la retribución, por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto 1637/1995, de 6 de

III.6.5. Resultados de la circularización a empresas asociadas

Dada la gravedad de las incidencias detectadas en la gestión de la administración complementaria de la directa y ante las importantes deficiencias en los procedimientos de control interno existentes en este área –inexistencia de contratos con indicación y determinación de los servicios y prestaciones a realizar; prefacturación por parte de las Mutuas; asignación de empresas por las Mutuas sin constancia documental de la conformidad por parte de las empresas asociadas; existencia de múltiples colaboradores que no transmiten en el Sistema RED, dado que son las propias empresas las que lo hacen, etc.-, todas ellas puestas de manifiesto en los subapartados anteriores, se procedió a la circularización a una serie de empresas asociadas, con el objetivo de que éstas confirmaran la identidad y existencia de los colaboradores y la realidad y naturaleza de las prestaciones realizadas por cuenta de la Mutua.

La prueba consistió en el envío de cuestionarios a un conjunto de empresas, para lo cual se contó con la colaboración de las respectivas Mutuas, que facilitaron el domicilio de una relación de empresas preseleccionadas. El alcance de la circularización se limitó a las tres Mutuas, incluidas en la muestra principal, en las que se habían realizado los trabajos de campo.

Es preciso señalar que no se trataba de una prueba testifical, que no se hicieron advertencias legales, ni se exigió la acreditación de la identidad y cargo en la empresa del firmante. Por tanto, al análisis realizado se le debe atribuir la validez e información de una encuesta, que permite evaluar la situación general de la colaboración prestada por terceros a las Mutuas en su relación con las empresas asociadas, pero que, en ningún supuesto, permitiría extraer conclusiones sobre la existencia de ningún tipo de responsabilidad, ni sobre la procedencia o no de determinados pagos.

Se enviaron 305 cuestionarios, dirigidos a distintos centros de trabajo de 175 sociedades o empresas, preguntando acerca de sus colaboradores en el ejercicio 2006. La selección de centros de trabajo diversos de una misma empresa o sociedad permitió verificar la coherencia de las contestaciones. Fueron contestados 218 cuestionarios, por 136 empresas, lo que representa el 71% de las encuestas y el 78% de los encuestados.

El cuestionario comprendía tres bloques de preguntas. El primero, hacía referencia a quién realizaba las labores administrativas y asistenciales en relación con la Mutua. El segundo, tenía por objeto determinar las visitas que recibía, del colaborador o de la propia Mutua, en relación con ésta. Y el tercero, sobre quién gestionaba una serie de actividades concretas. Finalmente se consignó un campo libre a disposición del encuestado para que pudiera comunicar cuantas circunstancias considerara destacables.

- Tal y como se acaba de indicar, en el primer bloque se preguntaba quién, si el personal de la Mutua o del colaborador, les facilitaba a las empresas las labores administrativas y asistenciales relacionadas con la Mutua correspondiente. Es preciso recordar que, de acuerdo con el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, éste es el contenido natural de lo que se denomina colaboración: la utilización por las Mutuas, "*como complemento de su administración directa, de los servicios de terceros para gestiones de índole administrativa distintas de las de mediación o captación de empresas*".

---

octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social, en la redacción dada a la misma por el Real Decreto 2032/1998, de 25 de septiembre.

Por tanto, parecería previsible que un número muy significativo de empresas atribuyesen esta actividad administrativa a sus colaboradores. Sin embargo, el 28% de los cuestionarios recibidos indicaban que los colaboradores cuya asignación había sido facilitada por la Mutua, y que percibían por ello la retribución correspondiente, no realizaban actividad administrativa ni asistencial alguna, ni visitaban la empresa. Porcentaje muy significativo que revela, al menos, que la retribución realizada por las Mutuas, en estos supuestos, carecería de contraprestación efectiva alguna.

Al mismo tiempo, el 42% de las respuestas atribuía, asimismo, esa actividad administrativa a la propia Mutua. Por tanto, parece quedar demostrado que la existencia de un colaborador no libera a la Mutua de la realización de actividades administrativas, por lo que el pago a un colaborador, en estos supuestos, es contrario a los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

- En el segundo bloque del cuestionario, se intentaba concretar si la colaboración del tercero designado por la Mutua, en el supuesto de existir, se materializaba en la visita periódica a la empresa. Asimismo, se completaba la pregunta, solicitando información sobre si, además, por parte de la Mutua o de sus trabajadores, se realizaban igualmente visitas periódicas.

  De las respuestas recibidas, se puede deducir que los empresarios eran mayoritariamente visitados por el personal de la Mutua, el 80% del total de cuestionarios recibidos, y que sólo el 64% de los empresarios era visitado por los colaboradores.

  Pero, a mayor abundamiento, del 64% de las empresas que eran visitadas por los colaboradores de la Mutua, el 91%, según las respuestas a los cuestionarios, eran, asimismo, visitados por las Mutuas. Ello supone una duplicidad de costes cuya justificación se evidencia difícil.

  Por tanto, es preciso cuestionar si la utilización de la administración complementaria de la directa resulta un gasto eficiente, dado que mayoritariamente no evita al personal de plantilla de la Mutua, la realización de labores administrativas y asistenciales en el trato directo con la empresa.

  En consecuencia, podrían plantearse dudas razonables sobre si la existencia de esta figura típica y excepcional, la administración complementaria de la directa, no sólo no supone un ahorro de costes para las Mutuas y, por tanto, para el Sistema de la Seguridad Social, sino, inclusive, si no supone un elemento de distorsión del mercado en el que compiten deslealmente las Mutuas, dado que, obliga a reforzar el trato directo con el empresario en aras a obtener su fidelización.

- En el tercer bloque del cuestionario, se solicitaba información acerca de la identidad de las personas que realizaban una serie de funciones.

  En primer lugar, se preguntaba quién tramitó en su momento la propuesta o el documento de asociación, si la Mutua, el colaborador o ambos. La ratio resultante debería considerarse indicativa de la importancia real de la actividad de captación y mediación en la administración complementaria de la directa.

  El 64% de los formularios recibidos, apuntaban a que fue el colaborador el intermediario en la captación de la empresa. Esta ratio, puesta asimismo en consonancia con el de las visitas realizadas a las empresas, evidencia el papel importante que juega, en la práctica, la figura del colaborador que asiste al empresario en el momento inicial o sucesivo de elección de Mutua.

En segundo lugar, se solicitaba información acerca de la transmisión de los datos en el Sistema RED y de la realización de determinadas actuaciones que, en relación con sus obligaciones no ya con las Mutuas, sino con la Seguridad Social, corresponden a los empresarios: elaboración de los "Documentos TC2" (relaciones nominales de trabajadores); ingreso material de las cuotas a la Seguridad Social; tramitación de los partes de inscripción de empresas, de afiliación, altas, bajas o variaciones de trabajadores, tramitación de los partes de baja y alta médicas, o tramitación de los partes de accidentes de trabajo.

En cuanto a la realización por el colaborador de tareas que corresponden al empresario en su relación con la Seguridad Social, se pueden destacar los siguientes porcentajes de actividad: el 14% de los empresarios que respondieron indica que el colaborador confecciona los "Documentos TC2"; el 6%, que realiza la materialización del ingreso de las cuotas a la Seguridad Social; el 14%, que tramita los partes de inscripción de empresas, y de afiliación, altas, bajas o variaciones de trabajadores; el 30%, que tramita los partes de baja y alta médicas; y el 18%, que tramita los partes de accidentes de trabajo.

Es decir, que según las respuestas de los empresarios, las actuaciones que realizan los colaboradores, de las que son responsabilidad del empleador, en sus relaciones con la Seguridad Social, son minoritarias.

Por último, en tercer lugar, se preguntaba sobre otras funciones que, esta vez sí, corresponde realizar a las Mutuas: coordinación de la atención médica y asistencial del accidentado; coordinación del traslado a centros sanitarios del accidentado; o seguimiento y control del proceso de baja médica del accidentado o, en su caso, del incapacitado temporal por contingencias comunes.

En cuanto a estas actuaciones de tipo asistencial, su intervención cabe considerarse asimismo minoritaria, representada en el 33%, 29% y 13% de los casos citados, respectivamente, en el párrafo anterior. Además, es preciso destacar que la prestación de estos servicios de coordinación y control se solapan y simultanean con los que realiza la Mutua en la práctica totalidad de los supuestos, según las contestaciones recibidas.

- En cuanto a las preguntas de cierre, el texto libre, las empresas han referido diversas actuaciones que realizan las Mutuas y los colaboradores, fundamentalmente en el área de información sobre sus relaciones con la Seguridad Social, pero hay que destacar el hecho significativo de que buena parte de la información facilitada estaba referida al área de prevención de riesgos laborales y, en especial, a la Sociedad de Prevención de la Mutua correspondiente.

Dado que puede resultar de especial interés la existencia de profesionales o sociedades a los que las empresas por las que se retribuía negaban que recibieran sus servicios en el año 2006, se relacionan a continuación aquellos de los que se ha recibido más de una respuesta negativa, indicando el número concreto de cuestionarios que se manifestaban en tal sentido negativo, y, si pese a lo anterior, el colaborador fue quien tramitó, en su momento, la propuesta de asociación a la Mutua correspondiente. Asimismo, se indica el número de cuestionarios y los profesionales o sociedades afectados, en aquellos supuestos en los que las empresas han afirmado, en más de una ocasión, ser visitadas por personal de la Mutua y nunca por el colaborador.

CUADRO Nº 37

COLABORADORES QUE, SEGÚN LA CIRCULARIZACIÓN REALIZADA A EMPRESAS, NO REALIZAN ACTIVIDADES

COLABORADOR	Nº DE CUESTIONARIOS	
	EMPRESAS QUE NO RECIBEN SERVICIOS DEL COLABORADOR	EMPRESAS VISITADAS POR LA MUTUA EN LUGAR DEL COLABORADOR
PLAYAS DE GUARDAMAR, S.L.	2	
ASESORIA FRANCISCO MARTINEZ, S.L.	3	3
CASCAT, S.L.	12*	9
MARSH RISK CONSULTING, S.L.	9	5
F.J.N.G.	2	2
OFICINAS LOPEZ COLMENAREJO, S.L.	2	1
SEASMAT, S.L.	2	1
CONFEDERACIÓN DE EDUCACIÓN Y GESTIÓN	2	1
MEDICINA LABORAL INTERACTIVA, S.L.	6**	1

* Cuatro contestaciones indicaban que el colaborador tramitó, exclusivamente, la propuesta de asociación.
**De estas contestaciones, que constituyen la totalidad de las obtenidas sobre este colaborador, cinco indicaban que el colaborador tramitó, exclusivamente, la propuesta de asociación.

Estos datos se pondrán en conocimiento del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a fin de que realice, en su caso, las actuaciones complementarias que resulten oportunas para comprobar la realidad de los servicios prestados y, por tanto, descartar la existencia en estos supuestos de posibles responsabilidades de tipo contable o, incluso, penal. Asimismo, el Ministerio debería abordar una reforma normativa de la administración complementaria de la directa que permitiera el establecimiento de mecanismos de control suficientes para impedir la retribución de servicios no efectivamente prestados.

III.6.6. Análisis de las reformas realizadas a través de Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre

El 29 de diciembre de 2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre, por la que se regula la contraprestación a satisfacer por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por los servicios de administración complementaria de la directa[123].

Debe señalarse que la referida Orden del MTAS supone un avance importante en la normalización y en el control de la figura de la administración complementaria de la directa que abonan las MATEPSS con cargo a su Presupuesto de Gastos, que no puede olvidarse que es el Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social.

Asimismo, con carácter previo, hay que precisar que los trabajos de campo de la presente Fiscalización se han realizado con anterioridad a la promulgación de la Orden, lo que implica que buena parte de los pagos que se califican como improcedentes en el presente Informe, por carecer

[123] Modificada, sucesivamente, por la Orden TAS/401/2008, de 15 de febrero, y la Orden TIN/221/2009, de 10 de febrero.

de la oportuna cobertura normativa, con la entrada en vigor de la Orden –el 30 de diciembre de 2007- no habrían merecido tal calificación.

La nueva regulación de la contraprestación a satisfacer por los servicios de administración complementaria de la directa presenta aspectos positivos como son: la exigencia de formalización de un contrato con la correspondiente Mutua que deberá ser remitido, para conocimiento, que no para autorización, a la DGOSS, y la fijación de un período transitorio, de un año, para la eliminación definitiva de la retribución por colaboración cuando no se transmiten los datos de la empresa correspondiente a través del Sistema RED.

Las modificaciones señaladas suponen poner fin a dos graves deficiencias existentes en la gestión de la administración complementaria de la directa, ampliamente denunciadas a lo largo del presente Informe: la inexistencia de contratos donde se especifiquen las contraprestaciones a realizar por el colaborador y la imposibilidad de control sobre los gastos realizados a favor de determinados colaboradores que, además, no transmiten los datos en el Sistema RED. La introducción de las modificaciones señaladas debería permitir el establecimiento de mecanismos de control suficientes que garantizaran la realidad de las prestaciones realizadas por los colaboradores, y la posibilidad de contrastarlas. Realidad que en el período de tiempo objeto de la presente Fiscalización, como ha quedado acreditado en el epígrafe III.6.2.4 y subapartado III.6.5 anteriores, no se ha justificado suficientemente.

La reforma normativa aprobada supone, por tanto, un avance importante en el control y transparencia de esta actividad y, en consecuencia, puede contribuir a eliminar el efecto distorsionador que tradicionalmente ha tenido esta figura en el mercado (captación de empresas asociadas y trabajadores adheridos) en el que han competido las Mutuas.

Ahora bien, en opinión de este Tribunal de Cuentas la reforma operada no pone fin a los graves problemas que esta figura típica y excepcional ligada a las MATEPSS –retribución a comisión por colaborar en el cumplimiento de las obligaciones que legalmente corresponden al empresario-, presenta y que han sido ampliamente puestas de manifiesto en el presente apartado.

Y ello, cuando ya en su propia exposición de motivos reconoce que la retribución se constituye, exclusivamente, en un incentivo a la transmisión de datos a través del Sistema RED, sistema propio de la TGSS y que no afecta en mayor medida a las Mutuas de lo que lo pueda hacer al resto de Entidades Gestoras y Servicios Comunes del Sistema de la Seguridad Social. Así se indica que "*la experiencia acumulada reafirma la gran trascendencia que para la gestión de la Seguridad Social comporta que tanto la transmisión de datos, de los que se derivan efectos inmediatos, como el abono de las cuotas y demás recursos del sistema sean llevados a cabo mediante la utilización de los nuevos sistemas establecidos por la Tesorería General de la Seguridad Social, lo que propicia avances ventajosos en orden al mejor control en relación con los actos de encuadramiento y de recaudación, cuya gestión tiene encomendada el citado Servicio Común*".

Declaración de principios que habría permitido que la norma hubiera cambiado de ubicación la administración complementaria de la directa, situándola en la propia TGSS –si ello sigue siendo necesario, cuando ya la gran mayoría de empresas utilizan en la transmisión de sus datos el Sistema RED-. Sin embargo, reconociendo beneficios para el conjunto del Sistema de la Seguridad Social se sigue manteniendo en el Presupuesto de Gastos de las Mutuas.

Por otro lado, se afirma, en la reiterada exposición de motivos, que "*se viene percibiendo que esa colaboración prestada por terceros se lleva a cabo de manera diversa, ya que si con respecto a las pequeñas y medianas empresas se recurre a profesionales u otras personas ajenas, con relación a las empresas de mayor tamaño dichas tareas se suelen realizar directamente por ellas, sin ninguna*

intermediación, asumiendo de ese modo y a estos efectos la condición de tercero, lo que las habilita para ser asimismo destinatarias de la correspondiente compensación por la referida tarea de colaboración especial".

Esta habilitación, mediante la igualación de los conceptos de empresa asociada y tercero, podría conducir en la práctica a una extralimitación de la Orden en cuanto a las competencias que se le atribuyen al MTAS por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

El segundo párrafo del artículo 5.1 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, habilita al MTAS a fijar las cuantías máximas de la contraprestación económica a satisfacer por las Mutuas por los "*los servicios de terceros para gestiones de índole administrativa distintas de las de mediación o captación de empresas*", pero nunca a ampliar el concepto de tercero.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la ampliación del ámbito subjetivo de los terceros que pueden colaborar en la gestión administrativa de las Mutuas, para incluir a las propias empresas asociadas, podría haber exigido la reforma del propio Reglamento.

Y es en el artículo segundo de la Orden donde se concreta la habilitación de determinadas empresas, las de más de 500 trabajadores[124], con la figura del tercero colaborador.

En el artículo 2. *Contraprestación de las Mutuas por los servicios de gestión administrativa prestados por las empresas asociadas*, se permite, por vez primera en nuestra normativa, que determinadas empresas, en razón a su mayor tamaño, perciban por sí mismas el importe del 3% de las cuotas que abonen por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Los requisitos que la Orden exige son, además de los generales (de los que debe destacarse en especial, una vez más, la celebración de un contrato escrito en el que conste la especificación de los servicios concretos en que se materializa su colaboración, del que se remitirá copia a la DGOSS), que cumplan la condición de contar con más de 500 trabajadores y que carezcan de un tercero como colaborador.

En consecuencia, este artículo segundo establece, a juicio de este Tribunal de Cuentas, determinadas notas inéditas hasta la actualidad:

- En primer lugar, la Orden ministerial crea un derecho a favor de las empresas: *"las empresas de más de 500 trabajadores...como contraprestación de los servicios de gestión administrativa que presten a la Mutua o Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social a las que estén asociadas, podrán percibir el 3 por 100 de las cuotas abonadas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales"* no sujeto a la elección discrecional de la Mutua, en el supuesto de que considerara innecesario para la organización de sus servicios, recurrir a la contratación de servicios externos que, por supuesto, suponen un gasto para ella.

- En segundo lugar, la Orden implanta un trato de favor, claramente discriminatorio, hacia las empresas de mayor tamaño, aquellas que superen los 500 trabajadores.

[124] A partir de la entrada en vigor de la Orden TIN/221/2009, de 10 de febrero, este número de trabajadores se ha reducido a 250.

Y ello sin especificar la causa que justifica esta desigualdad de trato, así como los medios y la finalidad, que permita juzgar la proporción existente entre los mismos.

Discriminación que se manifiesta de diversas formas: a favor de las grandes empresas en detrimento de las pequeñas y medianas -en principio, acreedoras de una mayor protección, como corrobora la tradición legislativa en la materia, orientada a imponer mayores obligaciones a las empresas de mayor tamaño y no a la inversa (por ejemplo, las normas por las que se fue obligando, de forma paulatina, a la aplicación del Sistema RED); a favor de las grandes empresas que suscriban un documento de asociación con una Mutua, en vez de con la Entidad Gestora correspondiente, condicionando en la práctica el ejercicio de su libertad de asociación –artículo 70.1 de la Ley General de la Seguridad Social-; o a favor de las grandes empresas privadas en detrimento de las públicas, que no pueden acogerse a este "descuento" de cuotas en virtud de lo previsto en el artículo 3. *Limitaciones para el sector público,* de la propia Orden ministerial comentada.

- Y este trato de favor discriminatorio se instrumenta, en la práctica, como una bonificación de cuotas encubierta, operando como un descuento no previsto por la legislación y que se aplica sobre las cuotas abonadas, articulado mediante convenio entre el empresario y la Mutua. Y esta bonificación de cuotas encubierta contraviene la normativa en vigor, al menos, en los siguientes aspectos:

  - En primer lugar, en la medida en que implica un descuento sobre la Tarifa de Primas de Accidentes de Trabajo, contenida en la Disposición adicional cuarta Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en las cuantías establecidas, desde el 1 de enero de 2008, en la Disposición Final Decimocuarta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

  - En segundo término, por lo que representa de beneficio económico a favor de determinados empresarios asociados, práctica expresamente prohibida por el apartado dos del reiterado artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, cuando dispone que "*la actividad colaboradora de estas entidades no podrá dar lugar a la concesión de beneficios económicos de ninguna clase a favor de los empresarios asociados".*

  - Por último, hay que recordar que el mismo apartado 2 del artículo 5 del Reglamento, prohíbe a las Mutuas que la actividad colaboradora de lugar a *"la sustitución de éstos* –los empresarios- *en las obligaciones que se derivan de su condición de tales*". Y en este sentido, la propia norma debería haber precisado de manera concreta, acerca de las prestaciones que realiza la empresa y que no entran dentro de las obligaciones inherentes al pago de las cuotas, obligaciones legales que recaen sobre el empresario y que por tanto no deberían ser susceptibles de retribución.

    No puede olvidarse que las obligaciones formales accesorias a la de cotizar, establecidas con rango de ley por el artículo 26 de la Ley General de la Seguridad Social, son obligaciones que incumben a los sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar y que éstos no son otros que los empresarios asociados.

Por todo ello, cabe concluir el análisis de la Orden TAS/3859/2007, de 27 de diciembre, por la que se regula la contraprestación a satisfacer por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por los servicios de administración complementaria de la directa, afirmando que, si bien aporta sustanciales mejoras en el control y transparencia de su gestión, no evita el trato de favor que, de hecho, ya se venía otorgando a las grandes empresas por

parte de las MATEPSS, en el ejercicio de la competencia desleal entre ellas por la captación de empresarios asociados.

III.7. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONTRATACIÓN LABORAL

Aunque el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, no incluye al personal laboral al servicio de las Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social – su artículo 1 c), hace referencia, exclusivamente, "*al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social*"-, el carácter público de la totalidad de los fondos que gestionan estas Entidades, parecería aconsejar que tanto los procesos generales de selección de personal, como las bases del régimen de retribuciones, se acomodaran, al menos, a los principios generales que inspiran estas materias en la función pública.

El vigente Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, suscrito con fecha de 30 de septiembre de 2004 y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 19 de noviembre de 2004 –mediante Resolución de 2 de noviembre de 2004 de la Dirección General de Trabajo-, no hace referencia alguna a los sistemas de contratación de personal en las empresas a las que resulta de aplicación. Únicamente en su artículo 15 se recoge que "*de conformidad con lo establecido en la legislación social vigente, y a los efectos en ella previstos, la Empresa informará periódicamente a la representación legal de los trabajadores acerca de su plantilla, su situación y evolución probable, así como, en su caso, y con carácter previo a su ejecución, a efectos de informe, de las decisiones adoptadas sobre reestructuraciones o ceses totales o parciales, definitivos o temporales de aquéllas*".

Sin embargo, como ya se ha señalado, el carácter de fondos públicos del total de sus ingresos, haría aconsejable que el régimen de contratación, en general, del personal destinado a prestar sus servicios en el sector, estuviera sujeto a los principios generales que inspiran el régimen de contratación de los empleados públicos, regulado básicamente por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, es decir, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, reflejados todos ellos en el artículo 19 de la propia Ley –actualmente en el artículo 1.3 b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público-[125].

---

[125] La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" ha realizado, en trámite de alegaciones, una serie de consideraciones sobre el régimen económico financiero de las Mutuas: la existencia del riesgo y ventura de los empresarios asociados, ante la posibilidad –nunca concretada en la práctica- de la realización de derramas para conjugar posibles déficits de gestión; o la competencia existente dentro del sector; o la obtención de mejores ratios de eficiencia en la gestión que los alcanzados por otros agentes públicos –no fácilmente homologables, pues la comparación se realiza con la gestión de entidades públicas como el Instituto Nacional de la Seguridad Social o los Servicios Públicos de Salud-. Consideraciones que vienen a justificar, según la Mutua, que "*el sistema de reclutamiento, la gestión de las relaciones laborales y el régimen retributivo o de indemnizaciones por razón del servicio de los directivos y empleados, se rija por los criterios, convenios y pactos habituales en las empresas, incluidas las de titularidad pública*".

Sin embargo, este Tribunal considera que la naturaleza pública de la integridad de los ingresos de las Mutuas implica, necesariamente, que las relaciones laborales de sus empleados, incluidas sus retribuciones, estén sujetas a los principios generales que ordenan las relativas a los empleados públicos. Y nótese cómo, en este sentido, van introduciéndose cautelas en las sucesivas reformas normativas de la materia (el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2009, contempla, entre otras, dos medidas que afectan a los empleados de las Mutuas: "*las retribuciones que, por cualquier concepto, perciban las personas que ostenten cargos directivos en las mutuas..., no podrán experimentar incremento alguno en el ejercicio 2009, respecto a las cuantías percibidas en el ejercicio 2008*" y "*las retribuciones del resto del personal al servicio de las mutuas quedan sometidas a las limitaciones establecidas en... esta Ley*".

Por otro lado, este Tribunal de Cuentas ha constatado el recurso generalizado por parte de las tres Mutuas incluidas en la muestra principal a la contratación de personal a través de empresas de trabajo temporal[126]. Es especialmente significativo el caso de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" que durante el ejercicio 2005 abonó por este concepto alrededor de 1,3 millones de euros. Este tipo de contratación laboral conlleva el riesgo de su utilización para actividades no incluidas dentro del ámbito de colaboración de las Mutuas con la Seguridad Social. Así, por ejemplo, hay que señalar que VEDIOR LABORMAN TRABAJO TEMPORAL, E.T.T., S.A., empresa de trabajo temporal, facturó durante 2005 a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" un importe de 4.494 euros con motivo de la cesión temporal de dos trabajadores cuyo puesto de trabajo fue "*la implementación de contratos de servicios concertados de prevención de empresas asociadas*" y "*la implementación de datos informáticos relativos a reconocimientos médicos realizados a empresas de reciente asociación*". Este Tribunal de Cuentas considera que el importe abonado por este concepto podría considerarse como pago indebido que debería ser compensado por el patrimonio privativo de la Mutua, al patrimonio de la Seguridad Social, por tratarse de gastos atribuibles a su Servicio de Prevención Ajeno, por lo que ha sido incluido en el Anexo I de este Informe.

III.7.1. Incrementos retributivos

Con independencia de que en los procesos de contratación de personal por el sector de MATEPSS no quede acreditado el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, ni el principio de publicidad de los referidos procesos, exigido por la Ley para la Reforma de la Función Pública, hay que señalar que el régimen retributivo tampoco se encuentra sujeto a los principios generales que inspiran las retribuciones de los empleados públicos, su determinación y límites cuantitativos, fijados en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Así, por ejemplo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006, Ley 30/2005, de 29 de diciembre –y en términos similares la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005, Ley 2/2004, de 27 de diciembre- fija en su artículo 19 los incrementos globales –el 2%- que podrán experimentar las retribuciones de los empleados públicos, incluidas las diferidas, "*en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo"*. Idéntico incremento experimentará la masa salarial del personal laboral, contemplando la Ley la salvaguarda de que "*los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los que se establecen en el presente artículo o en las normas que se desarrollen deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opongan al mismo*".

Es en el artículo 22 de la referida Ley 30/2005, donde se regulan las retribuciones del personal laboral del sector público estatal, mediante la delimitación del concepto de masa salarial "*el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social*", la fijación

[126] La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", en trámite de alegaciones, ha manifestado –sin justificación documental alguna- que el hecho de contratar por esta vía a 3 personas durante 2005 y a 7 durante 2006 no puede calificarse de generalizado. Este Tribunal de Cuentas no puede compartir esta afirmación, dado que ha podido constatar la existencia de un abono, durante 2005, de un importe de, al menos, 98.885 euros a 11 empresas de trabajo temporal y, durante 2006, el abono de, al menos, un importe de 153.009 euros a 13 empresas distintas. Estos datos, por tanto, contradicen el número de trabajadores contratados manifestados por la Mutua en sus alegaciones.

del incremento retributivo global –el 2%- "*cuya distribución y aplicación individual se producirá a través de la negociación colectiva"* y la implantación de las necesarias medidas de tutela efectiva sobre el crecimiento de la masa salarial -"*durante el primer trimestre de 2006 los Departamentos ministeriales, Organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos deberán solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda la correspondiente autorización de masa salarial, aportando al efecto la certificación de las retribuciones satisfechas y devengadas en 2005. La masa salarial autorizada se tendrá en cuenta para determinar, en términos de homogeneidad, los créditos correspondientes a las retribuciones del personal laboral afectado*".

Sin embargo, los incrementos retributivos en el sector están al margen de la normativa presupuestaria. El vigente Convenio Colectivo general del ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo de 30 de septiembre de 2004, contempla en sus artículos 34, 35 y 36 incrementos salariales iguales al Índice de Precios al Consumo oficial, diciembre a diciembre, y recoge una cláusula de revisión salarial para garantizar el poder adquisitivo de los salarios en el supuesto de que el Índice de Precios al Consumo real supere el previsto en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

La vigencia del citado Convenio Colectivo abarca a los ejercicios 2004 a 2007, ambos inclusive, y establece un incremento salarial para todos los conceptos del 2% igual a la previsión de inflación del Gobierno, comprendiendo 12 pagas ordinarias y 3 extraordinarias de junio, octubre y diciembre, aplicándose una revisión salarial para igualar la previsión inicialmente aplicada con la variación realmente constatada oficialmente en el Índice de Precios al Consumo a 31 de diciembre de cada año.

Consecuencia de las cláusulas de revisión salarial pactadas, durante el año 2005, las retribuciones se actualizaron en términos relativos en un porcentaje del 1,70%, diferencia entre la inflación oficial constatada –el 3,70%- y el porcentaje de incremento del 2% previsto inicialmente. Esta cantidad se abonó en una paga única en el año 2006.

Durante el año 2006, dado que el Índice de Precios al Consumo oficial se fijó en un 2,70%, se actualizó el incremento retributivo de ese año en un porcentaje del 0,70%, diferencia con el porcentaje del 2% previsto inicialmente. Asimismo, esta cantidad fue abonada en una paga única en el año 2007.

Dado el carácter de fondos públicos de la totalidad de los ingresos que perciben las Mutuas y la naturaleza, asimismo pública, de las prestaciones que tienen encomendadas, el régimen retributivo general del personal a su servicio debería encontrarse sujeto a los principios generales que inspiran las retribuciones de los empleados públicos, su determinación y límites cuantitativos, por lo que la existencia de incrementos retributivos anuales por encima de los fijados para el conjunto de los empleados públicos, a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, es contraria al principio de economía que, de acuerdo con el artículo 31.2 de la Constitución Española, debe presidir la programación y ejecución del gasto público.

III.7.2. Retribuciones del personal sujeto a contratos de alta dirección

Por lo que respecta a las retribuciones del personal sujeto a contratos de alta dirección se puede afirmar que este tipo de personal presenta una cierta analogía con el personal que constituye los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado, dada la definición que sobre personal de alta dirección apunta el artículo 1. Dos del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, cuando

considera "*personal de alta dirección a aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad*".

En un sentido similar se manifiesta la Disposición Adicional Séptima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 cuando, con vigencia exclusiva para el año 2008, introduce una "*limitación del gasto en materia de retribución de Altos Cargos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*".

A la vista de la analogía existente entre los dos tipos de personal señalados, este Tribunal de Cuentas ha realizado una comparación entre el régimen retributivo del personal sujeto a contratos de alta dirección en el sector de MATEPSS y el fijado por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado.

Conviene recordar, en este sentido, que el artículo 1 del Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, de 2 de noviembre de 2004, vigente durante los ejercicios 2004 a 2007, ambos inclusive, considera excluidas de su ámbito de aplicación a las personas que desempeñen funciones de alta dirección y responsabilidad, sujetas al ámbito de aplicación del Real Decreto 1382/1985, a no ser que en los propios contratos de alta dirección se hubiere pactado con la empresa que el aludido Convenio General les fuera de aplicación.

III.7.2.1. COMPARATIVA ENTRE LAS RETRIBUCIONES PERCIBIDAS POR LOS DIRECTIVOS DE LAS MUTUAS Y LAS PERCIBIDAS POR LOS ALTOS CARGOS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2005 y 2006 fijan, ambas en su artículo 23, las retribuciones de los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado.

Este Tribunal de Cuentas ha realizado una comparación entre las retribuciones señaladas y las percibidas por el personal directivo de las Mutuas analizadas (muestra principal y complementaria) [127], utilizando para ello la cuantía más baja de las que se fijan para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado en ambas Leyes de Presupuestos –74.960 euros, para el ejercicio 2005 (apartado Uno, artículo 23 de la Ley 2/2004) y 77.246 euros, para el 2006 (apartado Uno, artículo 23 de la Ley 30/2005)–.

De la comparación realizada se desprende que por encima del umbral cuantitativo señalado, existe un número muy significativo de perceptores, entre el personal de las Mutuas sujeto a contratos de alta dirección o que ocupa cargos directivos, cuyas retribuciones superan las previstas legalmente

[127] El importe de las retribuciones íntegras se ha obtenido de la declaración fiscal anual de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sobre rendimientos del trabajo, modelo "190". Se ha incluido todo el importe reflejado en la clave "A" de dicho modelo que es la que relaciona "*todas aquellas percepciones, dinerarias o en especie, que hayan sido satisfechas por la persona o entidad declarante en concepto de rendimientos del trabajo*". En este apartado se incluyen las dietas y asignaciones para gastos de viaje satisfechas por importe superior a los límites legal o reglamentariamente establecidos.

para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado, según se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 38

RETRIBUCIONES SUPERIORES A LAS DE ALTOS CARGOS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

(En euros)

MUTUAS	NÚMERO DE PERCEPTORES		RETRIBUCIÓN MEDIA		RETRIBUCIÓN MÁXIMA		INCREMENTO RETRIBUTIVO
	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	52	50	128.804	125.792	472.817	446.856	6%
Nº 11. MAZ	3	2	103.335	96.606	136.043	98.168	39%
Nº 151. ASEPEYO	61	60	107.194	102.321	294.130	280.098	5%
Nº 183. MUTUA BALEAR	3	3	118.016	109.133	132.937	128.000	4%
Nº 201. MUTUA GALLEGA	4	4	89.629	84.496	101.501	92.517	10%
Nº 267. UNIMAT	16	18	103.745	99.993	159.437	162.998	-2%
Nº 274. IBERMUTUAMUR	53	42	101.972	101.505	175.249	173.707	1%
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	45	41	109.098	105.641	329.912	315.998	4%
TOTAL PERCEPTORES	**237**	**220**	**110.764**	**107.645**	**225.253**	**212.293**	**6%**

Como puede observarse, de los datos recogidos en el cuadro anterior se deduce que, sólo para las ocho Mutuas incluidas en la muestra:

- El número de perceptores que superan las retribuciones fijadas por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2005 y 2006, para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado se eleva a 220 personas en 2005 y a 237 personas en 2006.

- Las retribuciones medias de este colectivo –el personal directivo que percibe retribuciones superiores a las correspondientes a los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado-, se sitúan en 108 miles de euros en el año 2005 y en 111 miles de euros en el año 2006.

- La media de las percepciones máximas, en cada una de las ocho Mutuas incluidas en la muestra, se eleva a 212 miles de euros en el año 2005 y a 225 miles de euros en el año 2006, alcanzando un incremento retributivo medio del 6% -triplicando el previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006-.

- Hay que destacar, igualmente, la existencia de tres Directores Gerentes que, en el año 2006, han percibido retribuciones por encima de los 290 miles de euros.

- Por último, hay que señalar que existen diferencias significativas entre Mutuas en cuanto al número de empleados que superan las cuantías de los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado, así como en la cuantía media absoluta de las retribuciones de este tipo de personal:

  - Por lo que respecta a las Mutuas que alcanzan un mayor número de empleados cuyas retribuciones se sitúan por encima del umbral cuantitativo señalado, sobresalen, en el año 2006, las números 151.- "ASEPEYO", con 61 empleados, 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" con 52 personas, 274.- "IBERMUTUAMUR" con 53 personas y 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", con 45 cargos directivos que superan las retribuciones fijadas para los altos

cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. Asimismo, hay que destacar, a pesar de su menor tamaño, a la Mutua número 267.- "UNIMAT", con 16 empleados en esta situación en el año 2006.

- En cuanto a las retribuciones medias de este colectivo, hay que hacer referencia a que, muy por encima de la media de las ocho Mutuas analizadas, se encuentran las correspondientes a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", que se eleva a 129 miles de euros en el año 2006, y a la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR", que alcanza la cifra media de 118 miles de euros.

Resulta necesario volver a insistir en que el carácter de fondos públicos de la totalidad de los ingresos que perciben las Mutuas y la naturaleza, asimismo pública, de las prestaciones que tienen encomendadas, hacen necesario que el régimen retributivo de su personal, en general, y de su personal directivo, en particular, se encuentre sujeto a los principios generales que inspiran las retribuciones de los empleados públicos, su determinación y límites cuantitativos.

La proliferación de retribuciones superiores a las fijadas para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado, a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado –237 perceptores en tan sólo las ocho Mutuas analizadas- y las cuantías medias y absolutas a las que se elevan estas retribuciones –111 miles de euros para el conjunto de los 237 perceptores y 225 miles de euros para la media de las retribuciones máximas de cada Mutua-, son contrarias al principio de economía que, de acuerdo con el artículo 31.2 de la Constitución Española, debe presidir la programación y ejecución del gasto público[128].

El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería proceder, a juicio de este Tribunal de Cuentas, a establecer un límite cuantitativo a las retribuciones de los cargos directivos de las Mutuas, así como a limitar su incremento anual, tanto a través de percepciones dinerarias como en especie, de forma que no superen las previstas con carácter general para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio. Esta limitación podría establecerse, en cuanto a las retribuciones fijas y periódicas, mediante el impulso de las reformas normativas necesarias –a través de una referencia en la Ley General de la Seguridad Social a la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, o a través de su inclusión expresa en esta última directamente- y, en cuanto a las

[128] La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" ha manifestado, en trámite de alegaciones, que "*la comparación salarial con las retribuciones presupuestarias de altos cargos de la Administración del Estado, que no son necesariamente los más elevados en los Presupuestos Generales del Estado, ni en los de otras Administraciones Públicas, resultaría mucho más apropiada si se hiciera con las satisfechas por las empresas privadas o públicas de magnitud similar dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas. Esta comparación permitiría además tener en cuenta matices como el porcentaje que suponen sobre la retribución total percibida, las cantidades eventualmente satisfechas por resultados del ejercicio o por indemnizaciones por razón del servicio sujetas a tributación*". En similares términos se ha pronunciado la Mutua "UNIMAT" en su escrito de alegaciones.

En primer lugar, este Tribunal de Cuentas, si bien no duda sobre el posible interés de extender el estudio comparativo al sector de empresas públicas, no puede aceptar el cuestionamiento de la validez de las conclusiones alcanzadas en el Anteproyecto, teniendo en cuenta además, que mientras que los fondos que gestionan las Mutuas tienen un origen exclusivamente público –cuotas de Seguridad Social-, el sector de empresas públicas puede obtener sus ingresos de diferentes fuentes, entre ellas las correspondientes a operaciones mercantiles. Los matices alegados, productividad por objetivos y dietas que superan las establecidas en la normativa tributaria, se han introducido en el Anteproyecto y así se ha informado de ello, para dar una imagen más fiel y representativa de las retribuciones reales del sector analizado. Sorprende, sin embargo, que la Mutua no introduzca justificación alguna al hecho de que sean 45 las personas –no sólo, por tanto, los niveles de mayor dedicación y de dirección ejecutiva- las que superan las retribuciones de los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado , durante el ejercicio 2006.

retribuciones variables, mediante la fijación de sus límites máximos en el Proyecto de Presupuesto anual de cada Mutua, a incluir en el Anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, y cuya competencia de elevación para su aprobación por el Gobierno, está asignada al MTAS, actualmente al Ministerio de Trabajo e Inmigración, por la norma Segunda del artículo 36.2 de la Ley General Presupuestaria.

No parece suficiente, en este sentido, la herramienta de control del gasto prevista, con vigencia exclusiva para el año 2008, en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 cuando introduce una "*limitación del gasto en materia de retribución de Altos Cargos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*", al declarar vinculantes y no susceptibles de modificación presupuestaria alguna las rúbricas del presupuesto de gastos destinadas a recoger la integridad de las retribuciones de los altos cargos y del resto de directivos con contratos de alta dirección no sujetos a Convenio Colectivo, de las Mutuas.

III.7.2.2. AUTORIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE LOS CONTRATOS DE ALTA DIRECCIÓN

Las cuantías de las retribuciones del personal de las Mutuas sujeto a contratos de alta dirección, cuentan con la autorización del MTAS por las siguientes vías:

- Por la confirmación del nombramiento del Director Gerente de la Mutua, competencia que tiene atribuida por el artículo 35.4 del Reglamento sobre colaboración en la gestión. Durante el período objeto de la presente Fiscalización se han autorizado por la DGOSS numerosos contratos de alta dirección sobre los que este Tribunal ha observado las siguientes incidencias:

  - El contrato suscrito por la Mutua número 2.- "MUTUALIA"[129] con su Director Gerente, con fecha 28 de febrero de 2006, autorizado por la DGOSS el 1 de abril de dicho año, fija unas retribuciones que superan en más del 107% el límite cuantitativo señalado anteriormente para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado.

    Con independencia de lo anterior y en función de la consecución de los objetivos de resultados anuales, el Presidente de la Mutua fijará una retribución variable a favor del Director Gerente, cuyo máximo será un 20% de la cifra anterior y que será abonada una vez aprobadas las cuentas por la Junta General.

    Además, el contratado, en aplicación de los pactos de empresa y del Convenio Colectivo del sector percibirá el 28 de febrero de 2013 el importe correspondiente a una mensualidad de la retribución que perciba en dicho año por todos los conceptos y en la misma fecha del año 2018 el correspondiente a dos mensualidades de la retribución que perciba en dicho año por todos los conceptos.

[129] Con fecha 8 de marzo de 2007 la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 2.- "LA PREVISORA" se fusionó con la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 20.- "MUTUALIA" dando lugar a la actual Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 2.- "MUTUALIA".

Asimismo, la Mutua abonará las cuotas del Igualatorio Médico Quirúrgico del contratado y concertará a su favor un seguro individual de vida e incapacidad permanente que cubra todos y cada uno de sus grados (parcial, total, absoluta y gran invalidez) cualquiera que sea la contingencia común o profesional de la que derive el fallecimiento o la situación de incapacidad permanente, corriendo la entidad con los gastos iniciales y periódicos del mismo y cuya vigencia se extenderá a la del contrato de trabajo.

- El contrato de trabajo suscrito el 7 de febrero de 2006 (confirmado por la DGOSS el 17 de abril de 2006) por el Director Gerente de la, entonces, Mutua número 2.- "LA PREVISORA"[129], contempla unas retribuciones que superan en un 45% el límite señalado anteriormente para el ejercicio 2006.

- Los contratos suscritos por la Mutua número 3.- "MUTUA REDDIS MATT"[130] [131], con su Director Gerente y su Director Gerente Adjunto, contemplan unas retribuciones idénticas que superan en más de un 44% las fijadas, durante el año 2006, para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado.

- El contrato de alta dirección suscrito, con fecha 20 de julio de 2004, por la Mutua número 4.- "MIDAT MUTUA"[19], con su Director Gerente, establece una retribución bruta anual que supera en un 227% el límite retributivo ya señalado para el ejercicio 2006.

  Además percibirá un "bonus" de gestión y objetivos acordado por la Junta Directiva de la Mutua que para el ejercicio 2005 se estableció en 18.000 euros. Si no se regulasen los objetivos en los ejercicios siguientes el crecimiento del "bonus" será de un 10% acumulativo. En el contrato, la Mutua se obliga a abonar íntegramente por su cuenta un plan privado de pensiones por el importe que la legislación fiscal y financiera permita como máximo deducible en cada anualidad. En 2005 la aportación será de 9.016 euros y se incrementará con un mínimo de un 5% anual acumulativo aunque no se produjera la actualización fiscal y financiera. Además, la entidad abonará íntegramente por su cuenta un seguro de vida cuya indemnización será equivalente a 2 anualidades.

  Contempla, por último, un incremento anual conforme a los criterios que señale la Junta Directiva y, en todo caso, el porcentaje acordado en el Convenio Colectivo estatal.

- Las retribuciones fijadas en el contrato suscrito con fecha 14 de diciembre de 2005 por la Mutua número 35.- "FIMAC"[131] con su Director Gerente, también superan en un 41% el límite tantas veces señalado en el presente apartado para el ejercicio 2006.

- El contrato suscrito por la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR" con su Director Gerente con fecha 1 de junio de 2006, fija unas retribuciones que superan en más del 49% el límite

---

[130] Con fecha 3 de enero de 2007, la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 19.- "REDDIS UNIÓN MUTUAL" se fusionó con la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 38.- "MUTUA DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE TARRAGONA", dando lugar a la actual Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 3.- "MUTUA REDDIS MATT".

[131] Con fecha 11 de febrero de 2008, la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 3.- "MUTUA REDDIS MATT", la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 25.- "MUPA" y la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 35 "FIMAC" se fusionaron dando lugar a la actual Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 3.- "ACTIVA MUTUA 2008".

cuantitativo señalado anteriormente para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado en el ejercicio 2006.

Asimismo, contempla una cláusula de retribución complementaria por cumplimiento de objetivos, a fijar libremente por la Junta Directiva de la entidad. Se ha podido constatar que las retribuciones finales del ejercicio 2006 han superado el reiterado límite cuantitativo en más del 72%.

- La Mutua número 85.- "MUTUA EGARA"[132] suscribió, con fecha 28 de diciembre de 2006, un contrato de alta dirección con su Director Gerente en el que se fijan unas retribuciones, para dicho año, un 19% por encima de las fijadas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado. Además, el incremento retributivo anual tendrá en cuenta, según lo acordado, la evolución del Índice de Precios al Consumo, el Convenio Colectivo del sector, la evolución del volumen de cuotas, ingresos, plantilla total, reservas y, en general, la evolución del desempeño del cargo de Director Gerente.

– En segundo lugar, el MTAS interviene mediante la elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de la Seguridad Social, competencia que tiene atribuida por el artículo 36 de la Ley General Presupuestaria y en cuyo ejercicio le corresponde establecer las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de la Seguridad Social.

  En este sentido, conviene recordar que la retribución del personal sujeto a contratos de alta dirección estará topada en su cuantía total por la limitación que se establece en la Disposición Adicional Vigésima Quinta de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1995, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional para 1995, cuando dispone que *"las retribuciones que, por cualquier concepto o de cualquier naturaleza, perciban los Directores Gerentes, Gerentes o cargos asimilados de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, con excepción de las indemnizaciones por dietas, locomoción y traslados, no podrán superar en ningún caso las cuantías que, a tal efecto, figuran en el concepto 130, subconcepto 0, de la clasificación económica del presupuesto de gastos de cada entidad".*

– En tercer lugar, el MTAS debe aprobar determinadas modificaciones presupuestarias de las Mutuas, competencia que tiene, igualmente, atribuida por los artículos, entre otros, 57 ó 63 de la Ley General Presupuestaria.

  En el ejercicio de esta última competencia se ha podido constatar como, al menos, el MTAS ha autorizado, con destino a la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", un suplemento de crédito para incrementar el saldo inicial del presupuesto de gastos para el año 2005 en la rúbrica 4591.1300 "*Retribuciones personal. Laboral fijo. Altos cargos*" en 62.930 euros. Sobre el expediente de modificación de crédito aprobado, en el que constaba una memoria indicativa de la evolución retributiva en los últimos ejercicios, deben señalarse las siguientes observaciones:

[132] Con fecha 28 de diciembre de 2006, la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 85.- "MUTUA EGARA" se fusionó con la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 16.- "SAT", dando lugar a la actual Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 276.- "MUTUA EGARSAT".

- en la tramitación del anteproyecto de presupuesto por parte de la Mutua se consignaron cantidades inferiores a las que se tendrían que satisfacer en la práctica por cumplimiento del contrato de alta dirección del Director Gerente;

- las retribuciones íntegras del Director Gerente superaban ampliamente las máximas previstas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para los altos cargos del Gobierno y de la Administración General del Estado;

- los crecimientos retributivos anuales de ejercicios anteriores eran, igualmente, muy superiores a los fijados por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

No obstante, el Ministerio tramitó y aprobó un expediente de modificación de crédito (suplemento de crédito), para dar cobertura presupuestaria a estas retribuciones.

Por todo ello, el MTAS, actual Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de las decisiones que le reserva la normativa en vigor y mediante el impulso de las reformas normativas que pudieran resultar necesarias, como ya se ha indicado en el epígrafe anterior, debería proceder a establecer un límite cuantitativo a las retribuciones de los cargos directivos de las Mutuas, así como a limitar su incremento anual, tanto a través de percepciones dinerarias como en especie, de forma que no superen las previstas con carácter general para los altos cargos de la Administración en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio.

III.7.2.3. RETRIBUCIONES SUPERIORES A LAS COMUNICADAS AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

Se ha podido constatar que la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” ha satisfecho un importe total de 602.312 euros en el ejercicio 2006 -462.931 euros en el año 2005-, en concepto de retribuciones a 7 y 6, respectivamente, empleados de la Mutua, con cargo a su patrimonio histórico, como complemento de las retribuciones que éstos han percibido con cargo al patrimonio de la Seguridad Social. Esta forma de proceder ha supuesto, en la práctica, una ocultación al MTAS de las retribuciones íntegras de este personal ya que, en el proceso de elaboración de los respectivos Presupuestos de Gastos de la Mutua, ha informado a éste, exclusivamente, de las retribuciones a percibir con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

No puede olvidarse, en este sentido, que el patrimonio histórico de las Mutuas se encuentra afecto al cumplimiento del fin social de las mismas, de acuerdo con lo previsto:

- en el tercer párrafo del artículo 68.4 de la Ley General de la Seguridad Social y en el segundo párrafo del artículo 3.2 del Reglamento sobre colaboración en la gestión;

- que su administración deberá realizarse teniendo en cuenta su estricta afectación al fin social de estas entidades, de acuerdo con el previsto en el artículo 50.1 del Reglamento;

- que su balance se incorporará a la memoria anual que integra las Cuentas Anuales de las Mutuas, de acuerdo con las previsiones del artículo 51.2 del Reglamento;

- y que las Mutuas vendrán obligadas a rendir ante el MTAS las Cuentas Anuales de su patrimonio histórico.

Todo ello sin olvidar la competencia de dicho Ministerio en cuanto a la dirección y tutela de las Mutuas que le atribuyen los artículos 5.2 c) y 71.1 de la Ley General de la Seguridad Social.

Las consideraciones expuestas, a juicio de este Tribunal de Cuentas, impiden que, con cargo a este patrimonio histórico de las Mutuas, puedan realizarse pagos que, efectuados con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, hubieran constituido una infracción del ordenamiento jurídico.

En este sentido, sería aconsejable que, por parte del MTAS, actual Ministerio de Trabajo e Inmigración, se promoviera una reforma del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas, que concretara con mayor precisión el alcance del referido artículo 68.4 de la Ley General de la Seguridad Social, cuando dispone que el patrimonio histórico o privativo de las Mutuas *"se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la entidad"*.

Cabe reiterar aquí que la retribución del personal sujeto a contratos de alta dirección está topada en su cuantía total por la limitación del crédito presupuestario existente, ya mencionada anteriormente, que se establece en la Disposición Adicional Vigésima Quinta de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1995, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional para 1995. Limitación que, igualmente, impone para el año 2008 la Disposición Adicional Séptima, de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. Esta limitación no puede ser superada mediante el recurso al patrimonio histórico de las Mutuas, circunstancia que, si bien directamente no provocaría un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social, permitiría alcanzar un objetivo no perseguido por el ordenamiento jurídico.

III.7.2.4. CLÁUSULAS CONTRACTUALES CONTRARIAS AL ORDENAMIENTO JURÍDICO

De la revisión de los contratos de alta dirección analizados correspondiente a la muestra de Mutuas realizada, tanto principal como complementaria, como de los facilitados por la DGOSS, por haberse autorizado desde la fecha de 1 de enero de 2004 hasta la fecha de finalización de los trabajos de campo desarrollados en este apartado, se derivan las siguientes incidencias:

- Existen ocho contratos suscritos por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" con personal directivo de la misma que contienen una cláusula regulando las retribuciones a percibir, redactada del siguiente tenor literal:

  "*Un complemento en concepto de Alta Dirección, consistente en una participación anual en orden a la siguiente base de cálculo: 0,015% sobre recaudación de cuotas del ejercicio*" (este complemento supondría para el ejercicio 2006 un total de 142.000 euros).

  Este porcentaje es del 0,015% en un supuesto, del 0,009% en cuatro casos y del 0,007% en los tres restantes.

  La existencia de esta cláusula retributiva en los contratos de determinado personal de la Mutua, vinculando la retribución *variable* a la recaudación de cuotas pone de manifiesto que el régimen de incentivación del cumplimiento de objetivos, aprobado para el personal directivo de la Mutua por su Junta Directiva, se fija, exclusivamente, en función del crecimiento del número de empresas asociadas -única variable que permite el crecimiento continuado de la recaudación-. Objetivo de captación de empresas que contraviene de forma expresa el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión cuando, al regular que la colaboración "*no podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil*", prohíbe que se impute gasto alguno a estas Entidades "*por actividades de mediación o captación de empresas asociadas o de trabajadores adheridos"*.

- La Mutua número 201.- "MUTUA GALLEGA DE ACCIDENTES", tiene suscritos cuatro contratos de alta dirección sin que en ninguno de ellos se refleje el importe de las retribuciones a satisfacer, por lo que se puede concluir que en los mismos falta uno de los elementos esenciales del contrato. Estos contratos corresponden a los siguientes trabajadores que han percibido durante el ejercicio 2006, las siguientes retribuciones integras:

CARGO	FECHA CONTRATO	RETRIBUCIONES INTEGRAS PERCIBIDAS EN 2006
Director Gerente	13 de marzo de 1992	101.500
Subdirector	4 de octubre de 1993	91.341
Jefe de Contabilidad	5 de enero de 2001	85.149
Titulado	4 de octubre de 1993	80.525

Asimismo, todos ellos contienen una estipulación donde se establece que si el contrato se extingue por alguna de las cláusulas previstas en el artículo 10.3 o en el artículo 11 del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto (incumplimiento grave o voluntad del empresario), la Mutua abonará una indemnización total igual a los salarios en metálico de cuatro anualidades en el caso del Director Gerente y de tres anualidades en el resto de los casos.

A este respecto hay que señalar que el artículo 76.3 del TRLGSS establece que "*con cargo a recursos públicos, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y* Enfermedades *Profesionales de la Seguridad Social no podrán satisfacer indemnizaciones por extinción de la relación laboral con su personal, cualesquiera que sean la forma de dicha relación y la causa de su extinción, que superen las establecidas para la relación laboral común regulada en el Estatuto de los Trabajadores*".

El artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores establece que "*1.- Cuando el despido sea declarado improcedente, el empresario, en el plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia, podrá optar entre la readmisión del trabajador, con abono de los salarios de tramitación previstos en el párrafo b) de este apartado 1, o el abono de las siguientes percepciones económicas que deberán ser fijadas en aquélla*:

> *a) Una indemnización de cuarenta y cinco días de salario, por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y hasta un máximo de cuarenta y dos mensualidades".*

En el supuesto de extinción del contrato del Director Gerente se supera la indemnización máxima que en cualquier caso puede abonarse con cargo a fondos públicos y en el resto de supuestos, en función de la antigüedad en la Mutua, podría superarse igualmente el importe indemnizatorio previsto en el Estatuto de los Trabajadores.

En idéntica situación se encuentra el contrato de alta dirección suscrito por la Mutua número 2.- "MUTUALIA" con su Director Gerente, con fecha 28 de febrero de 2006, ya que, en su estipulación octava, se establece que en el supuesto de extinción del contrato por despido, incumplimiento del contrato por parte de la Mutua o desistimiento de la misma, el contratado deberá ser indemnizado con la cantidad equivalente a tres veces la retribución anual que por todos los conceptos perciba en el momento del desistimiento, siempre que hubiera mediado un preaviso de tres meses por cuyo incumplimiento será indemnizado, además, con una cantidad

equivalente a la retribución que por todos los conceptos perciba correspondiente al periodo incumplido.

- Se ha comprobado la existencia de una cláusula de no exigencia de dedicación exclusiva en algunos de los contratos de alta dirección suscritos en los últimos años. por la Mutua número 4.- "MIDAT MUTUA" –en la actualidad integrada en la Mutua número 1.- "MUTUAL MIDAT CYCLOPS"- con fecha 20 de julio de 2004, con sus respectivos Directores Gerentes.

  El contrato señalado exige dedicación exclusiva, expresando el derecho del interesado a realizar otras actividades, tales como la administración de su patrimonio u otras actividades profesionales ajenas e independientes, quedando expresamente autorizado a desempeñar labores de consejero u otras de representación en organizaciones públicas o privadas, además de toda actividad docente de cualquier tipo incluyendo clases, conferencias y similares, siempre que no interfieran con sus responsabilidades y el cumplimiento de los objetivos fijados por la Entidad.

  Esta cláusula del contrato podría conllevar un riesgo de que se produjeran situaciones de competencia desleal o de vinculación con empresas asociadas o no a la Mutua, pero que pudieran tener relaciones comerciales con ella. Esta situación podría vulnerar el régimen general de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas y el particular de su personal directivo, regulado en los artículos 75 y 76 de la Ley General de la Seguridad Social y en el artículo 35 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

  Conviene recordar que, en el ámbito del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el artículo 2 de la ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado, establece que "*los altos cargos* comprendidos *en el* ámbito *de aplicación de esta Ley ejercerán sus funciones con dedicación absoluta y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o entidades vinculadas o dependientes de las mismas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada".*

  En este sentido, es necesario resaltar la reciente modificación de la Ley de Incompatibilidades –que afecta al personal de las Mutuas- operada por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que ha incluido la prohibición de reconocimiento de compatibilidad para el ejercicio de cualquier actividad *"al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección"*, cual es el caso de los Directores Gerentes de las Mutuas.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería impedir la existencia de cláusulas abusivas en los contratos de alta dirección de los que tiene conocimiento, en aplicación de las previsiones del artículo 35.4 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, especialmente las relativas a la fijación de retribuciones variables en función del crecimiento de la recaudación de la Mutua, al recurso al patrimonio privativo de la Mutua para satisfacer complementos a las retribuciones pactadas o indemnizaciones por la rescisión del contrato que, en su caso, se pudiera producir, o a la no exigencia de la dedicación exclusiva que, con carácter general, es requerida para el personal sujeto a contratos de alta dirección.

III.7.3. Contratos para la externalización de los compromisos por Planes de Pensiones y Seguros a favor del personal

El Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, de 2 de noviembre de 2004, dedica su Capítulo IX a la previsión social de los trabajadores incluidos en su ámbito personal de aplicación y en los artículos 57 y 58 recoge entre las prestaciones complementarias a las otorgadas por el Sistema de Seguridad Social, un seguro de vida y un complemento de la pensión de jubilación.

Por lo que respecta al seguro de vida, el mismo consiste en el otorgamiento, con cargo exclusivo a las empresas que suscriben el Convenio, para sus empleados en activo, de "*un seguro de grupo, modalidad temporal renovable anualmente, cubriendo los riesgos de muerte y anticipo de capital en casos de incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez*", por determinados importes y para todos los grupos profesionales recogidos en el Convenio.

En cuanto al complemento de la pensión de jubilación, el Convenio contempla que "*la empresa abonará por una sola vez, una mensualidad por cada cinco años de servicio, con un máximo de diez mensualidades*". Asimismo, "*en el ámbito de cada empresa, mediante acuerdo con la representación de los trabajadores, se podrán regular o establecer sistemas de previsión social, sustitutivos o complementarios, distintos de los establecidos en el presente*" Convenio.

El importe conjunto de las obligaciones reconocidas por ambos conceptos en las tres Mutuas incluidas en la muestra principal seleccionada, durante 2005 y 2006, ascendió a 5.991 miles de euros en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", a 2.476 miles de euros en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" y a 2.186 miles de euros en la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA".

Es especialmente significativo el importe cercano a los 3 millones de euros en cada uno de los dos ejercicios analizados, que la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT registra, derivados de las aportaciones que realiza a un plan de pensiones contratado con una empresa externa.

A continuación se exponen las observaciones más relevantes de los planes de pensiones de cada una de las tres Mutuas analizadas. Asimismo, se ha incluido la incidencia detectada en el plan de pensiones suscrito por la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR" –una de las Mutuas integrantes de la muestra complementaria- a favor de uno de sus trabajadores.

III.7.3.1. PLANES DE PENSIONES

- Plan de pensiones promovido por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

El 1 de enero de 1994, la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" promovió un Plan de Pensiones, de la modalidad de Empleo, para todo su personal, acogido a la, entonces en vigor, Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (vigente hasta el 14 de diciembre de 2002). En él se instrumentaron las prestaciones de jubilación, invalidez y muerte, recogidas en el Convenio Colectivo de empresa del año 1973, así como las recogidas en el Convenio Colectivo sectorial de Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo entonces vigente, así como las prestaciones que, para las mismas contingencias mencionadas, estuvieran reconocidas a nivel individual.

El 18 de noviembre de 1999, se acordó entre la empresa, representantes del personal y de las organizaciones sindicales, modificar el régimen de aportaciones y prestaciones del Plan de Pensiones, con la finalidad de dotar al sistema de una mayor viabilidad y seguridad. El plan de reequilibrio financiero necesario para la transformación del Plan de Pensiones contemplaba un pago por un importe total de 12.176.345 euros, amortizables en 10 años (fecha de efecto desde el 1 de enero de 2000).

El importe satisfecho por la Mutua al Plan, tanto por las aportaciones anuales como por las correspondientes al plan de reequilibrio financiero, durante el ejercicio 2005, ascendió a 2.901.457 euros y a 3.090.039 euros durante 2006.

El ámbito subjetivo abarca a todos los empleados de la Mutua que se hubieran adherido al Plan de Pensiones, debiendo acreditar al menos un año de servicio en la Mutua, y a los beneficiarios de pensiones en curso de pago a la fecha de aprobación de la reforma. A cualquier partícipe que extinguiera su relación laboral con la Mutua se le reconocerían los derechos adquiridos.

Desde el 2 de noviembre de 2004 la entidad gestora y depositaria del Plan de Pensiones de la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” es SANTANDER PENSIONES, S.A., E.G.F.P. y SANTANDER INVESTMENT SERVICES, S.A. Resulta especialmente destacable que, entre los Miembros de la Comisión de Control del Plan de Pensiones, figure J.M.O.M., trabajador de la Mutua desde 1969 hasta 1994, y relacionado con numerosas sociedades vinculadas a la Mutua que se detallan de forma exhaustiva en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe (TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., MEDIGEST SALUD, S.L. y PREVISORA GENERAL MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA).

La Mutua ha facilitado la Declaración fiscal anual de Planes, Fondos de Pensiones, Sistemas alternativos y Mutualidades de Previsión Social, “modelo 345”, correspondiente al ejercicio 2005. El número total de declarados fue de 3.243 (4 personas correspondían a personal directivo, 207 a personal pasivo, 74 activos que dejaron de prestar servicios a la Mutua y 2.958 trabajadores activos) y el importe total de las aportaciones, contribuciones o cantidades abonadas ascendió a 3.364.493 euros –se incluye el importe correspondiente a las aportaciones realizadas por el Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua-.

A favor de cuatro directivos de la Mutua se realizaron unas aportaciones por importe de 57.000 euros correspondientes a aportaciones del propio año y un importe de 301.777 euros derivadas del plan de reequilibrio financiero. El detalle de la aportación anual, las correspondientes al plan de reequilibrio, la capitalización individual alcanzada y el importe de las retribuciones brutas –retribuciones anuales percibidas más retribuciones diferidas, sin incluir el plan de reequilibrio financiero- percibidas por cada uno de los cuatro directivos señalados se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 39

IMPORTE DE LAS RETRIBUCIONES Y DE LAS APORTACIONES AL PLAN DE PENSIONES DE MUTUA "UNIVERSAL MUGENAT" REALIZADAS A FAVOR DEL PERSONAL DIRECTIVO EN EL AÑO 2005

(En euros)

DIRECTIVO	CARGO	PLAN DE PENSIONES				RETRIBUCIONES ANUALES (B)	(A) + (B)
		APORTACIONES AÑO (A)	APORTACIONES PLAN REEQUILIBRIO	APORTACIONES TOTALES	CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL		
J.A.M.	Director Gerente	15.500	88.334	103.834	736.115	446.855	462.355
F.J.T.B.	Subd. Gral. Prestaciones y Servicios	14.250	64.232	78.482	535.088	233.156	247.406
J.G.B.	Subd. Gral. Gestión y Sistemas Informáticos	9.250	61.715	70.965	514.291	234.963	244.213
A.M.P.	Subd. Gral. de Recursos	18.000	87.496	105.496	729.131	234.878	252.878
TOTAL		**57.000**	**301.777**	**358.777**	**2.514.625**	**1.149.852**	**1.206.852**

Además, este Tribunal ha observado la existencia de 19 aportaciones realizadas por la Mutua que superan 10.000 euros anuales. De ellas, 17 corresponden a participes que son trabajadores en activo en la entidad y los otros 2 son ex trabajadores de la Mutua, pero todos ellos son personas vinculadas a las sociedades que se detallan en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe.

CUADRO Nº 40

IMPORTE DE LAS RETRIBUCIONES Y DE LAS APORTACIONES AL PLAN DE PENSIONES DE MUTUA "UNIVERSAL MUGENAT" REALIZADAS A FAVOR DEL PERSONAL RELACIONADO CON EL GRUPO DE SOCIEDADES VINCULADO A LA MUTUA

(En euros)

NOMBRE	PLAN DE PENSIONES			RETRIBUCIONES ANUALES (B)	(A) + (B)
	APORTACIÓN AÑO (A)	PLAN REEQUILIBRIO	TOTAL		
E.V.T.	6.000	28.678	34.678	245.656	251.656
E.G.F.		25.874	25.874		
J.M.B.M.	6.000	19.223	25.223	202.730	208.730
J.B.C.		23.755	23.755		
J.T.R.B.	11.625	10.082	21.707	173.436	185.061
M.S.S.-1	7.875	13.398	21.273	191.850	199.725
P.T.C.	6.938	13.528	20.466	182.194	189.132
P.F.P.	6.000	13.527	19.527	173.478	179.478
J.J.F.S.	6.000	10.377	16.377	186.146	192.146
F.T.N.	6.000	10.129	16.129	168.752	174.752
F.M.A.	11.306	4.066	15.372	109.391	120.697
J.M.A.P.E.	11.529	2.228	13.757	100.658	112.187
J.P.C.	6.000	7.596	13.596	151.744	157.744
G.U.R.G.	8.894	3.958	12.852	97.211	106.105
V.M.L.	8.813	2.609	11.422	98.897	107.710
F.J.R.M	8.746	1.407	10.153	88.563	97.309
M.Á.G.R.	6.000	4.134	10.134	11.673	17.673
J.L.R.G	6.000	4.102	10.102	100.179	106.179
J.R.T.	7.875	2.165	10.040	114.081	121.956

A juicio de este Tribunal de Cuentas, las aportaciones individuales que, con cargo a fondos públicos -cuotas de la Seguridad Social-, gestiona la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", han de considerarse abusivas. Situar la capitalización individual del plan de pensiones de cuatro directivos por encima de los 500 miles de euros supone aplicar al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social un coste, por este concepto, excesivo.

Además, como se ha hecho constar en los cuadros números 39 y 40 donde figura la suma total de las retribuciones percibidas por todos estos empleados de la Mutua, estos importes constituyen una retribución diferida a añadir a la ya elevada que se deriva de su contrato laboral.

- Plan de pensiones promovido por la Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR"

Con fecha 2 de enero de 1992, esta Mutua formalizó un contrato de alta dirección con M.S.B., en el que, entre otros extremos, se pactó un complemento de jubilación a favor de éste, por el que se le garantizaba "*hasta su fallecimiento, el salario íntegro que tuviera asignado, en cómputo anual, en el año inmediatamente anterior*" al que se produjera su jubilación, una vez descontado el importe que le correspondiera por parte de la Seguridad Social.

Con fecha 30 de diciembre de 2004 y a instancias del propio interesado, el complemento de jubilación se redujo a "*una renta equivalente al sesenta y cinco por ciento de la retribución*", igualmente una vez descontada la pensión de la Seguridad Social.

La Mutua solicitó un dictamen actuarial independiente para cuantificar el citado complemento de jubilación y en el dictamen se concluye lo siguiente: "*el valor actual actuarial de la prestación descrita, obtenido por aplicación de las hipótesis de referencia y aplicando los métodos de capitalización individual usuales entre la profesión actuarial asciende a 745.496 euros en fecha 31 de diciembre de 2004 y a 917.196 euros en la fecha de jubilación del beneficiario*".

De acuerdo con la información facilitada al efecto por la "MUTUA BALEAR", el compromiso adquirido es objeto de externalización en el año 2005, por lo que se realiza una aportación por M.S.B. de 678.560 euros en el propio ejercicio 2005, complementada con otra realizada en el año 2006 de 101.276 euros.

Vuelve a producirse, en este supuesto, un coste excesivo para la Seguridad Social originado por la inclusión de una cláusula abusiva en un contrato de alta dirección, que permite alcanzar una capitalización individual del complemento de jubilación totalmente desproporcionada, y que se ha financiado, Íntegramente, con cargo a fondos públicos.

- Plan de pensiones promovido por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR"

Hasta el ejercicio 2006 la Mutua "IBERMUTUAMUR" no ha procedido a la externalización de su plan de pensiones, a pesar de que de forma reiterada se venía poniendo de manifiesto su necesidad en las Declaraciones de la Cuenta General del Estado de los últimos ejercicios de este Tribunal de Cuentas.

La externalización corresponde, exclusivamente, al compromiso de pago de la prima única de jubilación previsto en el ya referido artículo 58 del Convenio Colectivo General de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo.

El importe al que se ha elevado la póliza de externalización de los compromisos sobre complementos de pensiones, es de de 1.248.810 euros, y la misma se ha suscrito con la compañía CASER, SEGUROS.

- Plan de pensiones promovido por la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

La Mutua constituyó el 28 de enero de 2004 un Plan de Pensiones integrado en FONDITEL ALFA, Fondo de Pensiones. La condición de promotor la ostenta la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", en cuanto ha instado la creación del Plan y participa en su desarrollo mediante sus representantes en la Comisión de Control del mismo y en tal condición debe realizar las aportaciones que le correspondan y que tendrán carácter de irrevocables.

Las contingencias cubiertas por el Plan son la jubilación, la incapacidad permanente en cualquiera de sus grados y la muerte del partícipe.

El Tribunal solicitó a la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" la Declaración fiscal anual de Planes, Fondos de Pensiones, Sistemas alternativos y Mutualidades de Previsión Social, "modelo 345", correspondiente al ejercicio 2005. De acuerdo con la información facilitada el importe de las aportaciones totales realizadas por la Mutua se elevó a 251.942 euros, correspondiendo todos los partícipes a trabajadores de la Mutua, si bien el importe de 48.436 euros correspondía a personal que desarrollaba sus funciones en el Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, por lo que este

último importe supone un pago indebido que no debería haber sido satisfecho con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, sino con cargo al patrimonio histórico de la Mutua[133].

Por lo que respecta a las aportaciones individuales, hay que destacar que, de acuerdo con la información fiscal facilitada al efecto por la Mutua, "modelo 345", la aportación máxima ascendió a un importe de 261 euros, la mínima a 12 euros y la media a 242 euros. Nótese la diferencia, a título de ejemplo, con las aportaciones realizadas a favor del personal de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" que se detallan en los Cuadros Nº 39 y 40 del presente Informe.

Del análisis de los planes de pensiones de las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT", "MUTUA BALEAR", "IBERMUTUAMUR" y "FRATERNIDAD MUPRESPA", realizado en los párrafos anteriores se deduce que, dadas las grandes diferencias puestas de manifiesto entre el coste que, para el patrimonio de la Seguridad Social, suponen las aportaciones a los planes de pensiones suscritos por las Mutuas analizadas, y la existencia de aportaciones abusivas que suponen auténticas retribuciones diferidas encubiertas a determinado personal directivo de algunas Mutuas, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería proceder a revisar los planes de pensiones suscritos por todas las Mutuas y a tomar las medidas que puedan resultar necesarias para proceder a una cierta homogeneización en el recurso a esta figura de previsión social complementaria, evitando las aportaciones abusivas que en la actualidad se están produciendo.

En el mismo sentido señalado para las retribuciones del personal directivo, las elevadas aportaciones anuales a Planes de Pensiones con cargo a fondos públicos, así como las desproporcionadas capitalizaciones individuales alcanzadas por éstos, pueden ser contrarias al principio de economía que debe presidir la programación y ejecución del gasto público, según el artículo 31.2 de la Constitución.

III.7.3.2. CONTRATOS DE SEGUROS DE VIDA A FAVOR DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS MUTUAS

Por lo que respecta a los seguros a favor del personal suscritos por las Mutuas analizadas, hay que destacar las pólizas de seguro de vida suscritas en cumplimiento del artículo 57 del Convenio Colectivo, que como ya ha quedado apuntado al comienzo del presente subapartado consiste en la suscripción de "*un seguro de grupo, modalidad temporal renovable anualmente, cubriendo los riesgos de muerte y anticipo de capital en casos de incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez*", por determinados importes y para todos los grupos profesionales recogidos en el Convenio.

Realizado el análisis de los seguros suscritos por las tres Mutuas incluidas en la muestra principal seleccionada, se han detectado las siguientes incidencias:

- Seguros de vida suscritos por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

En primer lugar, hay que señalar una vez más, el trato de favor al personal directivo de la Entidad. La Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", desde el año 1999 tiene formalizado con MUTUA GENERAL

[133] La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" ha reconocido, en trámite de alegaciones, el error cometido y ha informado que procederá a subsanarlo de inmediato "*reclamando a la Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa S.L., el importe de 48.436 euros que le son imputables".*

DE SEGUROS una póliza de seguro de vida de grupo que abarca a toda la plantilla de la Mutua en cada uno de los ejercicios. Las garantías cubren una indemnización para los casos de fallecimiento por cualquier causa y para los casos de invalidez permanente total por cualquier causa.

Además, desde el año 1983 existen unas garantías adicionales a favor de, exclusivamente, determinado personal de la Mutua por las que la entidad aseguradora abonará a los beneficiarios designados, en caso de fallecimiento del asegurado habiendo sido sometido a intervención quirúrgica por accidente de circulación, un capital cuya cuantía será el equivalente al importe de cinco primas anuales. Entre este personal figuraban, en el momento de formalización de la prima, que abarcaba a un total de 10 trabajadores, J.A.M., E.G.F., J.B.C y A.M.P., todos ellos señalados de forma reiterada a lo largo del presente Informe, como personas relacionadas con el entramado societario de empresas vinculadas al personal directivo de la Mutua.

Por otra parte, con PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA, entidad vinculada, la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" tiene suscritas tres pólizas de seguro que, aunque por unos importes poco significativos, afectan exclusivamente a determinado personal directivo. Así:

- La primera cubre las contingencias de enfermedad, de larga enfermedad, de intervención quirúrgica y de hospitalización quirúrgica, exclusivamente, de los altos cargos de la Mutua –12 personas-.

- La segunda cubre los riesgos de muerte, incapacidad permanente total y asistencia sanitaria para tres trabajadores de la Mutua, que también ocupan cargos directivos.

- La tercera cubre los mismos riesgos anteriores para otros siete trabajadores, con cargos directivos, pero con un capital garantizado más elevado.

– Seguros de vida suscritos por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR"

Por su parte, la Mutua número 274 no ha procedido, a juicio de este Tribunal de Cuentas, a desglosar el coste de la póliza del seguro de vida suscrito a favor de su personal, correspondiente al ejercicio 2005, entre el patrimonio de la Seguridad Social y el patrimonio privativo o histórico, por la parte proporcional al personal que, en aquel ejercicio, prestaba sus servicios en el Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua.

Dentro del total de personas incluidas en la póliza, que se elevaba a 3.096, se ha podido constatar que estaba incluida la plantilla del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, que se cifraba, a 31 de diciembre de 2005, en 887 personas. Dado que el importe satisfecho por la Mutua durante 2005 por las pólizas de seguros de vida suscritas ascendió a un total de 555.497 euros, este Tribunal de Cuentas considera que se habría producido un pago indebido de, al menos, un importe de 159.149 euros[134], que debería ser compensado por el patrimonio privativo de la Mutua al patrimonio de la Seguridad Social (este importe ha sido incluido en el Anexo III del presente Informe).

[134] En fase de alegaciones, la Mutua ha comunicado que su Servicio de Prevención Ajeno compensó al patrimonio de la Seguridad Social un importe de 133.694 euros, con cargo al patrimonio histórico de la Mutua, sin que haya aportado ningún soporte documental que permita validar sus manifestaciones.

III.7.4. Contratos con terceros para la ejecución de las actividades de formación del personal de las Mutuas

En relación con la contratación de personal y con el análisis de sus retribuciones, este Tribunal ha analizado, para cada una de las Mutuas seleccionadas como muestra de fiscalización, el coste al que ascendieron los contratos de formación y perfeccionamiento de su personal. En el siguiente cuadro se muestra, para los ejercicios 2005 y 2006, el importe de las obligaciones reconocidas por cada una de las Mutuas y se detalla el coste individualizado por trabajador, teniendo en cuenta el número total de los que integraron su plantilla.

CUADRO Nº 41

GASTOS DE FORMACIÓN DEL PERSONAL

(En euros)

COSTE UNITARIO	UNIVERSAL MUGENAT		IBERMUTUAMUR		FRATERNIDAD MUPRESPA	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
1630 o 1620 FORMACION Y PERFECC. DEL PERSONAL	925.050	1.267.276	1.021.539	1.061.937	465.398	784.579
Nº PERSONAS EN PLANTILLA (Datos Memoria)	1.923	1.916	2.077	2.053	2.158	2.146
COSTE POR PERSONA	481	661	492	517	216	366

Del análisis de los gastos de formación del personal realizados por cada una de las Mutuas incluidas en la muestra, se desprenden las siguientes observaciones:

III.7.4.1. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”

La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” ha reconocido obligaciones en concepto de formación de personal por un importe de 925.050 euros en 2005 y 1.267.276 euros en 2006.

Seleccionados una serie de proveedores de servicios por este concepto se ha detectado la existencia de las siguientes incidencias:

- SENTA WORK, S.L.

Esta sociedad facturó a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” un importe de 437.995 euros durante el ejercicio 2005 y un total de 406.894 euros durante el ejercicio 2006, todo ello aplicado al concepto presupuestario 16300.- “*Gastos sociales del personal laboral. Formación y perfeccionamiento del personal*”.

Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que SENTA WORK, S.L., es una de las empresas vinculadas a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”. Toda la información sobre las relaciones existentes entre esta sociedad y la Mutua y entre SENTA WORK, S.L., y el resto de sociedades vinculadas, se presenta, de forma detallada, en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe.

La dependencia económica de esta sociedad respecto a la Mutua es muy elevada, situándose en unos porcentajes del 75% y del 48%, para los años 2005 y 2006, respectivamente.

Esta sociedad con domicilio social en Barcelona, Avenida Diagonal número 331, comenzó sus operaciones el 29 de enero de 2001. Inicialmente, su objeto social fue la construcción, promoción y explotación, compra, venta, permuta y mediación de toda clase de bienes inmuebles y la contratación de todo tipo de servicios relacionados con ellos, tráfico inmobiliario en sentido amplio. En su constitución el administrador fue, como en muchos de los supuestos de empresas vinculadas a personal de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", la sociedad IURIS ASSESSORS I GESTORS, S.L. Pocos meses después de su constitución, cambió su objeto social por el de adquisición, instalación, constitución, gestión y explotación de equipamientos sanitarios, comprendiendo las actividades de medicina general y, en especial la de medicina preventiva y rehabilitadora. Con fecha de 1 de agosto de 2001 amplió nuevamente su objeto social a las actividades de organización, desarrollo, asesoramiento y realización, en el ámbito privado, de todo tipo de cursos, programas formativos, seminarios y jornadas de estudio relacionados con el mundo de la economía y de la empresa, etc.

Ostentando el cargo de Administrador Único de esta sociedad figura H.F.S., persona unida por vínculo de parentesco en línea colateral, por consanguinidad y en segundo grado, al Director del Departamento de Compras, Inversiones y Servicios Generales de la Mutua.

Se ha podido comprobar, asimismo, que algunos de los trabajadores por cuenta ajena que constan en SENTA WORK, S.L. (M.S.H., L.V.M. y J.S.S.), ostentan cargos de administración y dirección en otras empresas, en las que su vinculación con la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" ha quedado suficientemente acreditada a lo largo del presente Informe tal y como se detalla en el epígrafe III.4.2.3. "G*rupo de sociedades vinculado a la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT*".

El número de trabajadores de esta empresa a 31 de diciembre de 2005 era de cinco, cifra aparentemente reducida para el volumen de actividad de la sociedad.

La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" no formalizó ningún contrato con esta sociedad que pudiera amparar el elevado volumen de facturación que se ha indicado, justificando esta actuación con la aportación de una oferta de servicios y su aceptación por la Mutua.

La Mutua no ha facilitado a este Tribunal de Cuentas la identificación de los alumnos participantes en los cursos de formación realizados por esta empresa a través del aula virtual, es decir, de aquellos realizados *on line* para el personal de la Mutua. Únicamente ha facilitado copia de los diplomas entregados a los alumnos participantes en los cursos de prevención de riesgos laborales, que en ningún caso se encuentran firmados con el recibí de los interesados, lo que viene a poner de manifiesto un insuficiente control sobre la justificación y acreditación documental de los servicios realizados a la Mutua por terceros, circunstancia que resulta agravada por la vinculación de estos terceros con personal de la propia Mutua.

Esta situación impidió verificar la realidad de los cursos señalados. El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería solicitar la justificación y acreditación documental de la toda la facturación realizada por SENTA WORK, S.L. a la Mutua, y exigir, en su caso, los correspondientes reintegros.

Al margen de que la financiación de estos cursos en prevención de riesgos laborales, de nivel superior en determinadas especialidades (Ergonomía y Psicología aplicadas, Seguridad en el Trabajo e Higiene Industrial), dirigidos a Técnicos superiores de Prevención, con recursos públicos de la Seguridad Social, podría ser cuestionable, este Tribunal de Cuentas ha detectado cinco casos en que los alumnos participantes en los cursos eran Técnicos de Prevención (Grupo II Nivel 4) del

Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua (M.B.A., P.F.P., S.B.C., B.F.G. y E.C.O.), y un supuesto (A.C.P.) en el que el alumno no ha formado parte de la plantilla de la Mutua durante los años 2004, 2005 y 2006. Ambas incidencias suponen la existencia de un pago improcedente, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, de, al menos, 5.400 euros –seis alumnos incluidos improcedentemente en el curso, a un coste unitario de 900 euros-. Este posible pago indebido se encuentra recogido en el Anexo I del presente Informe.

- Otras incidencias

También este Tribunal ha detectado la inclusión de personal del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, en términos similares a los señalados en el inciso anterior, en otros cursos de formación financiados por el patrimonio de la Seguridad Social, impartidos por la sociedad SOLO RC, S.L. durante el ejercicio 2005. Así, en los cursos "Programa de desarrollo de liderazgo", de cuya realización la Mutua sólo ha aportado como justificantes los diplomas de aprovechamiento (sin firmar los recibís correspondientes por los alumnos), figuran tres personas pertenecientes a la plantilla del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua (J.C.R., G.V.N. e I.B.A.). En este supuesto, el pago improcedente con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, señalado en el Anexo I del presente Informe, se habría elevado a un importe de 2.393 euros –tres alumnos a un coste unitario de 797,50 euros-.

Por último, se ha podido constatar la realización de determinadas actividades formativas al margen del programa de formación de la Mutua. Así, a través de una factura de IESE BUSSINES SCHOOL de fecha 15 de septiembre de 2005, por importe de 20.700 euros, se abonan los derechos de inscripción en el Programa de Alta Dirección "PADE", para el curso 2005-2006 del Subdirector General de Organización Territorial y Marketing. La financiación de este tipo de actividades formativas al margen del plan de formación de la Mutua, podría ser considerada como una retribución en especie, criterio que no ha sido utilizado por la Mutua.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería regular la posibilidad del recurso a este tipo de acciones formativas dirigidas a personal directivo de las Mutuas, de forma homogénea para todo el sector, evitando, a través del refuerzo del control ejercido por sus diversos Centros Directivos, que se financien con fondos públicos actividades que, generando beneficios personales a sus destinatarios, no redunden, necesariamente, en una mejora de la gestión que tienen encomendada.

III.7.4.2. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR"

La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 274.- "IBERMUTUAMUR" ha reconocido obligaciones en concepto de formación de personal por un importe de 1.021.539 euros en 2005 y 1.061.937 euros en 2006.

Seleccionados una serie de proveedores de servicios por este concepto, se ha detectado la existencia de las siguientes incidencias:

- INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L. (INFICOT)

Esta sociedad figura vinculada a la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", junto con las sociedades incluidas en el subepígrafe III.4.3.2.3. "*Contratos de consultoría y asistencia y de servicios celebrados por la Mutua IBERMUTUAMUR*" del presente Informe.

"IBERMUTUAMUR" solicitó sistematicamente los servicios de esta empresa para la celebración de todos los cursos de prevención de riesgos laborales. Además, INFICOT fue el proveedor en otros cursos en los que la Mutua colaboró junto a otras entidades como es el caso de los Master de prevención de riesgos laborales organizados conjuntamente con la OISS o con la Universidad de Murcia.

Constituida como NEMIC, S.L., dio comienzo a sus operaciones el 29 de enero de 1992, con un objeto social muy variado. Los principales acuerdos sociales adoptados a lo largo del tiempo fueron los siguientes:

- El 22 de marzo de 1992 se nombra administrador solidario a L.P.B., conjuntamente con otra persona.

- El 11 de julio de 2000 se amplía el objeto social en, entre otros, a la educación en prevención de riesgos laborales y formación de profesionales, y se confieren poderes a J.M.C.M.

- El 20 de julio de 2000 se cambia la denominación social de NEMIC, S.L., por la de INSTITUTO DE FORMACION E INVESTIGACION EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L.

INFICOT es el principal proveedor de formación de "IBERMUTUAMUR", alcanzando un 68% del total del gasto registrado por la Mutua por este concepto durante el año 2005.

El grado de dependencia de la empresa respecto a la Mutua durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006 fue prácticamente absoluto, alcanzando ratios del 78%, del 91% y del 96%, respectivamente.

A 31 de diciembre de 2004 y 2005 INFICOT tenía en plantilla 9 y 8 trabajadores, respectivamente. Del análisis efectuado por este Tribunal sobre la situación de estos trabajadores se han constatado los siguientes hechos:

- Respecto al trabajador R.P.G. hay que señalar que perteneció en exclusiva a la plantilla de "IBERMUTUAMUR" hasta el 31 de enero de 1998, fecha en la que compatibilizó su puesto de trabajo en la Mutua con otro en INFICOT, hasta el 1 de marzo de 2006. En la actualidad mantiene su puesto de trabajo en la Mutua como Técnico de Prevención.

- Respecto a los trabajadores J.A.R.M., J.A.R.B.G. y C.D.M. hay que señalar que desde el 14 de noviembre de 2000, hasta el 31 de marzo de 2007, compatibilizaron también sus puestos de trabajo en la Mutua (en el supuesto del primero, a 31 de diciembre de 2006 su puesto de trabajo en la Mutua era el de Técnico de Prevención-Responsable Provincial Madrid-Aravaca; los dos últimos eran, igualmente, Técnicos de Prevención), con otro puesto de trabajo en INFICOT.

Estas prácticas, además de vulnerar el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Mutuas, deberían ser sancionables por constituir una de las faltas muy graves previstas en el Convenio Colectivo del sector, artículo 60.3 j) "*Desarrollar una actividad, por cuenta propia o ajena, que esté en concurrencia desleal con la actividad de la empresa*".

Tras el análisis de la facturación emitida por INFICOT a la Mutua, este Tribunal ha detectado la existencia de las siguientes incidencias:

- En el ejercicio 2005, INFICOT facturó un importe de 222.800 euros, por la celebración de diversos Cursos de Ofimática para 1.000 trabajadores de la Mutua, 500 de ellos se

correspondían con personal sanitario y otros 500 con personal administrativo. En la justificación de la celebración de estos cursos se han producido importantes deficiencias.

En primer lugar, durante los trabajos de fiscalización, "IBERMUTUAMUR" no pudo facilitar a este Tribunal de Cuentas una relación identificativa del personal que había recibido los cursos de formación. Tampoco constaban entre la documentación aportada los partes de asistencia, ni la relación de material didáctico entregado a los alumnos.

Para atender a la acreditación documental del gasto realizado, solicitada por este Tribunal, la Mutua tuvo que recurrir a la información que obraba en poder del proveedor, que consistía en una relación nominal de las personas asistentes (sin identificar NIF, ni puesto de trabajo en la Mutua). INFICOT reconoció expresamente que no disponía de partes de asistencia y que no realizó ninguna evaluación de aprovechamiento mediante la realización de exámenes o pruebas escritas. El hecho de tener que solicitar al proveedor la información que debiera obrar en poder de "IBERMUTUAMUR" pone de manifiesto importantes deficiencias de control interno: en primer lugar, el desconocimiento de la Mutua de la formación recibida por cada uno de sus trabajadores, y en segundo lugar, la falta de verificación de que el servicio facturado por el proveedor haya tenido como destinatarios solamente a trabajadores de la Mutua.

En segundo término, la Mutua facilitó la propuesta de la empresa –presupuesto *pro forma*- dirigida a la formación de 600 personas del Área Sanitaria y de 600 personas del Área Administrativa. En el presupuesto aportado, los cursos programados tenían una duración de 20 horas, excepto el de navegación por Internet, que era de 10 horas, y el importe total presupuestado ascendía a 222.800 euros.

A pesar de lo señalado en el presupuesto (600 trabajadores del Área Sanitaria y 600 trabajadores del Área Administrativa) o en la factura (donde ya sólo figuraban 500 personas de cada Área), INFICOT certificó a este Tribunal de Cuentas que el número de personas asistentes a los cursos fue de un total de 453.

Por todo ello, mientras que el coste presupuestado por asistente era de 186 euros, el facturado fue de 223 euros y el real, de acuerdo con el número de asistentes, acreditado por el proveedor, fue de 492 euros.

En tercer lugar, este Tribunal ha verificado que de los 453 participantes identificados por el proveedor, al menos 241 pertenecían a la Sociedad de Prevención y al menos 2 de ellos no tenían relación laboral con la Mutua, sino que figuraban como profesionales independientes. Por tanto, al menos un 54% del gasto imputado al patrimonio de la Seguridad Social, incluso en el supuesto de considerar acreditada la realización de las actividades formativas, debió ser asumido por el patrimonio privativo o histórico de la Mutua.

Las incidencias señaladas ponen de manifiesto la inexistencia de rigor en la gestión de estos cursos por parte de la Mutua número 274. No se puede olvidar, en este sentido, que el artículo 15.6.b) de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, califica como infracción grave en materia de empleo "*no establecer el debido control de asistencia de los participantes en las acciones formativas, o establecerlo de manera inadecuada*".

La información incompleta sobre los alumnos participantes, el diferente número de alumnos incluidos en el presupuesto, en la factura y en la relación de asistentes facilitada por el proveedor, la carencia de partes de asistencia y de diplomas acreditativos de la formación impartida, el hecho de que más del 50% de los asistentes identificados por el proveedor

pertenezcan a la plantilla de la Sociedad de Prevención, son circunstancias que, consideradas conjuntamente, hacen que este Tribunal de Cuentas concluya que la Mutua no ha acreditado suficientemente la realización de los cursos de formación incluidos en la factura que, por importe de 222.800 euros, presentó, en el ejercicio 2005, la sociedad a ella vinculada INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L. El importe señalado podría considerarse como un pago indebido y, por tanto, ha sido recogido en el Anexo III del presente Informe.

- INFICOT facturó también durante 2005 un importe de 93.758 euros, en concepto de inscripción y derechos en un Curso de Prevención de Riesgos Laborales. Se trataba de cursos realizados a distancia vía Internet y dirigidos a 22 alumnos, matriculados en el nivel superior, y a 49 alumnos, matriculados en las especialidades preventivas. El coste del curso de nivel superior era de 2.254 euros por persona y el de las especialidades de 902 euros, por persona.

  Hay que señalar que "IBERMUTUAMUR", igual que en el caso anterior, no ha facilitado a este Tribunal de Cuentas ni los partes de asistencia, ni copia de los diplomas, ni ninguna otra documentación acreditativa de la realización o aprovechamiento de los cursos. Únicamente ha aportado una relación de alumnos incorrectamente identificados y una copia de los convenios y presupuestos del coste de los cursos remitida por INFICOT. Todo ello pone de manifiesto, un inexistente control, por parte de la Mutua, de la facturación abonada a INFICOT, y una acreditación insuficiente a este Tribunal de Cuentas sobre la realización de los cursos de formación incluidos en la factura que, por importe de 93.758 euros, abonó en el ejercicio 2005, a la sociedad a ella vinculada INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L. Este importe ha sido recogido en el Anexo III del presente Informe.

- En el ejercicio 2006, INFICOT facturó a "IBERMUTUAMUR" por la realización de, entre otros, dos Másteres Superiores de prevención de riesgos laborales, dirigidos, en ambos casos, a 52 trabajadores de la Mutua. El primero de ellos estaba dirigido a personal con categoría de Directores y Subdirectores de Departamento y Técnicos de Prevención, y el importe abonado por la Mutua fue de 88.140 euros. El segundo, impartido bajo la modalidad a distancia vía Internet, se hizo extensivo, además, a Directores Territoriales y Provinciales, y el importe abonado ascendió a 97.214 euros.

  "IBERMUTUAMUR" facilitó a este Tribunal de Cuentas una relación de alumnos insuficientemente cumplimentada, no obstante de las pruebas realizadas se ha detectado la inscripción, en el primero de los másteres señalados, de tres personas que no formaban parte de la plantilla de la Mutua. En un caso, (M.D.E.) el alumno carecía de relación alguna con la Mutua, y en otros dos, (J.A.G. y J.B.-.) prestaban sus servicios a la misma como profesionales independientes.

  Respecto del segundo máster, de idéntico contenido que el anterior, impartido bajo la modalidad a distancia vía Internet, este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de trece inscripciones duplicadas respecto a las que figuran en el primer máster señalado, sin que "IBERMUTUAMUR" haya justificado este hecho[135].

[135] No se pueden aceptar las alegaciones formuladas por la Mutua, en el sentido de que el hecho de que consten personas duplicadas, es debido a que cursaron distintas especialidades preventivas. Las facturas emitidas por INFICOT y

Igual que en el último caso señalado, la Mutua tampoco facilitó a este Tribunal de Cuentas los partes de asistencia, ni copia de los diplomas, ni ninguna otra documentación acreditativa de la realización o aprovechamiento de los cursos.

En este sentido hay que señalar que el apartado 5.8 de la guía del alumno del Master de Prevención de Riesgos Laborales, preveía la entrega de diplomas a los participantes, estableciendo expresamente: "*los alumnos que superen satisfactoriamente el curso recibirán el diploma oficial acreditado por la Autoridad laboral, de acuerdo a lo establecido en el Real Decreto 39/1997",* de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

A las consideraciones anteriores debe añadirse, como un hecho especialmente significativo, que estos cursos y másteres de Prevención de Riesgos Laborales no se encontraban contemplados ni en la planificación, ni en el Informe de ejecución de los Planes de Formación de "IBERMUTUAMUR", correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006.

Con independencia de las incidencias señaladas, resulta cuestionable, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la idoneidad de este tipo de cursos, financiados con cuotas de la Seguridad Social, destinados a otorgar capacitación profesional en prevención de riesgos laborales a los alumnos participantes, a pesar de estar dirigido a personal directivo y administrativo de la entidad.

Todo ello pone de manifiesto, una vez más, un inexistente control de la facturación recibida de INFICOT en la Mutua. En consecuencia, este Tribunal considera que la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 274.- "IBERMUTUAMUR" no ha acreditado suficientemente a este Tribunal de Cuentas la realización de los cursos de formación incluidos en las dos facturas precitadas que, por importes de 88.140 euros y de 97.214 euros, abonó en el ejercicio 2006, a la sociedad a ella vinculada INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN CONDICIONES DE TRABAJO, S.L. Los importes señalados podrían considerase pagos indebidos y se han recogido en el Anexo III del presente Informe.

- Por último, hay que señalar que el 1 de junio de 2000, "IBERMUTUAMUR" e INFICOT suscribieron un convenio de colaboración con objeto de desarrollar en común publicaciones formativas en materia de prevención; proceder a la revisión, análisis, desarrollo y publicación de los materiales formativos de que disponen las dos entidades para su actualización y evolución a soportes digitales, electrónicos y multimedia; impulsar el asesoramiento en la planificación de planes y actividades formativas y control y distribución de material didáctico y seguimiento de los cursos; instrumentar la colaboración en el estudio y diagnóstico de necesidades formativas; y proceder a la realización de proyectos de investigación y estudios en materia de riesgos laborales, higiene, seguridad, ergonomía y condiciones de trabajo.

---

pagadas por "IBERMUTUAMUR", en ambos casos, son por el mismo concepto, sin distinción de especialidades. En ningún momento,"IBERMUTUAMUR" ha aportado acreditación documental que permita revisar los hechos señalados por el Tribunal, por lo que las manifestaciones de la Mutua son meramente declarativas. Con independencia de todo lo anterior, hay que reiterar que la realización de este tipo de cursos en los que se obtiene titulación de técnicos de prevención, por parte del personal directivo –con funciones administrativas- de la Mutua, cuyo objetivo no redunda en la mejora de las tareas profesionales que tienen asignadas, y que no se contemplan en el Plan de Formación, no deberían ser asumidas, en ningún supuesto, por el patrimonio de la Seguridad Social.

Inicialmente, y de forma prioritaria, se planteaban los siguientes proyectos: colaboración de "IBERMUTUAMUR" en el desarrollo por parte de INFICOT de un Máster de Prevención en Riesgos Laborales, incluyendo la modalidad de teleformación; y revisión de los materiales y soportes informativos utilizados por "IBERMUTUAMUR" para su elaboración en soportes electrónicos, digitales y multimedia.

La cláusula cuarta del convenio garantizaba la titularidad de los derechos de autor a favor de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", de los materiales formativos utilizados en los proyectos de interés común, que procedieran de sus bases documentales y de materiales didácticos, que se reelaboraran en soportes digitales, electrónicos o multimedia o que fueran desarrollados por profesionales de la Mutua. INFICOT no podría en ningún caso transferir, vender, ceder o compartir el contenido de los materiales mencionados en el párrafo anterior a favor de terceros.

No obstante, el 20 de febrero de 2001, el párrafo segundo de la cláusula anterior fue modificado de manera que "*INFICOT, podrá transferir, vender, ceder o compartir el contenido de los materiales mencionados en el párrafo anterior, a favor de terceros, cuando así lo haga necesario el desarrollo de las actividades formativas y/o divulgativas descritas en este convenio. INFICOT deberá dar a conocer a "IBERMUTUAMUR" en todo caso el destino y utilización de los materiales didácticos, cuyos derechos de autor ostenta*".

Este Tribunal de *Cuentas* considera esta cláusula abusiva en el sentido de que la financiación de la actividad con recursos públicos no debería permitir el enriquecimiento injustificado de un particular, como ocurriría en el caso de que INFICOT enajenara a terceros los materiales didácticos o las bases documentales a las que el convenio suscrito hace referencia. Esta forma de proceder podría servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil a empresas fuertemente vinculadas a la Mutua, en contra de lo previsto en el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión. Y este hecho podría haber producido un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social, al haberse pactado la no exclusividad con posterioridad a la fijación del precio, por lo que el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería proceder a la revisión del contrato y a la evaluación, en su caso, del posible perjuicio económico causado al patrimonio de la Seguridad Social.

– Acciones formativas externas

Dentro del plan de formación de la Mutua número 274 existen las denominadas subvenciones de acciones formativas externas. Bajo esta modalidad se incluye la financiación de cursos, jornadas, seminarios, congresos, etc., para el personal en general y, fundamentalmente, la financiación para la asistencia a congresos o jornadas en el caso de personal sanitario, incluyendo en este último supuesto incluso la financiación de gastos de alojamiento, transporte y manutención. En algunos casos existe el compromiso del trabajador de reintegrar los costes de las inscripciones a los cursos financiados, en el caso de que presente baja laboral en la empresa en el plazo de tres años desde la finalización del curso o en los casos en que se produzca el abandono sin motivo justificado.

Resulta destacable la proliferación de las acciones formativas financiadas a favor de personal directivo, como son los supuestos siguientes:

- la financiación por la Mutua de la inscripción del Director Provincial de Burgos en un curso denominado "Coaching Directivo", por un importe de 4.640 euros, organizado por el CENTRO DOCENTE EMPRESARIAL, S.L.;

- o el caso del Director Provincial de Arganda, por la inscripción en "Máster in Business Administration Executive MBA" en la Universidad Pontificia de Comillas, cuyo coste total ascendía a 15.000 euros y donde "IBERMUTUAMUR" subvencionó 12.080 euros;

- o el supuesto de un trabajador perteneciente al Departamento de Promoción de la Mutua, por la inscripción en el "Máster en Dirección de Marketing y Gestión Comercial" (organizado por ESIC), con un coste de inscripción de 12.700 euros de los que la Mutua subvencionó un importe de 7.620 euros;

- o el mismo máster realizado por otra persona perteneciente al Departamento de Atención al Mutualista, cuyo importe era de 8.800 y donde "IBERMUTUAMUR" pagó 6.160 euros.

La realización de este tipo de actividades formativas dirigidas a personal directivo de la Mutua, debería regularse por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, normalizándose para todo el sector de las Mutuas, evitando que se financien con fondos públicos actividades que, generando beneficios personales a sus destinatarios, no redunden, necesariamente, en una mejora de la gestión que tienen encomendada.

Asimismo, la Mutua ha subvencionado con cargo al patrimonio de la Seguridad Social la formación de determinadas personas que, o bien no forman parte de su plantilla, o bien pertenecen a la plantilla de la Sociedad de Prevención, como son los casos siguientes:

- Máster en Dirección de Recursos Humanos y Organización, organizado por la ESCUELA SUPERIOR DE GESTIÓN COMERCIAL Y MARKETING, subvencionado por la Mutua con 9.500 euros y autorizado personalmente por el Director de Recursos Humanos, realizado por C.M.C., que no forma parte de la plantilla de la Mutua adscrita a la Seguridad Social y, por tanto, no debía haber sido objeto de financiación con cargo a cuotas[136].

- En el mismo supuesto se encuentra la financiación, por importe de 20.300 euros, del "Máster MBA Executive" obtenida por J.P.G.S., organizado por el INSTITUTO DE EMPRESA, S.L.

- Por último, a la trabajadora E.A.H., Médico de Vigilancia de la Salud del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, se le subvencionó por la Mutua, con un importe de 2.440 euros, un Máster Universitario en "Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social" organizado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

Los tres pagos enumerados no deberían haber sido realizados con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, por lo que éste podría haberse visto perjudicado en un importe de 32.240 euros. Estos importes se recogen en el Anexo III del presente Informe.

---

[136] "IBERMUTUAMUR" ha indicado, en trámite de alegaciones, que el Master comenzó el 13 de enero de 2006 y finalizó el 28 de noviembre del mismo año, reconociendo que este trabajador fue dado de alta en la Entidad con posterioridad al inicio del máster, con fecha 1 de febrero de 2006. Asimismo, ha informado que, en la actualidad, sigue prestando sus servicios en la Dirección de Recursos Humanos de la Mutua. A este respecto el Tribunal debe hace constar que, en primer lugar, en la base de datos de la plantilla adscrita a la gestión de la Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2006, proporcionada por "IBERMUTUAMUR" durante los trabajos de fiscalización, no constaba esta persona como trabajador de la Mutua. Sin embargo, sí aparecía en el "Modelo 190", como trabajador con clave "A", lo que hace suponer que se trataba de personal adscrito al Servicio de Prevención Ajeno de la entidad; y que, en segundo lugar, "IBERMUTUAMUR" realizó un primer pago, el 30 de diciembre de 2005, en concepto de reserva de plaza en el máster de referencia y a favor de la persona citada, cuando aún, como reconoce la Mutua, no era trabajador de la entidad. Por último, hay que señalar que "IBERMUTUAMUR" no ha aportado ninguna documentación acreditativa que soporte sus afirmaciones".

III.7.4.3. INCIDENCIAS DETECTADAS EN LA MUTUA NÚMERO 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" ha reconocido obligaciones en concepto de formación de personal por un importe de 465.398 euros en 2005 y 784.579 euros en 2006, importes claramente inferiores a los ejecutados por las Mutuas "UNIVERSAL MUGENAT" e "IBERMUTUAMUR".

El menor gasto incurrido en la formación de personal por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" se evidencia aún más si el análisis se hace en términos relativos, en función del coste por trabajador. Así este coste se sitúa en 216 euros en el año 2005 y en 366 euros en el año 2006, frente a un coste unitario en este último ejercicio de 661 euros en la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" y de 517 euros en la Mutua "IBERMUTUAMUR".

Las incidencias detectadas en el análisis de una serie de facturas aplicadas a formación de personal obedecen a la aplicación al patrimonio de la Seguridad Social de gastos que, por ir dirigidos a prevención de riesgos laborales y a personal de la Sociedad de Prevención de la Mutua, deberían haber sido aplicados al patrimonio privativo de la Mutua:

- Se ha detectado la existencia de un pago por un importe de 8.220 euros a favor de la "Fundación Instituto Europeo de Salud y Bienestar Social", correspondiente a la inscripción en 6 "*Másters en Gestión de la Prevención en la Empresa. Especialista en Seguridad en el Trabajo*". La Mutua no ha aportado a este Tribunal de Cuentas ni relación de participantes, ni diplomas, ni partes de asistencia ni cualquier otra documentación justificativa de la realización de los cursos. Por todo ello, se considera que el gasto no está suficientemente acreditado y, por tanto, no procede su imputación al patrimonio de la Seguridad Social (Anexo II del Informe).

- Asimismo se ha podido constatar la existencia de dos pagos a favor de la Universidad Carlos III, por la impartición de cursos de prevención de riesgos laborales.

  El primer pago por importe de 5.002 euros corresponde al abono de la matrícula del Máster en Prevención de Riesgos Laborales para un facultativo especialista en Medicina preventiva en la Dirección Provincial de Madrid, destinado a 31 de diciembre de 2005 en la Sociedad de Prevención de la Mutua, por lo que no procede su pago con cargo al presupuesto de la Seguridad Social, habiendo sido, en consecuencia incluido como indebido en el Anexo II de este Informe[137].

  El segundo de los pagos analizados, por importe de 59.093 euros, corresponde a la ejecución de un convenio firmado entre la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" y la Universidad Carlos III de Madrid, para el curso académico 2004-2005, cuyo objeto es la formación en prevención de riesgos laborales. El importe abonado por la Mutua obedece al siguiente desglose: gastos docentes y de coordinación de especialidades y tutorías, por un importe parcial de 33.902 euros; siete matrículas de especialidad, por un total de 8.414 euros; gastos de reprografía,

[137] La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" ha reconocido, en trámite de alegaciones, el error cometido y ha informado que procederá a subsanarlo de inmediato reclamando "*a la Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa S.L., el importe de 5.002 euros correspondientes a los gastos de la inscripción que le son imputables*".

impresión y soporte informático, por una cantidad de 6.000 euros; y jornadas y seminarios de actualización, por un importe total de 10.777 euros.

Este Tribunal de Cuentas considera que, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, no pueden financiarse cursos externos de capacitación profesional en el área de prevención de riesgos laborales, por lo que el importe total abonado en ejecución del convenio debería ser reintegrado por el patrimonio de la Mutua al patrimonio de la Seguridad Social. El importe total de 59.093 euros se encuentra recogido en el Anexo II de este Informe.

- Con la sociedad SOGETI ESPAÑA, S.L.U., la Mutua suscribió un contrato el 17 de junio de 2004 para la "Implantación de Módulos de Prevención de Riesgos y Vigilancia de la Salud". El objeto del contrato es la prestación de servicios profesionales a la Mutua para la realización de un proyecto de implantación de una aplicación desarrollada por esta empresa, como herramienta de prevención de riesgos y vigilancia de la salud, concediendo una licencia de *software*. Este Tribunal de Cuentas considera que el coste íntegro del contrato por importe de 169.372 euros debiera asumirlo el patrimonio privativo de la Mutua por corresponder al Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua (véase Anexo II).

- Por último, este Tribunal de Cuentas ha analizado el pago realizado por "FRATERNIDAD MUPRESPA" al INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RESEARCH, S.L., por importe de 1.507 euros en concepto de la inscripción de J.P.D. a una conferencia sobre Servicios Médicos (SERPREM 2005) celebrada en Madrid durante los días 26 y 27 de abril de 2005 y organizada por el citado proveedor. El participante mencionado no forma parte de la plantilla de la Mutua, por lo que este Tribunal de Cuentas considera improcedente el pago realizado (véase Anexo II).

III.7.5. Extinción de los contratos de trabajo

En relación con la extinción de los contratos de trabajo, este Tribunal de Cuentas ha analizado una muestra representativa de aquellos que dieron lugar a indemnizaciones por despido. De la revisión realizada en las Mutuas seleccionadas durante los ejercicios 2005 y 2006 se derivan las siguientes incidencias:

- Con carácter general en todas las Mutuas incluidas en la muestra, tanto principal como complementaria, se ha podido constatar que en todos los expedientes analizados, las Mutuas reconocen sistemáticamente la improcedencia del despido, lo que conlleva a que el cálculo de la indemnización abonada al trabajador se realice teniendo en cuenta 45 días por año trabajado, con un máximo de 42 mensualidades, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56 a) del Estatuto de los Trabajadores.

  Este reconocimiento de despido improcedente, no se compadece, en muchos casos, con los motivos alegados como causa de despido al amparo del artículo 54 del Estatuto de los Trabajadores (disminución continuada y voluntaria en el rendimiento de trabajo normal o pactado, reiteradas faltas de asistencia al puesto de trabajo sin autorización o justificación, incumplimiento de las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo, etc.), que, de resultar probados podrían no dar lugar a indemnización alguna.

- Un caso particular de esta práctica, contraria al principio de economía que, por mandato constitucional, debe presidir la gestión del gasto público es la existencia, bastante generalizada, de despidos calificados como improcedentes relativos a personas cercanas a la

edad de jubilación, con edades comprendidas entre los 61 y los 64 años y con una antigüedad elevada en las Mutuas afectadas. En todos los supuestos existe acta de conciliación del Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación correspondiente, en la que se reconoce por parte de la Mutua la improcedencia del despido.

Los supuestos detectados en las Mutuas analizadas han sido los siguientes:

- Mutua número 151.- "ASEPEYO". Se ha verificado la existencia, en los dos años analizados, de 16 despidos de trabajadores con edades próximas a la edad de jubilación, si bien en este supuesto se ha podido constatar que las indemnizaciones pactadas no alcanzan los máximos previstos en el Estatuto de los Trabajadores.

- Mutua número 183.- "MUTUA BALEAR". Se ha detectado una única indemnización que corresponde a la indemnización por despido, aceptado como improcedente por la Mutua, del Director Gerente, con una edad de 63 años y por un importe de 175 miles de euros.

- Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR". Se ha constatado la existencia, en los dos años analizados, de 18 despidos de trabajadores con edades próximas a la de jubilación, con indemnizaciones que oscilan entre los 60 mil y los 163 mil euros.

- Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA". Se ha constatado la existencia, en los dos años analizados, de 7 despidos de trabajadores con edades próximas a la de jubilación, con indemnizaciones que oscilan entre los 99 y los 239 miles de euros[138].

En todos estos casos, los órganos de control del MTAS deberían evitar que este tipo de situaciones se reproduzcan en el futuro.

– Se ha podido constatar la existencia de cesiones ilegales de mano de obra a empresas asociadas, de acuerdo con el análisis de determinados despidos que coinciden con la baja en la Mutua de dichas empresas. Esta práctica supone una compensación de los costes por cuotas de Accidentes de Trabajo a las empresas asociadas y evidencia la existencia de competencia desleal en la captación de posibles empresas asociadas, lo que contraviene el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión y provoca un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social. Así se pueden citar los siguientes supuestos:

  - En la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" se ha detectado la existencia de un despido de tres trabajadores que prestaban sus servicios en la empresa CARREFOUR, S.A. Entre los motivos alegados por la Mutua en las cartas de despido se reconoce que el día 31 de enero de 2005 finalizaba la vigencia del documento de asociación suscrito por

---

138 En el trámite de alegaciones, la Mutua manifestó indefensión por la falta de identificación de los trabajadores con edades próximas a la edad de jubilación que fueron objeto de despidos. No puede aceptarse esta pretendida ignorancia de la Mutua, dado que bastaría analizar el "Modelo 190", para comprobar la edad del trabajador y el importe abonado con clave "L: Indemnizaciones por despido", para conocer con exactitud los supuestos concretos afectados.

Además, con referencia a la práctica generalizada por parte de las Mutuas de reconocer despidos improcedentes cuando sus causas puedan obedecer a razones objetivas (sin derecho a favor del trabajador de obtener indemnización alguna), la Mutua alega que de esta forma se evita el pago de los salarios de tramitación que conllevaría una sentencia condenatoria. Este Tribunal no comparte esta forma de proceder ya que si los motivos del despido están bien soportados, como indican las cartas de despido, éstos debieran dar lugar a sentencias favorables para la Mutua. Es más, aún asumiendo el riesgo de una sentencia condenatoria, la actuación de la Mutua no parece obedecer al principio de buena gestión financiera, soportando el coste de una indemnización por despido improcedente, sin agotar previamente la vía judicial para obtener una declaración de despido procedente.

CARREFOUR, S.A. con la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" y que la relación laboral que unía al trabajador y la Mutua era, en el primer caso, la ejecución de la disciplina de vigilancia de la salud en dicha empresa, y en los otros dos supuestos, la atención del área asistencial de los trabajadores de CARREFOUR, S.A. La prestación de servicios en la empresa asociada y la automaticidad del despido, en el momento de la baja de la empresa, parecen evidenciar una cesión ilegal de mano de obra, de las previstas en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores.

- En la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" se ha constatado la existencia, esta vez a través de su participación en un curso de formación financiado por ella sobre "Terapia manual mediante estimulación de puntos mecanosensibles", de una trabajadora Fisioterapeuta de la Mutua que justifica la necesidad de la realización de la actividad formativa alegando que "en su puesto de trabajo en la FÁBRICA LLADRÓ", el contenido del curso es muy útil dado el tipo de patología que atiende.

- En la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" se ha analizado la indemnización por despido improcedente de una trabajadora. La Mutua procede al despido disciplinario al amparo del artículo 54.2 del Estatuto de los Trabajadores, por disminución continuada y voluntaria en el rendimiento de trabajo normal o pactado, mediante carta de despido de 10 de mayo de 2004.

  En la demanda ante el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación de Baleares, presentada el 27 de mayo de 2004, la trabajadora alega que viene prestando sus servicios en idénticas condiciones desde el 1 de julio de 1996, si bien durante un primer periodo la prestación se realizaba directamente a la empresa IBERIA LÍNEAS AÉREAS DE ESPAÑA, S.A. Con fecha 2 de febrero de 1999, sin cambio de las condiciones de trabajo, la trabajadora pasó a ser retribuida por la Mutua. Su categoría profesional oficial era la de médico general (Grupo I, nivel 3 del Convenio Colectivo) y las funciones reales eran las de médico especialista en medicina del trabajo. En la demanda alega que en agosto de 2003 la Mutua le obliga a dejar el puesto de trabajo en el aeropuerto, en contra de la opinión de la empresa asociada.

  Por todo ello, los hechos alegados por la trabajadora parecen demostrar, una vez más, la existencia de una cesión ilegal de trabajadores, de las señaladas en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores[139].

Los hechos puestos de manifiesto por el Tribunal deben ser investigados por los órganos de control del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y exigir las correspondientes responsabilidades y reintegros, en su caso.

---

[139] La Mutua ha alegado que los hechos denunciados por la trabajadora en la demanda de despido no se corresponden con la realidad y reconoce que, desde el 1 de febrero de 1999, la empleada fue contratada por "FRATERNIDAD MUPRESPA". Aduce la Mutua que la demanda de la trabajadora denuncia un arrendamiento de servicios que encubre una relación laboral. El Tribunal no cuestiona estos hechos, lo que pone de manifiesto es la existencia de una cesión de personal a favor de una empresa asociada, que podría constituir una cesión ilegal de mano de obra de las señaladas en el articulo 43 del Estatuto de los Trabajadores. Como bien apunta la Mutua, existe jurisprudencia que determina la existencia o no de esta cesión prohibida cuando concurren una serie de requisitos, entre ellos que exista una relación contractual entre la empresa cedente y cesionaria (circunstancia que concurre por el hecho de que IBERIA era empresa asociada a la Mutua), o el de que la dirección efectiva del trabajo sea desarrollada por la empresa cedente, en cuanto a la puesta a disposición de medios de trabajo y control de la actividad del empleado (ausencias, vacaciones, expedientes disciplinarios, etc.), circunstancia que como así reconoce la Mutua era ejercido por "FRATERNIDAD MUPRESPA".

- La Mutua número 274 "IBERMUTUAMUR" procedió durante el ejercicio 2005, al pago de una indemnización por despido del trabajador J.M.C.G. por un importe de 163.382 euros, sobre la que hay que efectuar las siguientes consideraciones:

  - El 11 de octubre de 2005 se notificó al trabajador, mediante carta de despido, la rescisión de su contrato laboral. El despido se calificó de "*disciplinario*" alegando como causa "*el no cumplimiento de las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo, lo que supone una transgresión de la buena fe contractual*". En la carta de despido, la Mutua consideraba que la actuación del trabajador constituía un motivo suficiente de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 apartado d) del Estatuto de los Trabajadores para adoptar la medida de extinción de su contrato de trabajo por razones disciplinarias.

    El citado artículo establece que "*el contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empresario, mediante despido basado en un incumplimiento grave y culpable del trabajador"*. Y añade, se considerarán incumplimientos contractuales: "*d) la transgresión de la buena fe contractual, así como el abuso de confianza en el desempeño del trabajo*".

    Hay que señalar que este tipo de incumplimientos no dan derecho al trabajador a percibir ninguna indemnización por despido.

  - Sin embargo, el 28 de octubre de 2005 se celebró acto de conciliación ante el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación de la Comunidad de Madrid en el que la Mutua reconoció el despido como improcedente y ofreció una indemnización de 163.382 euros, abonadas al trabajador tres días después.

    El trabajador prestaba sus servicios en la Mutua desde el 1 de agosto de 1974 ostentando el cargo de "Jefe del Departamento de Suministros" de la Mutua y su edad, en el momento del despido, era de 62 años, lo que le situaba en una situación muy próxima a la de la jubilación.

  - A mayor abundamiento, como ya se ha apuntado en el subepígrafe III.4.3.2.2. "*Contratos de suministros celebrados por la Mutua IBERMUTUAMUR*" del presente Informe, en relación con este trabajador, hay que señalar que ya la Intervención General de la Seguridad Social en sus informes de auditoría de las Cuentas Anuales de los ejercicios 2003 y 2004, puso de manifiesto que J.M.C.G. era socio y Administrador Único de la empresa PRAXIS 2000, S.L. En el subepígrafe señalado se analizan la empresa citada y las relaciones comerciales que mantuvo con "IBERMUTUAMUR".

  - El hecho de que este trabajador de la Mutua (Jefe del Departamento de Suministros)[140] sea, a su vez, socio de la empresa PRAXIS 2000, S.L., supone una vulneración evidente del régimen de incompatibilidades que afecta al personal de las Mutuas, al contravenir, al menos, los artículos 11.1 y 12.1 de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades, por lo que resultaría sancionable al constituir una falta grave de las señaladas en el artículo 60.3 j) del Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguro, Reaseguro y

[140] En fase de alegaciones, la Mutua ha expresado que el citado trabajador no ocupaba el puesto de Jefe del Departamento de Suministros, sino el de responsable de una de las seis Áreas del Departamento de Compras, Contrataciones, Suministros y Consumos, cuya jefatura asumía otro empleado. A este respecto, las evidencias del Tribunal permiten constatar que participaba en la toma de decisiones del Departamento de Compras y Suministros, con independencia de la denominación concreta de su puesto de trabajo. Por último, hay que indicar que las alegaciones de la Mutua son meramente declarativas sin que haya aportado ninguna documentación acreditativa de sus manifestaciones.

Mutuas de Accidentes de Trabajo, de 19 de noviembre de 2004, que califica las faltas graves como "*todas aquellas que impliquen conductas que perjudiquen con gran importancia cuantitativa el proceso productivo, y/o supongan infracción de leyes, reglamentos o convenios, entre las que se deberán considerar incluidas las siguientes:*

j) Desarrollar una actividad, por cuenta propia o ajena, que esté en concurrencia desleal con la actividad de la Empresa."

La existencia de esta concurrencia desleal se evidencia en el hecho de que el volumen de la cifra de negocios declarada por la empresa en sus Cuentas Anuales, se corresponde al 100% con la facturación efectuada a la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" durante los ejercicios 2004 y 2005, lo que evidencia una total y absoluta interdependencia de la empresa y la Mutua.

Estos hechos ponen de manifiesto que:

- la empresa es creada específicamente para prestar servicios y realizar suministros, en exclusiva, a la Mutua[141];
- que la Mutua no ha garantizado el cumplimiento de los principios de buena gestión que deben presidir el proceso de gasto público, dado que, sin promover la concurrencia, ha realizado actividades comerciales con la empresa de su "Jefe del Departamento de Suministros"; y
- que la Mutua ha podido originar un grave perjuicio económico al patrimonio de la Seguridad Social, al no constatar que los servicios y bienes suministrados se ajustaran a los precios de mercado.

Por todo ello, la calificación inicial del despido como "disciplinario", como así consta en la comunicación de la Mutua al trabajador, parecería ajustada a los hechos denunciados por la Intervención General de la Seguridad Social, y haría que éste careciera del derecho al percibo de indemnización alguna.

Sin embargo, el reconocimiento posterior por la Mutua, sin haber agotado la vía jurisdiccional, de la calificación del despido como "improcedente", implicó el pago de una indemnización por el importe ya señalado de 163.382 euros. Este pago podría ser calificado como indebido y haber supuesto un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social, por lo que figura incluido en el Anexo III del presente Informe.

– En relación con el despido, por parte de la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", del trabajador J.S.M. de 62 años de edad, hay que indicar que la carta de despido, fechada el 27 de febrero de 2004, está motivada por la decisión de la Mutua de proceder a la amortización del puesto de trabajo de Inspector Médico. "FRATERNIDAD MUPRESPA" reconoce la improcedencia del despido y abona al trabajador la cantidad de 238.651 euros, a pesar de su edad próxima a la jubilación.

[141] "IBERMUTUAMUR", en fase de alegaciones, ha manifestado que la empresa se constituyó en 1996 y no empezó a prestar servicios a la Mutua hasta 1999. Este Tribunal ha verificado que, en efecto, la empresa fue creada en 1996 con un objeto social que comprendía la acción y asistencia social, referida tanto a personas físicas, como a instituciones públicas o privadas. Fue en 1999 cuando, coincidiendo con el inicio de la prestación de servicios a la Mutua, amplió su objeto social al de compraventa, distribución y manipulado de materiales de papelería y artes gráficas.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha detectado que durante los ejercicios posteriores a la fecha del despido, el trabajador siguió manteniendo relaciones profesionales con la Mutua, por los importes de 20, 24 y 47 miles de euros, en los años 2004, 2005 y 2006, respectivamente. La imputación presupuestaria correspondió al subconcepto 2279.- "Trabajos realizados por otras empresas. Otros", en concepto de "médicos consulta atención hospitalaria".

La utilización de la figura del despido improcedente para indemnizar a un trabajador antes de alcanzar la edad de jubilación y, sin embargo, mantener la vinculación con él a través de la figura de la prestación profesional de servicios, no resulta ajustada a los principios de buena gestión que deben presidir el proceso de gasto público.

Este Tribunal considera que los órganos de control del Ministerio de Trabajo e Inmigración deberían revisar este expediente y, en su caso, solicitar el reintegro que corresponda. Asimismo, debería proceder a reforzar el control realizado sobre este tipo de actuaciones de las Mutuas para impedir que situaciones como la descrita se reproduzcan en el futuro.

- Otros dos ejemplos de despidos aceptados como improcedentes por la Mutua número 275 ponen de manifiesto la existencia de competencia desleal de los trabajadores con la Mutua. Es el caso de los despidos del Técnico de Prevención, F.J.P.M. (carta de despido de 26 de julio de 2004) y de F.F.L.A. (carta de despido de 22 de septiembre de 2005). En el primero de los casos, aunque la esposa del trabajador es socia y administradora única de la empresa GESIN ASESORIA INTEGRAL S.L. (Servicios de Prevención Ajenos), la Mutua alega que es el propio trabajador la persona responsable de la dirección y funcionamiento de aquélla.

  En el segundo de los casos, aunque "FRATERNIDAD MUPRESPA" motiva el despido en la necesidad de reorganizar la Dirección Provincial de Sevilla y le abona al trabajador 100.000 euros, este Tribunal de Cuentas ha constatado que, en el año 2004, el trabajador compatibilizaba su cargo como administrativo de la Mutua con el de Administrador Único de la empresa PRESALUD, S.L., dedicada a medicina preventiva y servicios de prevención en general. Además, en relación con esta empresa, hay que hacer mención a que en el momento de su constitución constaba como administrador solidario M.I.L.A., en la actualidad médico especialista en la Dirección Provincial de Sevilla[142].

  Por tanto, dadas las evidencias existentes sobre la competencia desleal de los trabajadores despedidos, resulta extraña la conciliación alcanzada por la Mutua, a través de la aceptación del despido improcedente con el abono de la indemnización correspondiente, sin haber agotado la vía jurisdiccional intentando mantener la calificación de procedente del despido.

  Igual que en casos anteriores, este Tribunal de Cuentas considera que los órganos de control del Ministerio de Trabajo deberían revisar los expedientes que provocaron el pago de estas indemnizaciones y exigir, en su caso, los reintegros que de esa revisión se deriven.

[142] En trámite de alegaciones, la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" indicó que abriría expediente informativo para determinar la relación existente entre este trabajador de la Mutua y la empresa citada.

III.7.6. Indemnizaciones por razón del servicio

Resulta necesario destacar, igualmente, en cuanto a los fondos públicos relacionados con el área de gastos de personal, la no sujeción de las Mutuas, en relación a las indemnizaciones por razón del servicio, a la normativa reguladora de la materia en el sector público.

Así el ámbito de aplicación del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, no incluye al personal laboral, al que se aplicará, en su caso, lo previsto en el respectivo convenio colectivo o normativa específica (apartado 2 del artículo 2). No obstante, ciertos principios generales inspiradores de este régimen indemnizatorio deberían, dado el carácter de fondos públicos de los destinados a su financiación, estar presentes en la gestión realizada por las Mutuas.

En este supuesto se encontrarían las clases de comisiones de servicio con derecho a indemnización, la autoridad competente para la designación de las mismas, las cuantías máximas por indemnización por dietas de alojamiento y manutención, los criterios para el devengo y cálculo de las dietas, y, especialmente, la justificación de las indemnizaciones por razón del servicio (ver las exigencias de la Orden de 8 de noviembre de 1994 –vigente en ese aspecto en base a la Disposición Derogatoria Segunda del Real Decreto 462/2002- en cuanto a los documentos originales a aportar –artículo 2.2.2 a): "*billetes o pasajes originales o certificación de la correspondiente empresa de transportes"*; artículo 2.2.3: "*factura original, acreditativa de su importe, expedida por los correspondientes establecimientos hosteleros, que deberá contener, además, el nombre o denominación completa, domicilio y código de identificación fiscal de la empresa, fechas correspondientes a los días en que se haya pernoctado, relación de los servicios prestados con sus respectivos importes, así como la especificación reglamentaria del IVA; ... cuando el establecimiento hostelero se contrate a través de una agencia de viajes, la justificación se efectuará con la factura original de la citada agencia, unida al documento acreditativo de la prestación del servicio de alojamiento emitido por la empresa hostelera correspondiente en el que deberán constar los datos exigidos en inciso anterior").*

Con carácter general, al personal de las MATEPSS, le resulta de aplicación el Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo, publicado por Resolución de 2 de noviembre de 2004, de la Dirección General de Trabajo. Su artículo 37 fija las cuantías de la dieta completa, la media dieta y su actualización en los sucesivos años de vigencia del convenio, en función de la evolución de parámetros objetivos, tales como el índice de hoteles, restaurantes y cafeterías. Asimismo, fija el importe de la indemnización por gastos de locomoción, en vehículo propiedad del empleado, así como el procedimiento para su revisión.

No obstante lo anterior, el Tribunal ha podido constatar la existencia, en algunas de las Mutuas analizadas, de determinadas incidencias que afectan, tanto a los importes satisfechos en concepto de indemnizaciones por razón del servicio, como, esencialmente, a deficiencias significativas en la justificación de las comisiones de servicios realizadas.

- Por lo que respecta a la insuficiente justificación de las comisiones de servicios realizadas, cabe señalar que en la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", respecto a los importes abonados al Director del Departamento de Prevención, Siniestralidad e Innovación, es esta misma persona la que autoriza sus propias liquidaciones de gastos de representación en facturas de restaurantes, lo que evidencia una ausencia absoluta de segregación de funciones en esta materia.

- En el sentido de insuficiente justificación de las indemnizaciones por razón del servicio, resulta destacable la práctica seguida por la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", de canalizar los gastos derivados de las comisiones de servicio del personal de la Mutua a través de dos agencias de viajes, empresas asociadas a la Mutua, con las que no existe formalizado contrato alguno a pesar de su elevado volumen de facturación. Este Tribunal ha constatado, entre otras, las siguientes debilidades en su control interno:

  - No existe en ningún supuesto la justificación documental de que la comisión de servicio se haya realizado (billetes o pasajes originales o certificación de la correspondiente empresa de transportes y, en su caso, factura original expedida por el establecimiento hostelero o documento acreditativo de la prestación del servicio de alojamiento emitido por la empresa hostelera).

  - Se ha detectado la canalización a través de estas agencias de viajes de la cobertura de gastos por desplazamiento, alojamiento y/o manutención de personas no pertenecientes a la plantilla de la Entidad (colaboradores o personal facultativo con contrato de arrendamiento de servicios, e incluso personas no directamente relacionadas con la Mutua, como personal facultativo que presta sus servicios a una sociedad con la que contrata la Mutua o, incluso, personas de las que se desconoce su relación con la Mutua).

  - Asimismo, resulta especialmente destacable el importe abonado por la Mutua en concepto de gastos de alojamiento, significativamente superior al establecido por la normativa reguladora de la materia en el sector público (a título de ejemplo, en la localidad de Sevilla se abonó por estancia un importe de 258 euros, cuando el límite establecido ascendía a 94,96 euros). No parece razonable que se produzcan estas diferencias tan elevadas cuando ambos gastos se financian con cargo a fondos públicos.

III.7.7. Dietas por asistencia a Órganos Colegiados de las Mutuas

Es reiterada la jurisprudencia que señala la improcedencia del abono, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, de dietas por asistencia a órganos colegiados de las Mutuas distintos a los correspondientes a la Junta Directiva o a sus órganos de participación. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional, de fecha 5 de julio de 2003, confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 3 de abril de 2006, en su Fundamento de Derecho Cuarto dispone que "*el artículo 20.3 d) del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, que aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, establece que los estatutos de las Mutuas deberán recoger expresamente la prohibición de que los asociados que desempeñen cargos directivos perciban cualquier clase de retribución por su gestión, excepción hecha de la compensación por asistencia a reuniones de la Junta Directiva y las compensaciones que correspondan a los órganos de participación en los términos establecidos por el Ministerio de Trabajo, lo que no es el caso*".

Los órganos de participación de las Mutuas están enumerados en los apartados 3 y 4 del artículo 32 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, y son la Comisión de Control y Seguimiento, prevista en el artículo 37 del Reglamento, y la Comisión de Prestaciones Especiales, regulada en su artículo 67.

En uso de la atribución conferida por el Reglamento sobre colaboración en la gestión, el MTAS, mediante Orden de 2 de agosto de 1995, estableció el derecho a la percepción de las

indemnizaciones y compensaciones de gastos que se determinaran por la propia Entidad, previa autorización de la DGOSS, por parte de los miembros de la Comisión de Control y Seguimiento.

Sin embargo, en lo que respecta a la Comisión de Prestaciones Especiales, el Ministerio no ha hecho uso de la delegación contenida en el Reglamento sobre colaboración en la gestión, por lo que podría entenderse que, en este supuesto, no procedería abono de ningún tipo de indemnización, ni compensación de gastos, por la asistencia a las sesiones de este órgano de participación. A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación es claramente contradictoria con la señalada para la asistencia a las reuniones de la Comisión de Control y Seguimiento y supone un trato discriminatorio para los miembros que formen parte de una u otra Comisión, lo que aconseja que el Ministerio de Trabajo e Inmigración proceda a la regulación de las indemnizaciones o compensaciones de gastos que resulten oportunos por la participación en la referida Comisión de Prestaciones Especiales de las Mutuas.

– Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”.

La Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT”, ha satisfecho los importes de 516.533 euros y 595.832 euros, en los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente, en concepto de dietas por participación en la Junta Directiva de la Entidad.

De estos importes, 162.461 euros y 171.768 euros, respectivamente, corresponden a dietas por participación en la Comisión Delegada de la Junta Directiva, comisión integrada prácticamente en su totalidad por personal directivo de la Mutua que, por tanto, no forma parte de la Junta Directiva.

El importe individualizado de las dietas correspondientes a la asistencia a las reuniones de la Junta Directiva, durante los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente, fue el siguiente:

- Presidente y Director Gerente: 3.077 euros y 3.192 euros, lo que supone un incremento interanual del 4%.

- Vicepresidente, Vocales y Representante de los Trabajadores: 1.692 euros y 1.769 euros, lo que representa un incremento del 5%.

Asimismo y con independencia de las cantidades señaladas anteriormente, la Mutua ha abonado, a aquellos miembros que tienen su residencia fuera de Barcelona, un importe fijo por sesión para compensar gastos de viaje y desplazamiento de 615 euros, cantidad que ha permanecido invariable en los dos ejercicios.

Estos importes han de considerarse excesivos, en relación con los que, de acuerdo con la información facilitada al efecto por el resto de Mutuas incluidas en la muestra analizada por este Tribunal de Cuentas, se están abonando en el conjunto del sector. El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería regular y normalizar esta situación para impedir que no se produzcan diferencias tan significativas.

- En relación con las dietas abonadas por la Mutua número 10 por la asistencia a las reuniones de la Junta Directiva, este Tribunal de Cuentas ha de poner de manifiesto que se han abonado importes improcedentes al personal directivo de la Mutua por su asistencia a las sesiones realizadas por este órgano colegiado de dirección. En este sentido, hay que diferenciar:

  - El abono de dietas a los empresarios asociados a la Mutua por su participación y asistencia a las reuniones de los órganos colegiados de la Entidad, tiene un marcado

carácter indemnizatorio, es decir, su justificación reside en la compensación de los gastos en los que pudieran incurrir los empresarios (tiempo de dedicación, desplazamiento, etc.), dado que los mismos ocupan cargos electos por la Junta General y no retribuidos. Este carácter indemnizatorio justifica que no pueda catalogarse como de enriquecimiento injusto el abono, con cargo a fondos públicos, de las dietas de asistencia a órganos colegiados de las Mutuas. Pero todas estas circunstancias no concurren en la figura del Director Gerente y, por tanto, este Tribunal de Cuentas considera que no procedería el abono de dietas que se viene realizando aun cuando éste sea satisfecho con cargo al patrimonio histórico de la Mutua y, por tanto, no pueda derivarse del mismo, en principio, ningún perjuicio económico directo para el patrimonio de la Seguridad Social.

Asimismo resulta necesario poner de manifiesto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, el Director Gerente de la Mutua concurrirá con voz y sin voto a las reuniones de la Junta Directiva, por lo que su asistencia a las reuniones de este órgano colegiado resulta obligada. Sin embargo, no puede olvidarse que, en ningún caso, forma parte de la Junta Directiva, ya que ésta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.1 del Reglamento, "*se compondrá del número de asociados que se señale en los estatutos*" y que los asociados no podrán ostentar la condición de Director Gerente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.2 del reiterado texto reglamentario.

Sin embargo, la Mutua ha abonado, durante el ejercicio 2005 a su, entonces, Director Gerente, el importe de 36.923 euros por su participación en las reuniones de la Junta Directiva, propiamente dicha, y de 25.385 euros por su participación en las sesiones de la Comisión Delegada de la Junta Directiva. Estas cantidades se han elevado, en el ejercicio 2006, a 38.308 euros y 26.654 euros, respectivamente.

- Con independencia de los pagos realizados por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", durante los ejercicios 2005 y 2006, a su, entonces, Director Gerente, se ha podido constatar la existencia de una serie de pagos realizados a otros ocho directivos de la Mutua, no integrantes, por tanto, de la Junta Directiva, en concepto de dietas por su asistencia a las reuniones mantenidas por la Comisión Delegada de la Junta Directiva de la Mutua.

  Los importes satisfechos por este concepto a los ocho directivos de la Mutua se han elevado a 111.692 euros en el ejercicio 2005 y a 118.461 euros en 2006.

  Hay que señalar que la existencia de este órgano no se encuentra contemplada ni en del Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas, ni en los Estatutos de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" que no contemplan la existencia de ningún otro órgano colegiado de dirección o de participación distinto de los señalados en el artículo 32 del mencionado texto reglamentario (Junta General, Junta Directiva, Comisión de Control y Seguimiento y Comisión de Prestaciones Especiales).

  Pero es que, además de su cuestionable existencia, la Junta Directiva no podría delegar parcialmente sus funciones en personas que no pueden integrar la propia Junta Directiva, ya que, como ha quedado apuntado anteriormente, es requisito imprescindible para la participación en este órgano colegiado de dirección de la Mutua ser empresario asociado, condición que es incompatible con la realización de una actividad laboral para la propia Mutua.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que no procedería el abono de dietas que se viene realizando aún cuando éste sea satisfecho, como ya sucediera en el caso del Director Gerente analizado en el apartado anterior, con cargo al patrimonio histórico de la Mutua y, por tanto, no pueda derivarse del mismo, en principio, ningún perjuicio económico directo para el patrimonio de la Seguridad Social.

Por tanto, las cantidades satisfechas al Director Gerente por su asistencia a las reuniones de la Junta Directiva (36.923 euros en 2005 y 38.308 euros en 2006) y a él mismo y a una serie de personal directivo por su participación en las reuniones de la Comisión Delegada (137.077 euros en 2005 y 145.115 euros en 2006), pueden considerarse como improcedentes dado que la realización de este tipo de pagos a favor del personal directivo de la Mutua no está contemplada en el Reglamento sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Este Tribunal considera que aún cuando los pagos señalados no hayan causado, directamente, un perjuicio económico al patrimonio de la Seguridad Social, dado que los mismos han sido realizados con cargo al patrimonio histórico o privativo de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", debe recordarse que este patrimonio "*se halla igualmente afectado estrictamente al fin social de la entidad*", de acuerdo con las previsiones del artículo 68.4 de la Ley General de la Seguridad Social y que, por tanto, con cargo al mismo tampoco deberían realizarse pagos contrarios al ordenamiento jurídico, dado que, en ese supuesto, se podrían estar provocando indirectamente perjuicios económicos al patrimonio de la Seguridad Social.

- Se han satisfecho dietas a miembros integrantes de la Junta Directiva a pesar de no haber asistido a alguna o, incluso, a ninguna de las reuniones mantenidas por este órgano colegiado.

  Como ya ha quedado apuntado anteriormente, el abono de dietas a los empresarios asociados a la Mutua por su participación y asistencia a las reuniones de los órganos colegiados de la Entidad, tiene un carácter indemnizatorio, es decir, de compensación de gastos, carácter que no se da en los supuestos de no asistencia de éstos a las citadas reuniones. Esta práctica podría constituir un supuesto de enriquecimiento injusto con cargo a fondos públicos, por lo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, resulta claramente improcedente.

  El importe abonado por dietas a miembros de la Junta Directiva, por sesiones a las que excusaron su asistencia, se eleva a 33.456 euros en 2005 y a 103.294 euros en 2006. Estas cantidades, incluidas en el Anexo I del presente Informe, sí han sido abonadas con cargo al patrimonio de la Seguridad Social por lo que sí podrían haber supuesto un perjuicio económico para éste.

- La Mutua ha utilizado, en los dos ejercicios de análisis, la práctica de abonar a todos los integrantes de la Junta Directiva la dieta por su asistencia a la Junta General de la Mutua.

  La asistencia a la Junta General de la Mutua no constituye ninguno de los supuestos susceptibles de compensación que se recogen en el artículo 20.3 d) del Reglamento sobre colaboración en la gestión, que son, como ya ha quedado apuntado, la Junta Directiva y, en los términos que establezca el MTAS, la Comisión de Control y Seguimiento, y la Comisión de Prestaciones Especiales. El importe abonado indebidamente durante los ejercicios 2005 y 2006 ascendió a 29.846 y 32.923 euros, respectivamente, por lo que figura incluido en el Anexo I del presente Informe.

- Asimismo, hay que señalar que durante el periodo fiscalizado este Tribunal ha detectado la presencia en la Junta Directiva de la Mutua de, al menos, dos representantes de empresas vinculadas al personal directivo relacionadas en el subepígrafe III.4.2.3.1 del presente Informe. Esta participación podría contravenir lo previsto en el artículo 76.1 de la Ley General de la Seguridad Social, que prohíbe que "*los miembros de la Junta Directiva, los Directores Gerentes,* Gerentes *o asimilados, o cualquier otra persona que ejerza funciones de dirección ejecutiva en una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, no podrán comprar ni vender para sí mismos, ni directamente ni por persona o entidad interpuesta, cualquier activo patrimonial de la entidad"*. Las dos empresas señaladas son las siguientes:

  - Durante el ejercicio 2005, integró la Junta Directiva de la Mutua E.L.B., en representación de la empresa TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L., por lo que ha percibido, en concepto de dietas de asistencia a sus reuniones, la cantidad de 15.231 euros. Como ya se ha señalado en el subepígrafe III.4.3.1.3, la Mutua mantuvo relaciones comerciales con esta empresa durante, al menos, los ejercicios 2005 y 2006 por unos importes de 559.646 y 849.509 euros, respectivamente.

  - Durante el ejercicio 2006, como vocal de la Junta Directiva figuraba J.L.H.V. en representación de la Confederación de Empresarios de Andalucía. Este Tribunal de Cuentas ha detectado que esta persona fue administrador solidario hasta el 19 de abril de 2003 de la empresa PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L., cuyo objeto social es la prestación de "*servicios sanitarios sin internado, vigilancia de la salud de los trabajadores, reconocimientos médicos*", y de la que actualmente es administradora mancomunada M.S.G. trabajadora de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", ocupando el cargo de Directora Técnica de Grandes Clientes. La facturación de esta sociedad se ha analizado en el subepígrafe III.5.4.4.1 del presente Informe.

  La existencia de relaciones comerciales entre estas sociedades y la Mutua podría estar condicionada al ocupar las mimas personas los respectivos órganos de dirección y gobierno, máxime teniendo en cuenta las vinculaciones existentes entre estas sociedades y el personal directivo de la Mutua.

- Por último, en cuanto a las dietas por participación en la Comisión de Control y Seguimiento de "UNIVERSAL MUGENAT", la Mutua ha satisfecho el importe de 16.805 euros en cada uno de los ejercicios 2005 y 2006, analizados por este Tribunal de Cuentas, en concepto de dietas por participación en la Comisión de Control y Seguimiento de la entidad.

En cuanto a la composición de este órgano colegiado de participación, hay que señalar que, a pesar de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, según el cual "*será presidente de la Comisión de Control y Seguimiento el que en cada momento lo sea de la propia Mutua. No podrá ser miembro de la misma cualquier otra persona que trabaje para la Entidad o sea miembro de su Junta Directiva*", J.L.H.V., representante de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), ha compatibilizado ambos cargos durante el año 2006.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería velar por el cumplimiento de las disposiciones descritas, máxime cuando tiene conocimiento de cada una de las personas que integran ambos órganos colegiados, en cada una de las Mutuas.

– Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA".

De acuerdo con el artículo 20.1.3.d) del Reglamento sobre colaboración en la gestión, los asociados que desempeñen cargos directivos no percibirán retribución alguna por su gestión, con excepción de la compensación que por la asistencia a las reuniones de la Junta Directiva perciban sus miembros, así como de las compensaciones que correspondan a los miembros de los órganos de participación a que se refiere el artículo 32, todo ello en los términos que establezca el MTAS.

Sin embargo, la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", en contra de lo anterior, abona dietas de asistencia a dos tipos de órganos de carácter consultivo, no contemplados en el Reglamento sobre colaboración en la gestión, la Junta Asesora Nacional y las Juntas Asesoras Regionales. La creación de la Junta Asesora Nacional, por acuerdo de la Junta Directiva, está prevista en el artículo 22 de sus Estatutos.

Los pagos imputados al patrimonio de la Seguridad Social en concepto de dietas por asistencia a los dos órganos colegiados señalados, y que a juicio de este Tribunal deben reputarse como indebidos, han ascendido a 113.158 euros, de los que 64.384 proceden del ejercicio 2006 (54.844 euros corresponden a la Junta Asesora Nacional y 9.540 euros a las Juntas Asesoras Regionales) y 48.774 euros proceden del ejercicio 2005 (37.254 euros corresponden a la Junta Asesora Nacional y 11.520 euros a las Juntas Asesoras Regionales). Estos importes se han recogido en el Anexo II del presente Informe[143].

III.8. OTROS GASTOS CONTRACTUALES RELACIONADOS CON LA CAPTACIÓN DE EMPRESAS

Con carácter general, las MATEPSS utilizan en determinados supuestos la contratación como una herramienta al servicio de la captación de empresas.

Como se ha puesto de manifiesto en el presente Informe (Apartado III.4), un porcentaje significativo de los contratos suscritos por las Mutuas con terceros, lo es con sus propias empresas asociadas –el 34% del número total de contratos en vigor durante 2005 y 2006 y el 59% en cuanto al importe contratado, para las ocho Mutuas incluidas en la muestra-. Además, una parte de estos contratos se formalizaron en el mismo periodo temporal en el que se produjo la asociación de las empresas adjudicatarias a la Mutua contratante –el 5% de los contratos suscritos con empresas asociadas-.

Para lograr este mismo objetivo, la captación de empresas, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que las Mutuas ofertan determinadas prestaciones de servicios que quedan fuera del ámbito de cobertura del Sistema de la Seguridad Social. Práctica que ha dado lugar a que por las empresas se empiecen a demandar, como condición previa a la asociación, este tipo de servicios ajenos o que exceden de la acción protectora de la Seguridad Social.

[143] No se pueden aceptar las alegaciones formuladas por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", en el sentido de que el carácter consultivo y no directivo de la Junta Asesora Nacional y de las Juntas Asesoras Regionales, les excluye de la prohibición establecida en el artículo 20.1.3 d) del Reglamento sobre colaboración en la gestión, destinado a los asociados que desempeñen puestos directivos, exclusivamente. Este Tribunal de Cuentas considera que el mencionado artículo debe ser interpretado conjuntamente con el artículo 5.2 del citado texto reglamentario, en el contexto de la prohibición de concesión de beneficios económicos de ninguna clase a favor de los empresarios asociados. Este enfoque global es el que justifica la excepción formulada en el propio artículo 20.1.3.d) y siendo así que el levantamiento de la prohibición genérica está tasada a los órganos colegiados a los que afecta, no cabe a juicio de este Tribunal de Cuentas, hacerla extensiva a ningún otro tipo de órganos, ya sean de carácter consultivo, asesor, etc.

Además, en el ámbito de los servicios que ofertan, las Mutuas incurren en determinadas actividades promocionales competitivas, con el fin de publicitar en el mercado sus ventajas en relación con el resto del sector.

A continuación se exponen los resultados del análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas sobre las prestaciones de servicios indebidamente incluidas en las ofertas de asociación que realizan las Mutuas, o en las demandas que efectúan las empresas, así como sobre las actividades publicitarias competitivas en las que incurren. Asimismo, se detallan los gastos detectados que podrían ser considerados, a juicio de este Tribunal de Cuentas, como improcedentemente imputados al patrimonio de la Seguridad Social, por derivarse de servicios prestados en base a estas ofertas y demandas indebidas o de las actividades publicitarias llevadas a cabo en contra de la normativa reguladora de la materia.

III.8.1. Análisis de las ofertas de asociación realizadas para la captación de empresas

Este Tribunal ha analizado las ofertas de asociación que las Mutuas incluidas en la muestra, principal y complementaria[144], realizan a las empresas, tanto públicas, como privadas. Con independencia de las prácticas de competencia desleal entre Mutuas que se han señalado en los apartados anteriores del presente Informe, en este subapartado se analizarán los siguientes aspectos:

- Ofrecimiento de mejoras de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social sin la suficiente cobertura normativa.

- Oferta de prestaciones en materia de prevención de riesgos laborales no incluidas en el ámbito de protección del Sistema de Seguridad Social.

- Oferta gratuita de servicios ajenos a la Seguridad Social.

- Concesión de beneficios económicos a empresarios asociados.

Hay que señalar que en este subapartado se analizan las incidencias detectadas en las ofertas de asociación que realizan las Mutuas, sin que el Tribunal haya podido cuantificar el importe de estas deficiencias en todos los casos. Los casos individualizados en que estas incidencias detectadas se han podido cuantificar y pudieran constituir un posible pago indebido, por haber producido un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social, se analizan en el subapartado III.8.4.

[144] Todas las Mutuas seleccionadas han aportado oferta de asociación "tipo", así como las ofertas concretas realizadas a las empresas, tanto públicas como privadas, que ha solicitado este Tribunal de Cuentas, excepto la Mutua número 267.- "UNIÓN DE MUTUAS" que ha manifestado no disponer de "*ofertas tipo para la suscripción del documento de asociación o adhesión, no presentándose ofertas para las empresas privadas ni para los trabajadores autónomos. Por tal motivo no se acompaña oferta en relación con la empresa*" que había sido solicitada por este Tribunal.

III.8.1.1. OFRECIMIENTO DE MEJORAS DE LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL SIN LA SUFICIENTE COBERTURA NORMATIVA

En el análisis realizado por este Tribunal sobre las ofertas de asociación realizadas por las Mutuas se han detectado varios supuestos en los que se ofrece la prestación de actividades que suponen mejoras de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, sin que las mismas cuenten con la necesaria cobertura legal. Esto es, este Tribunal de Cuentas ha analizado ofertas publicitarias de las Mutuas que no se ajustan a la normativa aplicable.

Entre las mejoras ofertadas se pueden citar:

- La Mutua número 11.- "MAZ" oferta a sus empresas asociadas "*ayudas en problemas familiares de diversa índole, tales como ayudas económicas, orientación escolar a hijos de deficientes mentales, ancianos en casa, etc.; información de los diversos recursos sociales existentes en cada momento aún cuando no afecten a trabajadores accidentados, por ejemplo, información sobre servicios de toxicología para alcohólicos o sobre concesión de pensiones, mutilados de guerra, etc.; o colaboración con la empresa en toda la problemática social*".

- Por su parte, la Mutua número 151.- "ASEPEYO" oferta como servicios complementarios externos ayudas canalizadas a través de la "Fundación Antoni Serra Santamans", antigua "Fundación ASEPEYO", "*por un total de 724 miles de euros –en el año 2003- en 778 donaciones, de entre las cuales 406 fueron a lesionados con carácter de Gran Invalidez, todas ellas pertenecientes en su momento a empresas asociadas a la Mutua*". En el año 2004, las ayudas se cifraron en 823 por un importe total de 781 miles de euros, e igualmente todas concedidas a lesionados pertenecientes a empresas asociadas. Esta discriminación positiva a favor de los trabajadores accidentados pertenecientes a las empresas asociadas supone, incluso, un incumplimiento de los propios estatutos de la Fundación dado que, en su artículo 10.4, por ejemplo, se exige que "*en todo caso, la Fundación actuará con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de sus beneficiarios*". Los ingresos de esta Fundación provienen, fundamentalmente, de sus relaciones comerciales con la Mutua "ASEPEYO", tal y como se detalla en el subepígrafe III.4.3.4.1 del presente Informe.

- La Mutua número 267.- "UNIMAT" oferta "*en el marco de las prestaciones recuperadoras a favor de los trabajadores que han sufrido un accidente de trabajo o enfermedad profesional, y con el fin de promover la formación de estos trabajadores en el campo de la prevención de riesgos laborales, a través de las Becas Unión de Mutuas concede unas ayudas destinadas a la matriculación en cursos de capacitación para el desempeño de funciones preventivas. La dotación de cada una se cifra en 1.800 euros*".

- Por su parte, la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" oferta un proceso global de rehabilitación física y funcional de los accidentados con minusvalías y unos programas individuales de integración (PRI). Estos programas exceden de la pura actividad recuperadora, que legalmente se restringe al aspecto sanitario. Estas actividades se realizan tanto con medios propios como con medios ajenos, no existiendo crédito presupuestario en la función 3.- "*Servicios sociales*" ni para unos ni para otros.

  En este marco, asimismo, se inserta el ofrecimiento realizado por la Mutua, al afirmar que "*desarrolla continuamente diversas actividades con Organismos e Instituciones, promueve acciones de carácter social, suscribe convenios con entidades educativas e investigadoras, promueve y patrocina talleres de empleo... que constituyen un compromiso de progreso con la sociedad, la cultura preventiva y la reinserción laboral de los trabajadores con discapacidad*".

Los talleres de empleo financiados por "IBERMUTUAMUR", con una duración de doce meses, permiten obtener el título de técnico de prevención a los alumnos/trabajadores accidentados y pretenden alcanzar la elaboración de una guía de recursos para personas con discapacidad, el trabajo conjunto con técnicos de prevención y el diseño y desarrollo de una página *web* relacionada con la prevención. La Mutua ha editado, entre otras y con cargo a estas actividades, la "*Guía de Recursos para Personas con Discapacidad*" o la "*Guía del Camino de Santiago para personas con discapacidad*", por cuya iniciativa ha obtenido la "*Distinción IMSERSO 2002*", a la mejor iniciativa de inserción laboral.

No puede olvidarse, en este sentido, que el "*derecho a la reeducación y rehabilitación*" viene recogido en el artículo 54 de la Ley General de la Seguridad Social, artículo incluido en su Capítulo V. *Servicios Sociales,* del Título I. *Normas generales del Sistema de la Seguridad Social,* y que las "*acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional*" están expresamente recogidas en el artículo 206.2 de la citada Ley General dentro de su Título III. *Protección por desempleo*, cuya gestión está encomendada, exclusivamente, al Servicio Público de Empleo Estatal –artículo 226.1 de la Ley-[145].

Sin entrar a enjuiciar ni la oportunidad, ni la eficacia, de este tipo de actuaciones, este Tribunal de Cuentas entiende que la actual normativa reguladora de la materia no permite este tipo de prestaciones asistenciales que van más allá de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social encomendada a las Mutuas, como lo prueba el hecho de que dentro de la función 3.- "*Servicios sociales*" del Presupuesto de Gastos de las Mutuas, sólo exista el programa presupuestario 3436.- "*Higiene y seguridad en el trabajo*", destinado a recoger los créditos necesarios para la cobertura de "*las actividades de investigación, promoción, formación, asesoramiento, capacitación, divulgación e información orientadas a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y demás actividades de prevención de riesgos laborales*".

También resulta necesario destacar el principio general de la vinculación positiva de la administración al derecho, principio extensible a las Mutuas, en tanto en cuanto gestionan íntegramente fondos públicos, y que, por tanto, implica que estas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social no sólo no pueden hacer aquello que tienen prohibido, sino que tampoco pueden realizar aquellas actividades para las que no están autorizadas.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar el control ejercido sobre este tipo de actividades, con el objetivo de evitar su realización por parte de las Mutuas, en tanto en cuanto carezcan de la oportuna cobertura legal o reglamentaria.

III.8.1.2. OFERTA DE PRESTACIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES NO INCLUIDAS EN EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Este Tribunal de Cuentas ha detectado que, en determinados supuestos, las Mutuas ofrecen de forma conjunta y no diferenciada la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad

[145] En trámite de alegaciones, "IBERMUTUAMUR" ha manifestado que con motivo de la Resolución, de 23 de junio de 2006, de la DGOSS, que desautorizaba la realización de dichos talleres de empleo, procedió a eliminar esta práctica.

Social y el Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, en las ofertas de asociación que hacen a las empresas.

De acuerdo con la normativa en vigor, las Mutuas pueden realizar dos tipos de actividades preventivas: una de carácter general dirigida a todas sus empresas asociadas, con cargo a los presupuestos de la Seguridad Social, en base a las previsiones del artículo 68.2 b) de la Ley General de la Seguridad Social; otra de carácter específico e individual dirigida a aquellos de sus empresarios asociados que así lo concierten, con cargo a su patrimonio privativo, en base a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Ambas actividades preventivas deben realizarse de forma independiente, la primera directamente por la Mutua, la segunda por una sociedad instrumental creada al efecto –Sociedad de Prevención de la Mutua-, con una separación física, jurídica, económica y contable absoluta, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio.

Sin embargo, las Mutuas no diferencian ambas actividades preventivas. En aquellos supuestos en los que este Tribunal de Cuentas ha podido acreditar que, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, se han abonado gastos que pudieran corresponder a la Sociedad de Prevención, su importe se ha incluido, como posible pago indebido, en el subapartado III.8.4 del presente Informe.

Ya en el "*Informe de Fiscalización Especial de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 26 de mayo de 2005, se ponía de manifiesto "*la existencia de hechos presuntamente constitutivos de prácticas restrictivas de la competencia y de abuso de posición dominante de los previstos en la Ley de Defensa de la Competencia y en la Ley de Competencia Desleal, realizados por las Mutuas en detrimento de las empresas privadas especializadas en prevención de riesgos laborales*".

Estos hechos se concretaban, básicamente, en la oferta de sus servicios, en materia de prevención de riesgos laborales, a sus empresas asociadas a precios inferiores a los costes reales, mediante una atribución de costes excesiva al patrimonio de la Seguridad Social.

El informe concluía, en este sentido, que la "*competencia* (desleal) *entre Mutuas por obtener o conservar empresas asociadas podría dar lugar a la realización de descuentos a dichas empresas, en la contratación de los servicios de prevención*", con cargo a los fondos públicos de la Seguridad Social que estas Entidades Colaboradoras gestionan.

Como consecuencia de todo ello, se recomendaba la reforma urgente del marco normativo instaurado por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su posterior desarrollo reglamentario.

En esta línea de actuación, se aprobó el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, como Servicio de Prevención Ajeno, y en él se exige la total separación de estas actividades preventivas con las realizadas con cargo a los Presupuestos de la Seguridad Social.

Sin embargo, se ha podido constatar un incumplimiento generalizado de la separación total, por parte de las Mutuas incluidas en la muestra, tanto principal como complementaria, de ambos tipos de actividades preventivas. Este tipo de actuación podría ser susceptible de constituir una infracción muy grave de las tipificadas en el artículo 29 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

A continuación se exponen las ofertas de asociación realizadas por las Mutuas que incluyen actividades preventivas ajenas a las incluidas en la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social:

- La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" oferta a sus empresas asociadas un Plan Integral de Salud y Prevención que "*da cobertura a la totalidad de actuaciones relativas a la gestión de la salud y prevención en la empresa, proporcionando los siguientes servicios: contingencia profesional, contingencia común, prevención y vigilancia de la salud*". Igualmente oferta un sistema de acceso directo y privado a la página *web* "la prevencion.com", que en su parte pública conecta con la "Mutua UNIVERSAL. Fundación Privada"– analizada en el subapartado III.9.2 del presente Informe- y con SERVINET –empresa vinculada a la Mutua, tal y como se indica en el subepígrafe III.4.2.3.1-.

  La no diferenciación de las actividades preventivas que pueden realizar las Mutuas, adquiere especial relevancia en el supuesto de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", dado que algunas de las sociedades vinculadas a la Mutua, de las que figuran relacionadas en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe, cuentan entre las actividades incluidas en su objeto social con las relativas a la prevención de riesgos laborales.

  Las estrechas relaciones existentes entre estas sociedades vinculadas y la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" podrían permitir a ésta el acceso indirecto al mercado de prevención, con carácter general. Este acceso indiscriminado se encuentra expresamente prohibido por el artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que reserva la actuación de las Mutuas como servicios de prevención a "*las empresas a ellas asociadas*". Además, esta actuación colisionaría de lleno con el régimen de incompatibilidades regulado por el artículo 3 de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales.

- La Mutua número 11.- "MAZ" oferta, "*sin cargo de facturación para la empresa, es decir con cargo a cuotas"*, apoyo técnico ("*prestaremos toda la colaboración que así nos requiera a los técnicos de la empresa, complementando las tareas que el Servicio de Prevención nos demande*"), planes de prevención y acciones correctoras ("*se supervisarán los planes de prevención y las actuaciones a desarrollar*"), o horas de campo de técnicos de prevención ("*MAZ dedicará las horas de técnico de Seguridad y/o Ergonomía que sean necesarias en función de las características y riesgos de su centro de trabajo y como colaboración en las evaluaciones iniciales de riesgos y actuaciones de la gestión preventiva*" de la empresa). La oferta de su servicio de prevención se incluye en su página *web* de forma indiscriminada.

- Asimismo, la Mutua número 151.- "ASEPEYO" oferta conjuntamente sus 98 delegaciones de Servicio de Prevención con el resto de centros asistenciales y administrativos de la Mutua para la "*asistencia integral en el ámbito laboral*". Sus centros asistenciales cuentan, para facilitar el tratamiento médico integral en el propio centro, con un departamento de "Medicina del Trabajo" preparado para realizar los tradicionales reconocimientos médicos –extracciones, enfermería, electrocardiografía, audiometría, espirometría y control visión-, que deben ser financiados íntegramente por el empresario. La oferta de su servicio de prevención se incluye, como en el supuesto anterior, en su página *web* de forma indiscriminada.

- La Mutua 201.- "MUTUA GALLEGA", realiza una oferta conjunta con las contingencias comunes y profesionales de la Seguridad Social y el Servicio de Prevención Ajeno, en donde se presenta como un valor añadido la figura del "*Interlocutor único para atender las incidencias que pudieran surgir",* persona que *"se implicará en conocer sus necesidades para solucionarlas*

de forma rápida, eficaz y personalizada". Asimismo, se ha detectado la entrega de documentación a las empresas relativa a los servicios complementarios que presta la Mutua con una publicidad doble dirigida hacia "*Mutua Gallega*" y "*MUGATRA*" – su correspondiente Sociedad de Prevención-.

- Por su parte, la Mutua número 267.- "UNIMAT", presenta, en un procedimiento de adjudicación iniciado por un organismo público para la cobertura exclusiva de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de su personal, una oferta de servicios complementarios en la que se incluyen actividades de asesoramiento y apoyo propias de un Servicio de Prevención Ajeno.

- Algo similar ocurre en la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR". Del análisis de su oferta "*tipo*" se deriva que se utilizan medios compartidos como, por ejemplo, el denominado "CIBERMUTUA" (foro de comunicación permanente con las empresas asociadas, vía Internet, donde se mezclan actividades propias del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, con las actividades propias de la gestión de la Seguridad Social, y con un portal de prevención exclusivo denominado Club del Prevencionista). Asimismo, la Mutua oferta cursos de formación, en el área de la prevención de riesgos laborales, en los que colabora estrechamente, a través del INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO (INFICOT), sociedad vinculada a la Mutua. Además, se ha podido constatar que esta Mutua sigue incluyendo en su oferta de asociación "*reconocimientos previos del personal de nuevo ingreso",* responsabilidad exclusiva del empresario y, por tanto, no trasladable a la Seguridad Social, así como colaboración para la organización de campañas de vacunación preventivas.

En todos los supuestos señalados, las Mutuas ofertan conjuntamente la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social y la concertación del Servicio de Prevención Ajeno, práctica contraria a la obligatoria separación de las dos actividades preventivas que tienen encomendadas las Mutuas. Además, se oferta la realización gratuita de algunas de las actividades correspondientes al Servicio de Prevención Ajeno, cuyo coste es financiado por la Mutua con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, cuando debía ser financiado, en exclusiva, por el empresario. Como ya se ha señalado anteriormente, los supuestos en que este Tribunal de Cuentas ha podido cuantificar este tipo de gastos improcedentemente financiados con fondos públicos, se analizan en el subapartado III.8.4 del presente apartado.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar el control sobre los dos tipos de actividades preventivas realizados por las Mutuas y adoptar las medidas necesarias para alcanzar la absoluta diferenciación entre ambos. En este sentido, cobra especial relevancia la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dado que, como se ha hecho referencia al comienzo del presente epígrafe, la no diferenciación de ambos tipos de actividades podría ser susceptible de constituir una infracción muy grave de las tipificadas en el artículo 29 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

III.8.1.3. OFERTA GRATUITA DE SERVICIOS AJENOS A LA SEGURIDAD SOCIAL

Existen, asimismo, ofertas de asociación que incluyen una serie de servicios a favor de los trabajadores pertenecientes a las empresas a asociar, prestados de forma totalmente gratuita y financiados improcedentemente con fondos públicos, que resultan ajenos a las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social que las Mutuas tienen encomendadas. Así, se pueden citar:

- La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" oferta a los trabajadores de las empresas asociadas, así como a los trabajadores adheridos, la prestación de "*asistencia sanitaria familiar*" para el trabajador y toda su familia, lo que representa "*una amplia gama de servicios asistenciales de* alto *valor, gratuitamente o a precios reducidos*". La Mutua oferta, en el marco de un convenio suscrito con la tarjeta de fidelización "GLOBAL CARD", una serie de servicios gratuitos para los trabajadores asociados y sus familiares: odontología, podología, óptica, oftalmología, audición, fisioterapia, logopedia o psicología. "*Para el trabajador, son beneficios que contribuyen en su salud. Para la empresa, es un elemento diferenciador para sus trabajadores, y servicio para minimizar el absentismo*". Asimismo, se oferta un Servicio de Orientación Médica gratuito y que resulta "*una ayuda imprescindible en casos de urgencia y muy útil en viajes y días festivos*".

  De acuerdo con la información certificada por la Mutua, los costes de esta tarjeta de fidelización satisfechos a terceros, por la impresión, distribución y mantenimiento de la tarjeta "GLOBAL CARD" han ascendido a un importe de 25.200 euros en el ejercicio 2005 y a 77.523 miles de euros en 2006. Este Tribunal de Cuentas considera que estos importes, relacionados en el Anexo I del presente Informe, podrían calificarse como pagos indebidos.

- En el caso de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", estos servicios complementarios y gratuitos van desde la defensa jurídica del "*cliente*", hasta la entrega de la tarjeta de fidelización "IBERMUTUAMUR PLUS". En la oferta "*tipo*" se recoge que, "*con el fin de proporcionar un Servicio más completo y poder contribuir así a la seguridad, comodidad y satisfacción de los trabajadores asegurados y sus familiares, IBERMUTUAMUR pone a su disposición la Tarjeta Ibermutuamur Plus. Esta tarjeta tiene una doble función: servicios propios de la Mutua y servicios complementarios, a partir de los cuales se obtendrán importantes ventajas económicas en odontología, podología, óptica y audiofonía, viajes (a través de nuestra empresa mutualista Viajes Halcón), artículos de aventura, tintorerías, alquiler de coches, ludoteca infantil, suscripciones y psicología y asesoría legal (contamos con más de 300 psicólogos y abogados en toda España, que atenderán las consultas telefónicamente y de forma presencial, de acuerdo con sus necesidades). La atención telefónica de estos dos servicios tiene varias ventajas: inmediatez, comodidad, anonimato y, sobre todo, la garantía de que estamos en manos de un profesional colegiado. No obstante, si fuera necesaria una consulta presencial, le pondremos en contacto con el Gabinete psicológico o Bufete de abogados más cercano a su domicilio o lugar de trabajo)*".

  De acuerdo con la información facilitada por la Mutua al efecto, los costes tanto directos como indirectos, en los que ha incurrido, en los ejercicios 2006 y 2005, en la gestión y mantenimiento de la tarjeta de fidelización "IBERMUTUAMUR PLUS" han ascendido a 294.852 euros y 327.705 euros, respectivamente. Estos importes indebidamente financiados por el patrimonio de la Seguridad Social se han recogido en el Anexo III del presente Informe[146].

[146] La Mutua ha manifestado, en trámite de alegaciones, que no comparte la cuantificación de los costes incurridos en el mantenimiento de la tarjeta que señala el Tribunal para el ejercicio 2006. Según "IBERMUTUAMUR" incurrió en costes por importe de 85.899,94 euros y no en 294.852 euros como indica el Anteproyecto de Informe. Este importe es el resultado de prorratear el número de llamadas relativas a consultas sobre dicha tarjeta, comparadas con el número de llamadas recibidas en las líneas 900 y 902 de la Mutua. Este Tribunal no puede aceptar esta cuantificación, ya que las argumentaciones de "IBERMUTUAMUR" son meramente declarativas, dado que, en ningún momento, ha aportado documentación acreditativa alguna que permita validar que el porcentaje calculado y aplicado sobre los gastos es correcto.

- Con independencia de lo anterior, también en algunas de las Mutuas incluidas en la muestra complementaria, este Tribunal de Cuentas ha observado la existencia de ofertas de servicios similares a los anteriores. Es el caso de las Mutuas números 151.- "ASEPEYO", 183.- "MUTUA BALEAR" y 201.- "MUTUA GALLEGA".

Todos los gastos realizados por este concepto por las Mutuas se consideran improcedentes, por lo que el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar el control que, a través de sus Centros Directivos competentes en la materia, realiza para evitar que el patrimonio de la Seguridad Social se vea perjudicado por la realización de este tipo de actuaciones que están al margen de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social.

III.8.1.4. CONCESIÓN DE BENEFICIOS ECONÓMICOS A EMPRESARIOS ASOCIADOS

En determinados supuestos, y también financiados por el patrimonio de la Seguridad Social, las Mutuas incluyen en sus ofertas de asociación una serie de servicios que podrían suponer la concesión de beneficios económicos a favor de los empresarios asociados, dado que se prestan de forma totalmente gratuita y son ajenos, como ya sucediera en el epígrafe anterior con los servicios ofertados a los trabajadores de las empresas asociadas o de los trabajadores adheridos, a la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social. Los supuestos detectados se detallan a continuación:

- Este Tribunal ha verificado la existencia de un supuesto donde se oferta el abono del importe correspondiente al concepto de administración complementaria de la directa a aquella persona, física o jurídica, a la que determine la empresa destinataria a asociar. Esta circunstancia sucede en la oferta realizada por la Mutua número 11.- "MAZ" a la COMPAÑÍA LOGÍSTICA ACOTRAL, S.A., en la que se le ofrecía compensar, "*en concepto de Administración Concertada con el 3% de las cuotas de contingencias profesionales y el 1% de las correspondientes a contingencias comunes al profesional, si lo hubiese, que esté reconocido y autorizado para transmitir a la Tesorería General de la Seguridad Social por el Sistema RED*".

  Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que a la COMPAÑÍA LOGÍSTICA ACOTRAL, S.A., se le atribuyó por parte de la Mutua como colaborador a una empresa vinculada, EL CAMIÓN AZUL, S.L., cuyo Administrador Único está unido por vínculo de parentesco, en línea colateral por consanguinidad, en segundo grado, con los dos consejeros delegados solidarios de la COMPAÑÍA LOGÍSTICA ACOTRAL, S.A.

  La empresa EL CAMIÓN AZUL, S.L., está autorizada a transmitir a través del Sistema RED los datos de la COMPAÑÍA LOGÍSTICA ACOTRAL, S.A., como un tercero de los previstos en la Resolución de 30 de marzo de 1999 de la Tesorería General de la Seguridad Social (tercero que puede estar constituido por agrupaciones, asociaciones, cooperativas, federaciones, gestorías, sociedades de asesoría y consultoría, gestión pública, organizaciones o personas individuales). Sin embargo, su objeto social es "*la compra y venta de carburantes, servicios auxiliares del transporte por carretera, lavadero de camiones de la clase que sean y todo tipo de vehículos, junto con todos sus elementos que lo integren como trailers y remolques*".

No obstante, la Mutua ha informado de que, en mayo de 2007, compartiendo el criterio señalado por el Tribunal de Cuentas, suprimió la tarjeta de fidelización "IBERMUTUAMUR PLUS".

- En cuanto a la oferta a las empresas de otra serie de servicios ajenos a la acción protectora de la Seguridad Social, se podría destacar que, por ejemplo, la propia Mutua número 11.- "MAZ" incluye en su oferta "*tipo*" que "*para la colaboración y apoyo a sus empresas asociadas, MAZ cuenta en su plantilla con los profesionales adecuados, psicólogos, etc., especializados en temas de selección de personal, evaluación del desempeño, planes de formación y adecuación persona puesto. En grandes rasgos y como actuaciones principales de este departamento podríamos destacar las siguientes: descripción, análisis y valoración de puestos de trabajo; selección de personal; y evaluación del desempeño*".

- Por su parte, la Mutua número 151.- "ASEPEYO" incluye en su oferta que "*en la línea de ofrecer a nuestros mutualistas una oferta completa de servicios, Asepeyo puede facilitar el contacto con compañías especializadas en ese tipo de cobertura* –seguro de accidentes a favor de los trabajadores que permita la percepción por parte de éstos de subsidios complementarios a los que ofrece el Sistema de la Seguridad Social y relativos a situaciones de Muerte o Invalidez Profesional en cualquiera de sus grados- *que realizarán un estudio pertinente de cada caso propuesto*".

- En un supuesto similar se encuentra, asimismo, el servicio de "*Iberconect@*", que oferta la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" y que se concreta en que "*a través de este servicio, se ofrece de forma gratuita a las empresas* asociadas*, colaboradores y trabajadores la posibilidad de tener acceso a Internet de altas prestaciones por RTB o RDSI, cuentas de correo electrónico y espacio para alojamiento de páginas web. El acuerdo suscrito entre IBERMUTUAMUR y TELEFÓNICA DATA ESPAÑA garantiza a sus usuarios la máxima cobertura, seguridad y fiabilidad en su conexión, así como el acceso a la amplia gama de servicios del portal Infonegocio*".

  Asimismo, la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" oferta la realización de reconocimientos psicotécnicos mediante la colaboración en la elaboración de "*test*" y pruebas psicológicas en las pruebas de acceso para determinados puestos de trabajo y su revisión y seguimiento periódico. La Mutua ofrece, concretamente en una oferta realizada al Ayuntamiento de Avilés, que "*el servicio de Psicología de IBERMUTUAMUR efectuará, dentro del marco normativo vigente y a solicitud del Ayuntamiento, las* pruebas *de capacitación, valoración profesional y perfil psicotécnico de cada puesto de trabajo a cubrir. Estas funciones se desempeñarán por la psicóloga perteneciente a la plantilla de IBERMUTUAMUR que atenderá las demandas y necesidades del Ayuntamiento de Avilés, bien en las instalaciones de IBERMUTUAMUR o en las propias del Ayuntamiento*".

- Por parte de la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" se oferta un sistema de gestión del conocimiento a las empresas asociadas: "*está a disposición de nuestras empresas asociadas el acceso al sistema de gestión del conocimiento, denominado GESCON, en el que puede encontrar información de alto valor añadido sobre asuntos relativos a las funciones desarrolladas en la Mutua. Este sistema de gestión del conocimiento podría también ser instalado en los ordenadores de nuestras empresas asociadas que así lo desearan para que pudieran contar con su propio sistema de gestión del conocimiento sin necesidad de efectuar desarrollo de aplicativo alguno y sin tener que adquirir paquetes especializados que siempre son de alto coste para las empresas dado su nivel de complejidad*"[147].

[147] La Mutua acepta el criterio sustentado en el Anteproyecto de Informe, ya que reconoce en trámite de alegaciones que, conocida la manifestación del Tribunal de Cuentas, *"ha procedido a eliminar esta referencia en la oferta de servicios de*

- Asimismo, en el área de la cobertura de la prestación económica de ITCC se ofertan servicios o prestaciones asistenciales que van más allá de las previstas en la acción protectora de la Seguridad Social.

  Se oferta la realización de actuaciones que exceden, a juicio de este Tribunal de Cuentas, de aquellas estrictamente necesarias para la realización de la gestión de esta prestación, regulada en los artículos 128 a 133, ambos inclusive, del TRLGSS. Asimismo, estos servicios ofertados exceden de las actuaciones que, en materia sanitaria, se recogen en los artículos 82 y 83 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, como susceptibles de ser desarrolladas por las Mutuas en la gestión de esta prestación económica.

  Así, por ejemplo, la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" oferta que "*intervenimos inmediatamente después de la comunicación de la baja*" en el control de las contingencias comunes, cuando, de acuerdo con la normativa en vigor, la prestación económica de ITCC comienza a ser responsabilidad de la Mutua a partir del decimosexto día de la baja, de acuerdo con las previsiones del artículo 131 de la Ley General de la Seguridad Social. En este control se hacen varias referencias al análisis y seguimiento del absentismo laboral en general: análisis de las "*causas que producen absentismo médicas, socio familiares y laborales"*; "*establecimiento de un plan a medida consensuado con la dirección de RRHH de la empresa dirigido al conocimiento de las características específicas de la empresa, el tipo y condiciones de trabajo, el clima laboral y planteando objetivos comunes*", y "*obteniendo la implicación de la empresa; tutelando y supervisando todos los procesos de enfermedad y accidente con una serie de actuaciones entre las que destacan la reconducción de actitudes negativas, aportando alternativas laborales y extralaborales para la resolución de casos, elaborando dossieres para la aplicación de sanciones y despidos, colaborando en temas médico, jurídico y laborales, facilitando periódicamente información a la empresa sobre la estadística de absentismo, incidencia, patologías y sobre la situación previa al inicio del control, evolución y situación actual*".

  El seguimiento del absentismo laboral que se oferta excede de la acción protectora que, en materia de incapacidad temporal, dispensa la Seguridad Social.

Todos los gastos realizados por los conceptos señalados por las Mutuas se consideran improcedentes por lo que el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar el control que realiza sobre la gestión económico financiera de las Mutuas, para evitar que el patrimonio de la Seguridad Social se vea perjudicado por la prestación de servicios, de forma gratuita, que van más allá de la cobertura de las contingencias cubiertas por el Sistema de la Seguridad Social a los empresarios asociados.

- Un ejemplo más de la concesión de beneficios económicos a empresarios asociados es la entrega gratuita de productos farmacéuticos más allá de los necesarios para la cobertura del material de curas mínimo previsto por la normativa en vigor. Así, se ha podido constatar la existencia de ofertas competitivas dirigidas a sus empresas asociadas o en trámite de asociación por parte de las Mutuas que van dirigidas más a la cobertura del depósito o almacén farmacéutico del que deben estar dotados los Servicios de Prevención Propios de las empresas, que del material de curas mínimo.

Fraternidad Muprespa, entendiéndose además que ya es de común uso el acceso a la página web de todas las instituciones, no siendo necesario incluir mayores referencias al contenido de la misma".

- La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" oferta "*el suministro de material sanitario de acuerdo con un vademécum clasificado por productos y grupos terapéuticos en función de las características y necesidades de cada Centro de Trabajo. Se ofertan botiquines de urgencia orientados a equipos de actuación en emergencias*". Dentro del suministro de material sanitario se ofertan "*productos farmacéuticos, material de parafarmacia, ortopedia menor, material fungible de radiología y material fungible de análisis clínicos*", así como un "*vademécum no cerrado*", un "*servicio de urgencia por teléfono atendido por personal farmacéutico*" y el suministro de equipos de reanimación tales como "*oxigenoterapia, conjunto portátil autónomo, fácilmente manejable, indicado para los casos de accidentes con parada respiratoria (intoxicaciones, infartos de miocardio, inhalación de gases tóxicos, incendios...), y maletín de urgencias diseñado para dispensar todos los elementos necesarios para hacer frente a cualquier emergencia o accidente*".

- Por su parte la Mutua número 11.- "MAZ" oferta "*el material fungible y medicinas que se ajustará a las* necesidades *de la"* empresa, *"siendo repuesto el mismo bajo petición*", así como la dotación de aparatos para mediciones de seguridad tales como "*dosímetros/sonómetros, calibrador acústico, luxómetro, termohigrómetro, retroproyector, televisión con vídeo incorporado, pantalla trípode y retroproyector LCD*", en el procedimiento de adjudicación celebrado por un organismo público para la cobertura, exclusivamente, de las contingencias profesionales de la Seguridad Social.

- La Mutua número 151.- "ASEPEYO" oferta directamente la "*ayuda a la dotación de los servicios médicos de la empresa*", mediante la puesta a disposición de la empresa de un "*petitorio* normalizado *para facilitar al Servicio Médico de la Empresa la confección de pedidos*" sobre artículos de "*ortopedia, material de cura y farmacia*".

- Por su parte, la Mutua número 201.- "MUTUA GALLEGA" incluye en su oferta el suministro indiscriminado de "*cualquier otro fármaco que soliciten los Servicios Médicos de la empresa*".

Por tanto, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería adoptar las medidas que resulten oportunas para que, en virtud de la ampliación de la acción protectora de la Seguridad Social operada por la Orden TAS/2947/2007, de 8 de octubre, en cuanto al suministro de botiquines para primeros auxilios, se garantice que el contenido de los mismos se limite, exclusivamente, al mínimo establecido en el Anexo VI.A) 3 del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, tal y como contempla el artículo 2 de la reiterada Orden ministerial.

La financiación de botiquines y del material de primeros auxilios, con cargo a las cuotas de la Seguridad Social, se ha venido configurando, en el ámbito de las Mutuas, como una especie de contraprestación satisfecha por éstas a sus empresas asociadas, que, en el supuesto de grandes empresas, ha alcanzado cierta relevancia cuantitativa[148]. En el siguiente cuadro se

[148] Las Mutuas "MAZ", "IBERMUTUAMUR" y "FRATERNIDAD MUPRESPA" han manifestado, en trámite de alegaciones, que no es hasta la promulgación de la Orden TAS/2947/2007, de 8 de octubre, por la que se regula el suministro a las empresas de botiquines con material de primeros auxilios en caso de accidente de trabajo, como parte de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, cuando se pone fin a un vacío normativo existente en la materia, lo que no permite catalogar la entrega de botiquines, como la concesión de un beneficio económico a sus empresas asociadas por parte de las Mutuas.

El Tribunal de Cuentas no comparte el criterio de las Mutuas, sobre la existencia de un vacío normativo en la materia. Durante el periodo fiscalizado, la normativa en vigor estaba constituida, en primer lugar, por la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, que atribuía al empresario la responsabilidad exclusiva en la materia. Así, su artículo

muestra a título de ejemplo el coste que ha supuesto para cada Mutua el suministro de este tipo de productos a determinadas empresas durante los ejercicios 2005 y 2006:

CUADRO Nº 42

ENTREGAS GRATUITAS MÁS RELEVANTES DE BOTIQUINES Y PRODUCTOS FARMACÉUTICOS REALIZADAS POR LAS MUTUAS A EMPRESAS ASOCIADAS. PERÍODO 2005 - 2006.[149]

(En euros)

MUTUA	EMPRESA ASOCIADA	COSTE
Nº 151. ASEPEYO	EL CORTE INGLÉS, S.A.	963.437
	FORD ESPAÑA, S.A.	418.193
	GENERALITAT DE CATALUNYA	337.781
	RENAULT ESPAÑA, S.A.	223.467
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	CENTROS COMERCIALES CARREFOUR, S.A.(*)	512.122
	TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.	388.065
	IBERIA, LÍNEAS AÉREAS DE ESPAÑA, S.A.	238.520
	RENFE OPERADORA	211.359

(*) El importe corresponde al coste de las entregas gratuitas realizadas desde el 1 de febrero de 2006, fecha de alta de esta sociedad como asociada a la Mutua nº 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA".

Con independencia de lo anterior, hay que hacer constar la inexistencia de control y seguimiento que, sobre el coste de las entregas de botiquines y productos farmacéuticos desglosado por empresa asociada, han certificado a este Tribunal de Cuentas las Mutuas números 10.- "UNIVERSAL MUGENAT", 201.- "MUTUA GALLEGA" y 274.- "IBERMUTUAMUR" –en el ejercicio 2005-. Sin embargo, el análisis efectuado por este Tribunal sobre la facturación de productos farmacéuticos, ha puesto de manifiesto en el caso de las Mutuas números 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"[150] y 274.- "IBERMUTUAMUR" no existe un control adecuado ni sobre la cantidad de medicamentos entregados, ya que esta cantidad no se ajusta al número de trabajadores de la empresa, ni sobre la clase de medicamentos que se

14.2 contemplaba que "*en cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo".* Por otro lado, el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, que desarrolla reglamentariamente la citada Ley, establecía las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, y en su artículo 3 fijaba como obligación general del empresario la de "*adoptar medidas necesarias para que la utilización de los lugares de trabajo no origine riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores o, si ello no fuera posible, para que tales riesgos se reduzcan al mínimo*". Además, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que consideraba una obligación de las empresas la adquisición y reposición de botiquines y no de las Mutuas (véase la Sentencia en casación del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1996).

[149] Se han incluido todas las empresas asociadas que, de acuerdo con la información facilitada por las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada, tanto principal como complementaria, han superado el coste de 200.000 euros, entre los ejercicios 2005 y 2006, en entrega y reposición de botiquines y material sanitario recibido de las Mutuas indicadas.

[150] La Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", una vez más, no parece situarse en el papel que le corresponde como gestora de fondos públicos, dado que, en trámite de alegaciones, viene a reconocer su insuficiente control sobre la entrega de botiquines y productos farmacéuticos a sus empresas asociadas. "UNIVERSAL MUGENAT" mantiene que no es necesario disponer de un desglose y detalle del 100% del coste de las entregas de medicamentos por empresas asociadas, para poder emitir opinión sobre los procedimientos de control de las adquisiciones y entregas de estos medicamentos y su adecuación al ordenamiento vigente. Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la Mutua debería conocer en todo momento el destinatario y el importe de las entregas que realiza, máxime cuando éstas se financian con fondos públicos. El pretendido desconocimiento supondría, en el supuesto de ser cierto, una importante debilidad de los procedimientos de control interno de la entrega de medicamentos a sus empresas asociadas, con el consiguiente riesgo de la existencia de entregas excesivas o innecesarias y, por tanto, de ineficacia en la asignación de los recursos –públicos- que la Mutua gestiona.

incluyen, dada la existencia de una gran cantidad de medicamentos que exceden del material de primeros auxilios que debe integrar el contenido mínimo de los botiquines, regulado en el Anexo VI A) del Real Decreto 486/1997, de 14 de Abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. Estas entregas excesivas constituyen una evidencia más de que la reposición de botiquines se ha venido utilizando, en los últimos ejercicios, como una forma de dotar de productos farmacéuticos a los Servicios de Prevención Propios o Ajenos de las empresas asociadas, responsabilidad exclusiva del empresario y no de la Seguridad Social.

III.8.2. Propuesta de mejoras complementarias de la acción protectora del Sistema

El análisis de las ofertas realizadas por las distintas Mutuas a las empresas o trabajadores susceptibles de ser asociadas o adheridos, respectivamente, realizado en los dos subapartados anteriores, pone de manifiesto la existencia de una serie de prácticas no ajustadas a la normativa en vigor. Prácticas que, originando un gasto para el patrimonio de la Seguridad Social y dando lugar a la concesión de beneficios económicos a favor de los empresarios asociados o trabajadores adheridos, son contrarias al principio general de ausencia de lucro que debe presidir la actuación de estas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, de acuerdo con las previsiones del artículo 68 de la Ley General de la Seguridad Social, y que están expresamente prohibidas en el artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

Sin embargo, hay que partir de la base de que la existencia de múltiples Mutuas conlleva la necesidad de que sus ofertas de asociación se encuentren diferenciadas, punto de partida esencial del derecho a la libre elección de Entidad, Gestora o Colaboradora, que compete al empresario en cuanto a la formalización de la protección respecto a las contingencias profesionales –o, incluso, comunes en cuanto a la incapacidad temporal- del personal a su servicio, instaurado por el artículo 70 de la Ley General de la Seguridad Social. Y esta diferenciación sólo puede derivarse del nivel de calidad de los servicios que prestan a los trabajadores de las empresas asociadas o a los trabajadores adheridos o de las mejoras complementarias en la acción protectora de la Seguridad Social prestadas a dichos trabajadores.

- En el primer supuesto, las prestaciones susceptibles de ser ordenadas por nivel de calidad han de ser, básicamente, las asistenciales –asistencia sanitaria y prestaciones recuperadoras en los supuestos de incapacidad, ya sea ésta temporal o permanente-, dado que las prestaciones económicas vienen dadas por las disposiciones de la Ley General de la Seguridad Social y sus normas de desarrollo y han de ser idénticas para las diferentes contingencias y situaciones de necesidad. Estas prestaciones se prestan en Centros propios o concertados para los que son preceptivas las autorizaciones, tanto de las autoridades sanitarias que correspondan en función del territorio, como del MTAS en su calidad de órgano de dirección y tutela de las Mutuas –artículo 12 del Reglamento sobre colaboración en la gestión-. Por tanto, en este primer elemento diferenciador entre Mutuas, la tutela administrativa viene a garantizar que la asistencia se preste entre unos parámetros máximo y mínimo prefijados.

- Es en el segundo supuesto en el que se está produciendo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, una ausencia de transparencia en la gestión llevada a cabo por las Mutuas. Es en el campo de la mejora de las prestaciones complementarias de la acción protectora de la Seguridad Social, donde podrían enmarcarse la mayoría de las prácticas relacionadas en el presente apartado y que podrían catalogarse, con carácter general, como de improcedentes.

Y para dotar de transparencia a esta gestión tendente a la diferenciación de Mutuas en base a las mejoras complementarias de la acción protectora básica del sistema de la Seguridad Social, resulta imprescindible una nueva regulación de la materia que permitiera acometer este tipo de actuaciones con cargo, no directamente a los Presupuestos de Gastos de la Seguridad Social, sino a través de la aplicación de los resultados positivos de ejercicios anteriores decidida por los propios órganos colegiados de cada Mutua.

Esta práctica podría presentar una doble ventaja: incentivar la generación por parte de las Mutuas de excedentes en su gestión –actualmente el 80% de estos excedentes, en contingencias profesionales, se destinan a los fondos generales de prevención y rehabilitación de la Seguridad Social, por lo que no tienen por qué retornar a las Mutuas que los han generado-, y conseguir una clara diferenciación entre las ofertas de cada Mutua, al poder ser distintas tanto las cuantías destinadas a estas mejoras –en función de los resultados de gestión de ejercicios anteriores-, como la propia naturaleza de las mejoras complementarias –en función de las decisiones de los órganos colegiados de cada Mutua-.

En este sentido apunta la reciente modificación normativa de los excedentes de las Mutuas, de acuerdo con la Disposición Final Octava de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre de 2007, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, por la que se modifica la redacción del artículo 73 de la Ley General de la Seguridad Social, al determinar que un 15% del 80% de los excedentes obtenidos podrán ser mantenidos por las Mutuas que los generen "*sin ingresarlo en la cuenta especial*" del Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, con el fin de "*incentivar la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente y de manera contrastable a la reducción de la siniestralidad laboral, mediante un sistema de bonus-malus,"* entre sus empresas asociadas.

No obstante lo anterior, una nueva regulación integral del destino de los excedentes generados por las Mutuas haría preciso eliminar las importantes deficiencias que, en el establecimiento del reparto de los resultados entre los derivados de las contingencias comunes y los originados por la gestión de las contingencias profesionales, ha puesto de manifiesto de forma reiterada este Tribunal de Cuentas – véase el *"Informe de Fiscalización Especial sobre la constitución y materialización de la provisión para contingencias en tramitación, de las reservas obligatorias y del exceso de excedentes de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*", aprobado por el Pleno en su sesión de 20 de julio de 2006-. No puede olvidarse en este sentido que, en la actualidad, el destino del 100% de los excedentes, generados por la gestión de la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes por parte de las Mutuas, está constituido por el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y, por tanto, la transcendencia cualitativa que este reparto de los excedentes alcanza.

III.8.3. Publicidad y propaganda competitivas de las actividades que realizan las Mutuas

Hay que hacer especial referencia a las actividades realizadas por las Mutuas con objeto de publicitar sus actuaciones realizando comparaciones con el resto de las Mutuas. Este tipo de actuaciones contravienen lo dispuesto en el artículo 15.3 del Reglamento sobre colaboración en la gestión que establece que "*las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán divulgar informaciones y datos referentes a su actuación, siempre que los mismos se limiten a la colaboración en la gestión ejercida por la Mutua y no contengan comparaciones con la llevada a cabo por otras Entidades*". El mencionado precepto debe ponerse en relación con el artículo 5 del mismo texto reglamentario, en cuyo apartado 1 se establece expresamente: "*La colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades*

Profesionales de la Seguridad Social no podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil, sin que, en consecuencia, pueda imputarse gasto alguno a cargo de estas entidades por actividades de mediación o captación de empresas asociadas o trabajadores adheridos".

Este Tribunal de Cuentas ha analizado la prestación de servicios de publicidad y difusión de imagen de las Mutuas, las publicaciones institucionales realizadas por ellas, así como las actividades promocionales canalizadas a través de los Colegios de Graduados Sociales. A continuación se señalan los resultados más significativos alcanzados:

III.8.3.1. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN DE IMAGEN

Este Tribunal ha podido constatar la existencia de determinados contenidos publicitarios que podrían entrar en colisión, al menos parcialmente, con la reiterada prohibición de publicidad competitiva que afecta a las Mutuas, de acuerdo con las previsiones del repetido artículo 15.3 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, o con la prohibición de imputar gasto alguno por actividades dirigidas a la captación de empresas asociadas o trabajadores adheridos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 de dicho Reglamento. Así se pueden destacar:

- La Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" insertó publicidad, a través de la sociedad SECTOR EJECUTIVO, S.A., de marcado carácter competitivo, en la publicación del Instituto de Empresas, *Ideas empresariales*, y en la revista de economía y empresas *Sector Ejecutivo*.

  Además, este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de publicidad de "IBERMUTUAMUR" realizada en la revista *El Graduado*, publicación del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid, en la que se hacía referencia a la eficiencia de la Mutua frente al conjunto del sector (obtención de la tasa de excedentes más alta, menor absentismo laboral, reducción de la siniestralidad, etc.).

- A pesar del alcance más limitado de las pruebas realizadas en las Mutuas correspondientes a la muestra complementaria, en la Mutua número 151.- "ASEPEYO" se ha podido constatar la existencia de diversas actuaciones de publicidad en prensa, referentes a apertura de centros de la Mutua, selección de personal, cursos de formación, campaña de autónomos y publicidad competitiva de la propia Mutua. Es el caso de la campaña informativa denominada "*Objetivos cumplidos*" realizada a través de la sociedad MEDIA PLANNING GROUP, S.A., sociedad presidida por L.R.C., que a su vez ocupa el cargo de Presidente de la Junta Directiva de la Mutua "ASEPEYO".

  El importe de las relaciones comerciales mantenidas por "ASEPEYO" con esta sociedad se ha elevado a 27.644 euros en el año 2005 y a 88.183 euros en el ejercicio 2006, y aunque carecen de peso específico en la facturación de esta sociedad, podrían vulnerar las previsiones del artículo 76 de la Ley General de la Seguridad Social[151].

[151] No se acepta la alegación realizada por la Mutua sobre que "...*la naturaleza de los servicios realizados y prestados por Media Planning..."* no vulneraría lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley General de la Seguridad Social dado que la posible vulneración a la que se hace referencia en el Anteproyecto de Informe no es consecuencia de la naturaleza de los servicios prestados, sino del hecho de que existe un conflicto de intereses que afecta a un miembro de la Junta Directiva de la Mutua (Presidente de la Junta Directiva que, simultáneamente, preside la sociedad MEDIA PLANINNG GROUP, S.A.).

Además, se ha podido constatar la contratación de dos campañas publicitarias para la captación de trabajadores autónomos, en los ejercicios 2005 y 2006, con la sociedad EAL MARKETING RELACIONAL, S.L. El importe de las relaciones comerciales mantenidas por la Mutua con esta sociedad se han elevado a 33.621 euros en cada uno de los ejercicios analizados 2005 y 2006. Hay que señalar que en esta sociedad ocupa el cargo de Consejero Delegado J.M.J.S., que a su vez ocupa el cargo de Vicepresidente de la Junta Directiva de la Mutua "ASEPEYO". Debe reiterarse en este supuesto la posible vulneración de las prohibiciones para contratar que pesan sobre los integrantes de la Junta Directiva de las Mutuas[152].

En ambos casos, este Tribunal de Cuentas pondrá los hechos en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para que inicie los trámites necesarios para, en su caso, levantar las actas de infracción correspondientes.

III.8.3.2. PUBLICACIONES INSTITUCIONALES

Otra forma de publicitar los servicios que ofrecen las Mutuas, los objetivos de gestión alcanzados y la comparación con las actividades de otras Mutuas se realiza a través de sus publicaciones institucionales. En este sentido, dentro de las Mutuas analizadas, hay que resaltar por el número de ejemplares de cada número y por su coste de edición y distribución, la revista *BIP* de "IBERMUTUAMUR".

La revista *BIP*, nacida en el año 1994, como "*Boletín Informativo de Prevención*" de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR", con un contenido especializado en este área, se convierte con posterioridad en la publicación institucional de la Mutua.

La edición de la revista se realiza con una periodicidad trimestral con una tirada aproximada de 40.000 ejemplares. En la portada aparece un valor facial de 3 euros, aunque, de acuerdo con lo certificado al efecto por la Mutua, se reparte de forma gratuita entre las principales empresas asociadas. El diseño gráfico de la revista lo realiza ADERAL DESIGN, S.L., la producción y publicidad PYCH ASOCIADOS, S.L., y la distribución BORCHE LOGISTICA, S.A., las dos últimas empresas vinculadas a la Mutua (ver epígrafe III.4.2.4). Los costes totales de la revista ascendieron a 691.900 euros y 810.226 euros durante los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente.

El contenido de la revista es muy diverso: acontecimientos relativos a la propia Mutua; firmas invitadas; tribuna médica; un apartado dedicado a empresas, donde se publicitan premios y galardones obtenidos por éstas (publicidad encubierta de empresas asociadas); un apartado dedicado al ámbito social; otro dedicado a los talleres de empleo y al ámbito de la reinserción laboral (práctica no incluida en la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social que puede dispensar la Mutua); y por último, toda ella se encuentra salpicada con anuncios y publicidad de empresas asociadas a la Mutua que ofertan sus servicios y que además ofertan ventajas para los

[152] No se acepta la alegación realizada por la Mutua "ASEPEYO", sobre que la única relación existente con esta sociedad es consecuencia de una campaña de publicidad dirigida a los trabajadores autónomos, al amparo de lo previsto en el artículo 15.3 del Real Decreto 1993/1995, y que "*ni hay incompatibilidad de personas..., ni es ninguna actividad prohibida, ni se ha pretendido dar un trato de favor a una empresa*". El Anteproyecto de Informe hace referencia al hecho de que una misma persona sea Consejero Delegado en la mercantil de referencia y además Vicepresidente en la Junta Directiva de la Mutua.

trabajadores de la propia Mutua y para aquellos pertenecientes a las empresas asociadas a "IBERMUTUAMUR".

Este Tribunal de Cuentas considera que la Mutua debería abordar de forma urgente la reforma de la financiación de la revista, actuando en dos direcciones diferenciadas: la eliminación de la incongruencia existente entre la fijación de un valor facial de la revista y su entrega gratuita a los empresarios asociados, trabajadores adheridos o personas relacionadas con la Mutua; y la implantación de un procedimiento para el registro, control y contabilización de los ingresos por publicidad que la revista genera, velando por la inexistencia de publicidad gratuita en sus contenidos a favor de determinados empresarios asociados, hecho que podría vulnerar, entre otros, el reiterado artículo 5 del Reglamento sobre colaboración en la gestión que establece que las actuaciones de las Mutuas no podrán servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil, sin que pueda imputarse gasto alguno por actividades de mediación o captación de empresas asociadas o de trabajadores adheridos.

III.8.3.3. ACTIVIDADES PROMOCIONALES REALIZADAS A TRAVÉS DE COLEGIOS DE GRADUADOS SOCIALES

Este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de diversos pagos, realizados por las Mutuas, a los Colegios de Graduados Sociales, cuyo objeto tiene un marcado carácter publicitario de las actividades de la Mutua. Hay que señalar que los Graduados Sociales constituyen un colectivo muy próximo a las pequeñas y medianas empresas, por lo que su objetivo último es la captación de empresas asociadas y de trabajadores adheridos. Como ya se ha apuntado anteriormente, esta práctica podría entrar en colisión con el principio de ausencia de lucro que debe presidir la actuación de las Mutuas y, más concretamente, con la prohibición de que pueda imputarse gasto alguno por este tipo de actividades por parte de las Mutuas. En este sentido, hay que resaltar:

- En el ámbito de sus actividades promocionales, la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" tenía suscrito desde mayo de 2004 un convenio de colaboración con el Consejo General de Graduados Sociales, vigente durante el periodo fiscalizado.

  Las áreas generales de colaboración entre la Mutua y el Consejo General eran las de actividades de difusión en materia de prevención y gestión de la Seguridad Social; elaboración de contenidos informativos sobre estas cuestiones; cooperación formativa, educativa y académica; incorporación y aportación de contenidos digitales; información y *links* en las páginas *web* de las dos entidades; asesoramiento en estudios técnicos y de consultorías; proyectos de investigación y desarrollo tecnológico; cooperación en programas europeos; intercambio de información, experiencias y buenas prácticas; y edición de publicaciones conjuntas.

  El Consejo General se obligaba mediante el convenio a: insertar en la *Revista Puntal* (de carácter trimestral) una página donde la Mutua pudiera publicitar sus servicios y productos; insertar logotipo o referencia breve de la Mutua en el Boletín de Comunicación mensual editado por el Consejo General; inserción de un *banner* permanente y constante en la página principal del portal *web* del Consejo General; presencia permanente del logotipo, referencia breve y publicidad de "IBERMUTUAMUR" en la Escuela de Práctica Profesional sostenida por el Consejo General; y presencia permanente del logotipo, referencia breve y publicidad de "IBERMUTUAMUR" en los Cursos, Congresos, Conferencias y demás eventos organizados por el Consejo General.

Algunas de las cláusulas del convenio de colaboración mencionado constituyen la atribución de ventajas competitivas entre los Graduados Sociales -un colectivo muy próximo a las pequeñas y medianas empresas-, a favor de la Mutua número 274.- "IBERMUTUAMUR" y en detrimento del resto de Mutuas, a cambio de una contraprestación económica. Esta práctica podría entrar en colisión con el principio de ausencia de lucro que debe presidir la actuación de las Mutuas y, más concretamente, con la prohibición de que *"pueda imputarse gasto alguno a cargo de estas entidades por actividades de mediación o captación de empresas asociadas o de trabajadores adheridos"*, prohibición prevista en el artículo 5.1 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

- Por otro lado, el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia alquiló a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" el salón de actos del Colegio para realizar un seminario sobre "*Novedades laborales en derecho de extranjería*", objeto ajeno al ámbito de actuación de la Mutua en su calidad de entidad colaboradora en la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social derivadas de las contingencias profesionales y de la prestación económica de Incapacidad Temporal de Contingencias Comunes y, por tanto, difícil de justificar si no es en el ámbito promocional de la Mutua.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar el control sobre la financiación individual por parte de las Mutuas de actividades ajenas de carácter divulgativo o docente canalizadas a través de los Colegios de Graduados Sociales, por la parte que conlleva de publicidad competitiva y de imputación de costes por actividades de mediación y captación de empresas y trabajadores adheridos, y promover, si resulta necesario, la realización de las actividades divulgativas del sector que pudieran resultar necesarias, de forma conjunta para todas las MATEPSS.

III.8.4. Gastos contractuales derivados de la promoción y captación de empresas imputados improcedentemente al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social

Como resultado de las actuaciones que con carácter general se han analizado en los subapartados anteriores, a continuación se detallan de forma individualizada, para cada una de las Mutuas analizadas, los gastos que podrían haber sido imputados improcedentemente al patrimonio de la Seguridad Social. Se ha optado, a efectos de facilitar su sistematización, por distinguir entre los posibles pagos indebidos derivados de las actividades de mediación y captación de empresas asociadas y trabajadores adheridos, con origen en actuaciones de marcado carácter publicitario o promocional, de aquellos otros gastos incorrectamente soportados por el patrimonio de la Seguridad Social, por corresponder a actividades preventivas propias del Servicio de Prevención Ajeno o de las Sociedades de Prevención de las Mutuas y, por tanto, imputables a su patrimonio histórico o privativo.

Una vez haya sido aprobado el Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas, se dará traslado de lo actuado a su Sección de Enjuiciamiento, a los efectos previstos en los artículos 45 y siguientes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, para la determinación, en su caso, de las responsabilidades contables que procedan.

III.8.4.1. POSIBLES PAGOS INDEBIDOS DETECTADOS EN LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

III.8.4.1.1. Derivados de actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas

Como se ha indicado al inicio del subapartado III.8.3, las Mutuas realizan actividades publicitarias que podrían contravenir, en determinados casos, lo previsto en el artículo 15.3 del Reglamento sobre colaboración en la gestión. A continuación se detallan aquellos supuestos que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, podrían ser considerados pagos indebidos:

- Como un ejemplo de la existencia de promoción competitiva realizada por las Mutuas en la captación de empresarios asociados o trabajadores adheridos, que provoca la existencia de gastos para el Sistema de la Seguridad Social prohibidos por el ordenamiento jurídico hay que señalar que la Mutua número 10 ha recurrido a la empresa MCKINSEY & COMPANY, S. L., para la elaboración de un estudio denominado "*Asegurar un crecimiento rentable y equilibrado*" (Plan Estratégico de la Mutua).

  Este documento analiza, desde un punto de vista económico y de gestión puramente empresarial, la "*rentabilidad*" de los resultados económico-patrimoniales de una serie de sectores de actividad, de grandes clientes y de determinados subcolectivos de trabajadores por cuenta propia o autónomos, haciendo un estudio por territorios y con un nivel de desagregación muy elevado. Realiza una comparativa entre las seis principales MATEPSS y pone de relieve los aspectos que apuntan hacia una posición de mejora competitiva de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", por colectivos, sectores de actividad y territorios. Resulta especialmente llamativo que el estudio incida en potenciales asociados rentables –olvidando los fines que justifican la constitución de la Mutua, es decir, asociación de empresarios libremente constituida, sin ánimo de lucro, y con el único objetivo de colaborar en la gestión de la Seguridad Social- y en proponer planes de acción para impulsar la captura del potencial de mejora de resultados (empresas/sectores de actividad/colectivos con bajos índices de siniestralidad y elevados niveles de cotización).

  La realización de este estudio y, evidentemente, la implantación de sus propias recomendaciones podrían, en primer lugar, ir en contra, como ya ha quedado apuntado, de los principios básicos que fundamentan la existencia de la Mutua: la ausencia de lucro en la colaboración de la gestión de la Seguridad Social. La selección previa de los empresarios asociados o de los trabajadores adheridos está expresamente prohibida por el artículo 10 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, cuando dispone que "*las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social habrán de aceptar toda proposición de asociación y de adhesión que les formulen, en los mismos términos y con igual alcance que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social asumen la cobertura de que se trate*".

  Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el coste de este estudio, que durante los ejercicios 2005 y 2006 se situó en 533.600 euros y 1.236.989 euros, respectivamente, no debió haberse imputado al patrimonio de la Seguridad Social, por lo que se habría producido un pago

susceptible de ser calificado como de indebido y que habría podido producir un perjuicio económico en dicho patrimonio[153].

- Asimismo, podría imputarse como indebido el pago del importe de 20.416 euros de la factura emitida por Unió General de Treballadors de Catalunya, en concepto de montaje de un *stand* de la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" en el transcurso del 12º Congreso de Unió General de Treballadors de Lleida, celebrado los días 20, 21 y 22 de junio de 2005. Este Tribunal de Cuentas considera que la asistencia por parte de la Mutuas a este tipo de congresos, ferias o eventos organizados por agrupaciones sindicales o empresariales constituyen acciones promocionales que, además como ocurre en este caso, se utilizan especialmente para publicitar sus actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales, según se desprende de los folletos explicativos que se ponen a disposición de los asistentes. Este Tribunal considera que este tipo de gastos no deben financiarse con fondos públicos y que el patrimonio privativo de la Mutua debería resarcir del perjuicio económico ocasionado al patrimonio de la Seguridad Social.

- Asimismo, se ha podido constatar la existencia de una factura correspondiente a VIAJES IBERIA, S.A., por importe de 13.679 euros, que si bien hace referencia a gastos de desplazamiento con motivo de la celebración de la Asamblea General de la Mutua celebrada el 13 de octubre de 2004, la entidad ha justificado como el gasto realizado por la asistencia de diverso personal de la Mutua al Congreso Nacional de FACONAUTO, celebrado en Madrid en noviembre de 2004. FACONAUTO (Federación de Asociaciones de Concesionarios de Automoción) es la patronal que integra las Asociaciones de Concesionarios Oficiales de las Marcas Automovilísticas presentes en el mercado español y en el Congreso celebrado, "UNIVERSAL MUGENAT" estableció una oficina con el fin de promocionar sus servicios.

- Igualmente, han sido objeto de análisis los gastos ocasionados con motivo de la celebración de la Convención Nacional de la Mutua durante el ejercicio 2005. En primer lugar, los servicios prestados por BELTXENEA CATERING, S.A., por importe de 27.897 euros, y por el empresario individual "L.S.I." por importes de 26.721 euros y 28.457 euros, en concepto de gastos de *catering* correspondientes a la mencionada Convención celebrada del 21 al 23 de enero de 2005.

  La misma naturaleza tuvieron las facturas emitidas por ANTON GERONA GRUP, S.L., por importe de 49.648 euros y por el empresario individual "L.S.I.", por importe, en este caso, de 30.238 euros. La Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" ha justificado nuevamente estos importes como gastos incurridos en la Convención Nacional de la Mutua, en este caso, de los días 12 y 13 de febrero de 2005, es decir, veinte días después de la celebrada anteriormente.

---

[153] "UNIVERSAL MUGENAT", en fase de alegaciones, reconociendo la existencia de competencia entre Mutuas, ha manifestado que el hecho de que las Mutuas sean entidades sin ánimo de lucro no es incompatible con una adecuada gestión de los recursos. La prestación de un mejor servicio a los asociados y el retorno a la Seguridad Social del mayor volumen de excedentes posibles, justifican, a su juicio, la necesidad de este tipo de planes de los que surgen iniciativas como la de gestión integral de la calidad, mejora en la calidad del servicio, en la gestión de las prestaciones, etc.

Este Tribunal no cuestiona el hecho de que con el Plan Estratégico la Mutua pretenda una mejora en la gestión de sus recursos. Sin embargo, no puede aceptar la financiación con fondos públicos de un estudio que pretende alcanzar una mayor rentabilidad discriminando proposiciones de asociación y favoreciendo la asociación de empresas con bajos índices de siniestralidad y elevados niveles de cotización, en contra de lo establecido en el artículo 10 del Reglamento sobre colaboración en la gestión.

Los días a que hace referencia la facturación citada no coinciden con los días de celebración de la Convención Nacional que figuran en el acta de la Junta Directiva de la Mutua, de fecha 20 de enero de 2005. El acta hace referencia a los días 15 y 16 de enero de 2005 y sin embargo la facturación corresponde a los días 21 a 23 de enero y 12 y 13 de febrero del mismo año.

Este Tribunal de Cuentas considera que todos los pagos señalados, por un importe total de 162.961 euros, podrían calificarse como pagos indebidos por la falta de justificación adecuada y suficiente.

Además, hay que señalar respecto a la celebración de los actos multitudinarios mencionados, que la Mutua número 10 ha facilitado a este Tribunal de Cuentas una relación de asistentes en la que se ha detectado la asistencia de personal perteneciente a la Sociedad de Prevención de la Mutua o la de antiguos trabajadores de la Mutua pertenecientes en la actualidad a empresas vinculadas de las señaladas en el epígrafe III.4.2.3 del presente Informe (por ejemplo: J.M.X.B.).

- Por último, este Tribunal de Cuentas ha detectado, en relación con la empresa CODORNIU, S.A., la existencia de determinadas compras realizadas por la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" por importe de 17.260 euros en concepto de liberalidades a favor de determinados Directores Territoriales y de diverso personal con funciones de representación de la Mutua, que fueron abonados, de forma improcedente, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

III.8.4.1.2. Derivados de actividades preventivas imputables a la Sociedad de Prevención

Como sucede con carácter general en las Mutuas analizadas y se ha puesto de manifiesto en el epígrafe III.8.1.2 anterior, el Tribunal ha podido constatar que no existe una clara delimitación en la imputación de los gastos que la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" realiza en materia de prevención de riesgos laborales. Entre ellos, se podrían señalar los siguientes:

- La factura emitida por FERRETERÍA ALCUDIA por importe de 4.069 euros, que corresponde a la adquisición de 755 chalecos de alta visibilidad, destinados a trabajadores de empresas asociadas. Dado que la adquisición de este tipo de material de seguridad en el trabajo es responsabilidad exclusiva del empresario, estos chalecos no debieron financiarse con fondos de la Seguridad Social.

- Con motivo de la segregación de las actividades de prevención realizada al amparo del Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, la sociedad CORE SOLUTIONS, S.L. facturó un importe de 42.915 euros por la verificación de los activos fijos de los centros asistenciales de la Mutua sin que existiera contrato alguno formalizado al efecto. A pesar de que un 19% de los bienes correspondía a bienes del Servicio de Prevención Ajeno y otro 5% a elementos patrimoniales compartidos, el importe completo del gasto se aplicó a la cuenta de pérdidas y ganancias de la Seguridad Social, por lo que debería reintegrarse al patrimonio de ésta, al menos, un importe de 8.154 euros.

- Por su parte, el proveedor de la Mutua M.N.& A., S.L., ha facturado a la Mutua el importe de 21.643 euros, por el alquiler de un *stand* de 260 metros cuadrados, en la "Feria Preventia 2005". Ésta es una feria profesional de carácter bienal que integra todos los sectores, actividades y prestación de servicios relacionados con la prevención de riesgos laborales y la

seguridad en el trabajo. El importe íntegro de la factura ha sido imputado indebidamente al patrimonio de la Seguridad Social. Este Tribunal de Cuentas ha podido comprobar, además, que la página *web* "Preventia.org (Preventia 2005)" contiene publicidad, correspondiente a la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", y a las entonces todavía sin fusionar Mutuas números 4.- "MIDAT MUTUA" y 126.- "MUTUAL CYCLOPS", con *links* directos a sus páginas *web*.

Además, el mismo proveedor facturó un importe de 26.473 euros, en concepto de gastos derivados de la asistencia y participación en la Feria "FISALUD" celebrada en Madrid, donde la Mutua número 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" presentó su línea de servicios asistenciales, así como sus servicios de prevención de riesgos laborales. Hay que señalar que fue la única Mutua que participó en la citada Feria. Igual que ya sucediera en el caso anterior, el importe íntegro fue imputado al patrimonio de la Seguridad Social.

Este Tribunal de Cuentas considera que la participación por parte de la Mutua en este tipo de eventos, además de obedecer básicamente a su actividad ajena a la Seguridad Social de Servicio de Prevención Ajeno o Sociedad de Prevención, con lo que ya resultaría improcedente su pago con cargo a los fondos de la Seguridad Social, conlleva una publicidad competitiva entre Mutuas, expresamente prohibida por el artículo 15.3 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, tal y como ha quedado ya apuntado en el epígrafe III.4.3.3 del presente Informe, y que por tanto no pueden ser financiados con el patrimonio de la Seguridad Social.

- Asimismo, se ha detectado la inclusión de personal de determinadas empresas, con carácter previo a su asociación con la Mutua, en cursos de prevención de riesgos laborales. Así se desprende del análisis de la factura emitida por CENTRAL DE CONTROL MÉDICO, S.L. por importe de 1.160 euros en concepto de la impartición de un Seminario sobre Metodología sobre EPI´S (Equipos de Protección Individual) dirigido a trabajadores de empresas asociadas. Este Tribunal detectó la presencia de dos trabajadores de la empresa ASCENSORES DEL VALLÉS, S.A., que no se dio de alta en la Mutua hasta el 1 de enero de 2006, mientras que el seminario se había celebrado el 15 de septiembre del año anterior.

- La factura de la empresa INFANTA CATERING 2000, S.L., por importe de 7.420 euros corresponde a la celebración de una comida a la que asistieron responsables de las Direcciones Territoriales de la Mutua y de la Sociedad de Prevención, sin que se prorrateara su importe entre el patrimonio de la Seguridad Social y el patrimonio privativo o histórico de la Mutua. Este Tribunal de Cuentas ha detectado que, al menos, 15 personas de las asistentes pertenecían al Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, por lo que un importe de 1.525 euros se consideran pagos improcedentes que deberían ser reintegrados al patrimonio de la Seguridad Social.

- En idéntico supuesto se encuentra el importe incluido en la factura de GRUPO 7 VIAJES, S.A., -6.416 euros-, correspondiente a una reunión del "Grupo Mutua Universal" en el Hotel Hesperia Sarriá durante los días 9 y 10 de junio de 2005, con motivo del curso de "Desarrollo Liderazgo 2º Módulo" al que asistieron 14 participantes, de los cuales 2 de ellos eran Directores Territoriales del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua. Prorrateando el coste de la factura entre el número de asistentes, un importe de 917 euros podrían considerarse pagos improcedentes y deberían haberse imputado al patrimonio privativo de la Mutua, como gastos del Servicio de Prevención Ajeno.

- La misma situación se reproduce en el gasto soportado por la factura emitida por GASTRONOMIA Y RESTAURACION GRAN CANARIA, S.L., de fecha 26 de diciembre de 2005, por importe de 4.500 euros correspondiente a la "Cena de Navidad" celebrada en el Real Club Náutico de Gran Canaria y a la que asistieron 150 invitados. De los asistentes, 79

personas eran colaboradores o representantes de empresas asociadas, y de las 71 personas restantes pertenecientes a la Mutua “UNIVERSAL MUGENAT”, 30 pertenecían a la plantilla de la Sociedad de Prevención. Al menos el importe proporcional correspondiente, 3.270 euros, no debería haber sido asumido por el patrimonio de la Seguridad Social.

- La Mutua “UNIVERSAL MUGENAT” ha justificado la realización del viaje realizado por el Director Territorial de la Mutua de Sevilla, a Santiago de Chile el 30 de octubre de 2005, en la necesidad de la participación de la Mutua en las “III Jornadas Iberoamericanas” de ABENGOA, S.A. (empresa asociada a la Mutua desde el 1 de mayo 2003) sobre Prevención de Riesgos Laborales. El importe total del gasto realizado ascendió a 6.772 euros. Este Tribunal de Cuentas considera que, en todo caso, los gastos ocasionados con motivo de este tipo de eventos organizados por las empresas asociadas, deberían ser financiados por las propias empresas, no por el patrimonio de la Seguridad Social gestionado por la Mutua.

Todos los posibles pagos indebidos señalados en los subepígrafes III.8.4.1.1 y III.8.4.1.2 anteriores, se encuentran recogidos en el Anexo I del presente Informe.

III.8.4.2. POSIBLES PAGOS INDEBIDOS DETECTADOS EN LA MUTUA NÚMERO 274.- “IBERMUTUAMUR”

III.8.4.2.1. Derivados de actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas

Entre las actividades de carácter promocional realizadas por “IBERMUTUAMUR” este Tribunal de Cuentas ha detectado el pago, a la empresa ECOMARSA, sociedad vinculada a la Mutua (véase subepígrafe III.4.3.2.3), de una factura de 68.532 euros correspondiente a los servicios prestados en la preparación, montaje de “stand”, azafatas, producción y transporte de materiales para la Jornada Técnico Sanitaria celebrada por la Mutua” en Málaga el día 18 de junio de 2005.

Esta Jornada Técnico Sanitaria reunió a más de 500 facultativos de las áreas médicas de la Mutua, de Servicios Públicos de Salud y de empresas asociadas. Este Tribunal de Cuentas solicitó a la Mutua un detalle de los costes incurridos en la celebración de esta Jornada. El detalle por partidas facilitado por “IBERMUTUAMUR” y facturado por HALCÓN VIAJES, S.A., fue el siguiente: alojamiento (108.166 euros), transporte (123.530 euros), salas de reunión (7.218 euros), servicios en el Palacio de Ferias y Congresos (4.568 euros), azafatas (2.558 euros), cóctel de bienvenida (16.760 euros), restauración en el Palacio de Ferias y Congresos (19.661 euros), servicios de restauración en la Hacienda el Álamo (54.476 euros) y traslados (12.910 euros).

El importe total al que ascendieron los gastos anteriores se elevó a 349.847 euros. A esta cantidad hay que añadir el coste de la propia factura de ECOMARSA, directamente imputable a la determinación del coste total de la Jornada, y que asciende, por tanto, a un total de 418.379 euros.

“IBERMUTUAMUR” facilitó a este Tribunal de Cuentas una relación de 536 personas asistentes que habían generado costes de transporte y alojamiento. De todas ellas, sólo 281 personas pertenecían a la plantilla de la Mutua y 5 eran ponentes. El resto, 250 personas, no mantenían relación profesional alguna con ella, ni como trabajadores por cuenta ajena ni como profesionales externos.

Este Tribunal de Cuentas considera que, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, no debería haberse financiado la asistencia a la Jornada Técnico Sanitaria de profesionales ajenos a

la entidad (las 250 personas que participaron como asistentes externos), al menos, en el importe correspondiente a las partidas de gasto directamente imputables de forma individual a estos asistentes ajenos a la Mutua. La indemnización o compensación de gastos por desplazamiento y alojamiento sólo puede tener origen en el marco de una relación laboral (las 281 personas pertenecientes a la plantilla de la Mutua), o profesional (las 5 personas contratadas como ponentes externos). El perjuicio económico causado al patrimonio de la Seguridad Social, derivado de la participación de terceros ajenos a la Mutua y que, por tanto, podría considerarse un pago indebido asciende a un importe de 101.481 euros. Este importe se encuentra relacionado en el Anexo III del presente Informe.

III.8.4.2.2. Derivados de actividades preventivas imputables a la Sociedad de Prevención

Con motivo de la "Feria Preventia 2005" celebrada en Barcelona, entre los días 7 y 9 de junio de 2005, la sociedad ECOMARSA facturó un importe de 45.754 euros por los servicios prestados en la preparación y participación de la Mutua. Al importe de esta factura hay que añadir el coste de 7.431 euros correspondiente a los derechos de inscripción facturados al margen.

Como ya se señaló en el análisis de gastos realizado por la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT", la "Feria Preventia" es una feria profesional de carácter bienal que integra todos los sectores, actividades y prestación de servicios relacionados con la prevención de riesgos laborales y la seguridad en el trabajo. En el caso de "IBERMUTUAMUR", la Mutua participaba en la Feria del año 2005 como expositor, no como patrocinador, como era el caso de la Mutua "UNIVERSAL MUGENAT" –también actuaban como patrocinadores las entonces no fusionadas Mutuas números 4.- "MIDAT MUTUA" y 126.- "MUTUAL CYCLOPS"-. Este Tribunal de Cuentas considera que todo este tipo de gastos relacionados con la divulgación de la prevención de riesgos laborales realizados por la Mutua no deberían ser imputados al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social si no en todo caso, deberían ser asumidas por el patrimonio privativo o histórico de las Mutuas, por corresponder a su Sociedad de Prevención. Un importe total de 53.185 euros se ha incluido en el Anexo III del presente Informe como un posible pago indebido[154].

[154] En el trámite de alegaciones, "IBERMUTUAMUR" ha manifestado que este tipo de actuaciones se encuentran amparadas por el artículo 5 de la Orden de 22 de abril de 1997, que permite realizar actividades relacionadas con la divulgación de la prevención de riesgos laborales. Este Tribunal considera que la participación en una feria de prevención de carácter profesional como expositor y cuyo objeto era la divulgación de sus actividades de prevención, en su calidad de Servicio de Prevención Ajeno, no es compatible con ninguna de las actividades que relaciona el mencionado artículo 5. Así, en el único apartado en el que podría tener cabida la participación referenciada sería en el e) del referido artículo que contempla la "realización de jornadas y seminarios sobre actualización y puesta al día de los conocimientos en materia preventiva" dirigidos a los beneficiarios de la prevención es decir, a empresas y trabajadores, nunca a otros profesionales de servicios de prevención. Con independencia de lo anterior, la Mutua no ha acreditado, ni durante los trabajos de campo de la fiscalización, ni en trámite de alegaciones, que contara con la autorización del MTAS para la realización de la actividad controvertida, ni que la misma estuviera incluida en el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, aprobado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 6 de la referida Orden ministerial.

III.8.4.3. POSIBLES PAGOS INDEBIDOS DETECTADOS EN LA MUTUA NÚMERO 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

III.8.4.3.1. Derivados de actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas

Entre las actividades de carácter promocional realizadas por la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA", este Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de los siguientes pagos, que podrían ser considerados como indebidamente realizados con cargo al patrimonio de la Seguridad Social:

- Su participación, como una actividad de promoción más y como empresa adherida a través de ALCALAEXPONE 2005 (organizado por la Fundación ALCALAINNOVA), con la instalación de un "stand" en la feria de muestras sobre el "Plan de desarrollo sostenible de Alcalá de Guadaira", por la que abonó un importe de 1.718 euros.

- Asimismo, la participación en la organización del 39 Congreso Confederal de la Unión General de Trabajadores, con una aportación de 6.960 euros. Esta organización sindical está asociada a la Mutua.

III.8.4.3.2. Derivados de actividades preventivas imputables a la Sociedad de Prevención

"FRATERNIDAD MUPRESPA" ha seguido abonando durante el período fiscalizado, con cargo al presupuesto de la Seguridad Social, gastos en concepto de retribuciones de personal que presta sus servicios a la Sociedad de Prevención, de formación de personal de dicha Sociedad, de reconocimientos médicos o de medición de riesgos específicos, que deberían haber sido satisfechos con cargo al patrimonio privativo de la Mutua.

- Así, por ejemplo, se ha podido constatar que, con fecha 6 de septiembre de 2004, la "Fundación para la investigación biomédica del Hospital Gregorio Marañón", la Compañía IBERIA, Líneas Aéreas de España, S.A. y la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", formalizaron un convenio de colaboración para el desarrollo de un estudio sobre el impacto biológico de las radiaciones ionizantes en las tripulaciones aéreas. Las contraprestaciones de las partes formalizadas en el convenio son las siguientes:

  - La Fundación dirigirá el estudio a través del Jefe del Servicio de Radioterapia del Hospital General Universitario Gregorio Marañón.

  - IBERIA, S.A., contribuirá con sus instalaciones y personal para la selección y recogida de muestras y su envío al Hospital.

  - La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" contribuirá económicamente sufragando el coste del estudio por importe de 103.222 euros anuales, más IVA. Además la Fundación podrá facturar complementariamente cualquier otro coste imputable al estudio no contemplado o cualquier desviación en costes no prevista.

  La Mutua ha imputado al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social durante el ejercicio 2005 sólo el 21% del importe de la factura –el resto ha sido aplicado al patrimonio privativo-, es decir 34.723 euros, sin embargo durante el ejercicio 2006 la imputación al patrimonio de la Seguridad Social ha sido por la totalidad de la factura, es decir, por 119.738 euros. Este

Tribunal de Cuentas considera que este tipo de estudios dirigidos a trabajadores de una determinada empresa asociada no pueden ser imputados al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social, sino que deben ser financiados exclusivamente por el patrimonio privativo de la Mutua, por corresponder a su Sociedad de Prevención, por lo que la Mutua debería reintegrar al Presupuesto de la Seguridad Social un importe de 154.461 euros[155].

- Además hay que añadir que la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA" ha financiado la adquisición de 2.000 manuales denominados "Equipos de Protección Individual" con destino a la Compañía IBERIA, Líneas Aéreas de España, S.A. Del importe total satisfecho se ha aplicado, improcedentemente, una cantidad de 5.142 euros al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social, dado que esta actuación debería haber sido financiada, en todo caso, por la Sociedad de Prevención de la Mutua.

- En idéntica línea de trato de favor a una empresa asociada, se ha detectado la financiación, con destino a ENDESA, S.A. de diverso material destinado a la prevención de riesgos laborales, mediante adquisiciones efectuadas a la empresa ZENTROPY, S.A. abonadas por la Mutua mediante la factura de 30.102 euros, de la que se aplicó a Seguridad Social el importe de 6.593 euros, o a través de la factura emitida por la misma empresa por un importe total de 21.402 euros, imputada íntegramente al patrimonio de la Seguridad Social.

- Por lo que respecta a la liquidación de indemnizaciones por razón del servicio de personal adscrito a la Sociedad de Prevención de la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", se ha detectado su aplicación indiferenciada al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social. Así, por ejemplo, ha sucedido en los casos del Coordinador Territorial de A Coruña adscrito a la Sociedad de Prevención de la Mutua, por un importe 438 euros, o por un importe de 1.008 euros, por el gasto ocasionado por un ATS de la Dirección Provincial de Madrid, adscrita, igualmente, a la Sociedad de Prevención[156].

---

[155] No se aceptan las alegaciones de la Mutua, afirmando que las actividades de investigación se encuadran dentro del ámbito previsto en la Orden de 22 de abril de 1997 –vigente en el momento de realización del gasto objeto de análisis-, que regulaba el régimen de funcionamiento de las Mutuas, en el desarrollo de actividades de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo artículo 5.a) contemplaba la posibilidad de desarrollar el análisis e investigación de las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La Mutua ha obviado, en este supuesto, la referencia a que el citado articulo 5 disponía que estas actividades preventivas habían de tener un alcance general y no debían dirigirse a empresas concretas, como es el caso. Tampoco ha justificado el encaje en el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, vigente en el momento de ejecución del Convenio, aprobado por Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de fecha 5 de agosto de 2003. Hay que señalar que "FRATERNIDAD MUPRESPA" no tenía, en el momento temporal al que se circunscribe la presente Fiscalización, entre su colectivo de empresas asociadas ninguna otra empresa con la misma actividad que IBERIA, LÍNEAS AÉREAS DE ESPAÑA, S.A., que permitiera justificar una actuación generalista.

[156] "FRATERNIDAD MUPRESPA", en trámite de alegaciones, afirma que ambos importes fueron aplicados al patrimonio histórico de la Mutua, al figurar incluidos en la compensación realizada por el Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, a favor del patrimonio de la Seguridad Social, aportando como justificación acreditativa una anotación contable que reconoce al primero deudor del segundo por un importe de 32.331.164 euros. Este Tribunal de Cuentas sostiene que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, sólo podía aplicarse –en el ejercicio 2005- al patrimonio de la Seguridad Social la cuantía equivalente al coste de la utilización del "*personal adscrito simultáneamente a las actividades preventivas de la Seguridad Social y a las relativas al Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua*". En el resto de supuestos, es decir, cuando el personal se dedicara íntegramente a las actividades del Servicio de Prevención Ajeno, sus costes debían imputarse directamente al patrimonio histórico de la Mutua.

Con independencia de lo anterior, mientras que es perfectamente identificable la imputación integra al patrimonio del Servicio de Prevención Ajeno del importe alegado, no figuran registrados los apuntes individuales negativos en la cuenta del mayor que recoge el gasto inicialmente contabilizado, por lo que la Mutua no ha acreditado la rectificación de los importes incorrectamente aplicados.

- En idéntica situación se encuentra la factura de VIAJES MARSANS, S.A. de 5.666 euros, contabilizada con cargo al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social, que en realidad corresponde a gastos por servicios realizados para el Servicio de Prevención Ajeno por J.A.R.T., facultativo especialista en medicina del trabajo, desplazado para la realización de reconocimientos médicos[157].

- La Mutua colaboró con, el Colegio de Graduados Sociales de Almería, financiando con un importe de 3.000 euros la impartición por la "Fundación Almería Social y Laboral", institución adscrita a la Universidad de Almería, de unas Jornadas celebradas sobre "Sensibilización sobre la Prevención de Riesgos Laborales" desarrolladas en el mes de febrero de 2005. Respecto a esta Fundación hay que señalar que entre sus objetivos y fines se encuentran: "*la promoción y desarrollo de los estudios de Relaciones Laborales, Graduados Sociales y de otras enseñanzas en materia social y laboral, así como de la investigación en estas materias, y en la formación continua del profesorado, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía*". Dado el objeto de las jornadas financiadas, este Tribunal de Cuentas considera que el importe señalado podría haber provocado un perjuicio para el patrimonio de la Seguridad Social y, por tanto, debería ser reintegrado al mismo por el patrimonio privativo de la Mutua[158].

- Este Tribunal de Cuentas ha detectado, por último, el pago por parte de la Mutua número 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA" de una póliza de seguro de cobertura de los daños o pérdidas de los equipos de las unidades móviles, pagado a GROUPAMA PLUS ULTRA por un importe de 2.859 euros, correspondiente a la cobertura de los daños o pérdidas de los equipos de control de visión, audiómetro, espirómetro, electrocardiógrafo, cabina de insonorización de las unidades móviles utilizadas por la Mutua para la realización de reconocimientos médicos de prevención y para los Servicios de Prevención Ajenos.

Todos los casos señalados en los subepígrafes III.8.4.2.1 y III.8.4.2.2 se encuentran relacionados en el Anexo II del presente Informe, formando parte de los posibles pagos indebidos realizados por la Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA.

[157] La Mutua "FRATERNIDAD MUPRESPA", en trámite de alegaciones, reconoce el error y aporta justificante del abono realizado por el patrimonio histórico, el 24 de julio de 2007 y por un importe de 5.666 euros, a favor del patrimonio de la Seguridad Social.

[158] No pueden aceptarse las alegaciones de "FRATERNIDAD MUPRESPA" en el sentido de defender que las jornadas realizadas por los Colegios de Graduados Sociales se encuadraban dentro del ámbito previsto en la Orden de 22 de abril de 1997 –vigente en el momento temporal de la presente Fiscalización-, que regulaba el régimen de funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de actividades de Prevención de Riesgos Laborales. Ni durante la realización de los trabajos de campo, ni en trámite de alegaciones, la Mutua ha aportado documentación acreditativa alguna que justifique que las jornadas cofinanciadas por la Mutua podrían encuadrarse dentro de las actividades que se contemplaban dentro del Plan General Actividades Preventivas de la Seguridad Social, a desarrollar por las Mutuas durante el periodo 2003-2005, aprobado por Resolución de 5 de agosto de 2003, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

III.8.4.4. POSIBLES PAGOS INDEBIDOS DETECTADOS EN LAS MUTUAS DE LA MUESTRA COMPLEMENTARIA

III.8.4.4.1. Derivados de actividades publicitarias o promocionales dirigidas a la captación de empresas

A pesar del alcance limitado de las pruebas realizadas en las Mutuas incluidas en la muestra complementaria, entre las que se encuentra la Mutua número 151.- "ASEPEYO", este Tribunal de Cuentas ha detectado imputaciones improcedentes al patrimonio de la Seguridad Social derivadas de la publicidad correspondiente a la celebración de unas jornadas organizadas por agentes externos a la Mutua –Colegio de Graduados Sociales de Guipúzcoa y Coll Arguiñariz Advocats- para desarrollar temas al margen de la acción protectora encomendada a la Mutua –"*Contratación de extranjeros y sus consecuencias jurídicas en los supuestos de incumplimiento contractual y fraude de ley*" y "*La extranjería, tratamiento jurídico y normativo*"-, por un total de 2.624 euros[159].

III.8.4.4.2. Derivados de actividades preventivas imputables a la Sociedad de Prevención

Este Tribunal de Cuentas ha detectado pagos improcedentes por la imputación al patrimonio de la Seguridad Social de actuaciones publicitarias contratadas por la Mutua "ASEPEYO" con la sociedad MEDIA PLANNING GROUP, S.A. cuyo objeto era ofertar puestos de trabajo para la Sociedad de Prevención de la Mutua (médico especialista en medicina del trabajo y técnico de prevención de riesgos laborales de nivel superior), y cuyo coste total ascendió a 1.885 euros[160].

Los dos posibles pagos indebidos señalados en los subepígrafes III.8.4.4.1 y III.8.4.4.2 anteriores, se encuentran recogidos en el Anexo IV del presente Informe.

[159] No puede aceptarse la alegación realizada por la Mutua "ASEPEYO" referente a que la publicidad analizada no supera los límites reglamentarios establecidos en el artículo 15.3 del Reglamento sobre colaboración en la gestión, y que, por tanto, no pueden ser considerados estos gastos como pagos indebidamente realizados con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, dado que lo que se pone de manifiesto en el Anteproyecto de Informe es que la publicidad no hacía referencia a las actividades propias de la Mutuas, sino a la realización de unas "*jornadas organizadas por agentes externos"*-colegios de graduados sociales- y sobre "*temas al margen de la acción protectora encomendada a la Mutua*" –ley de extranjería-. Por todo ello, este Tribunal de Cuentas mantiene la consideración de que el importe señalado podría se susceptible de constituir un pago indebido realizado con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

[160] En fase de alegaciones, la Mutua ha remitido justificación del pago realizado (mediante cheque datado el 18 de septiembre de 2008), por cuenta de la Sociedad de Prevención y a favor del patrimonio de la Seguridad Social.

III.8.5. Cuotas de asociación abonadas por las Mutuas

III.8.5.1. CUOTAS DE ASOCIACIÓN ABONADAS A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Las MATEPSS son asociaciones de empresarios libremente constituidas, sin ánimo de lucro, para colaborar en la gestión de la Seguridad Social en todas aquellas actividades que les sean legalmente atribuidas y que, voluntariamente como requisito previo para autorizar su constitución, limiten su actividad a la protección de las contingencias profesionales y, en su caso, a la gestión de las prestaciones económicas derivadas de la incapacidad temporal de contingencias comunes.

Y estando limitada su actividad a esta colaboración, tiene difícil encaje, a juicio de este Tribunal de Cuentas, su participación o integración a título individual en organizaciones internacionales de Seguridad Social –participación reservada bien a los órganos de dirección y tutela de las entidades que conforman el Sistema de la Seguridad Social, bien a las propias Entidades Gestoras de la Seguridad Social, o, en todo caso, a una representación única de las Mutuas que podría ser conferida a AMAT-.

Sin embargo, algunas MATEPSS satisfacen, a título individual y con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, cuotas de asociación a algunas de estas organizaciones.

Así, se ha podido constatar que por parte de las Mutuas incluidas en la muestra, tanto principal como complementaria, se han abonado cuotas de asociación, durante los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente, a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social -OISS- (de la que forma parte, asimismo, AMAT), por los siguientes importes:

CUADRO Nº 43

CUOTAS DE ASOCIACIÓN ABONADAS A LA OISS DURANTE LOS EJERCICIOS 2005 Y 2006

(En euros)

EJERCICIO	Nº 10 UNIVERSAL MUGENAT	Nº 151 ASEPEYO	Nº 274 IBERMUTUAMUR	Nº 275 FRATERNIDAD MUPRESPA	TOTAL
2005	4.838	9.682	9.682	4.838	29.040
2006	14.985	22.276	9.876	4.935	52.072
TOTAL	**19.823**	**31.958**	**19.558**	**9.773**	**81.112**

Además, este Tribunal ha detectado pagos aplicados al Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social realizados por la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” por un importe de 3.000 euros, y por la Mutua número 275.- “FRATERNIDAD MUPRESPA” por un importe de 2.900 euros realizados a la “Fundación Instituto Europeo de Salud y Bienestar Social”, que se corresponden con la colaboración empresarial de ambas Mutuas para dar cumplimiento a los fines fundacionales de ésta. La “Fundación Instituto Europeo de Salud y Bienestar Social”, centro colaborador de la Organización Mundial de la Salud desde 2004, es una Institución sin ánimo de lucro, que promueve actividades culturales y formativas, encaminadas a promocionar la salud, la responsabilidad social y el medio ambiente.

Por todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera que el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería proceder a la regulación de la posible participación o integración de las Mutuas, a título colectivo, en todo caso, en este tipo de organizaciones internacionales de Seguridad Social y tomar las medidas oportunas para evitar, en el futuro, la reiteración de estos pagos, al menos, a título individual por cada Mutua.

III.8.5.2. CUOTAS DE ASOCIACION ABONADAS A ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Como ya ha quedado apuntado en el epígrafe anterior, las Mutuas son asociaciones de empresarios libremente constituidas, para colaborar, exclusivamente, en la gestión de la Seguridad Social. Y estando limitada su actividad a esta colaboración, no tiene ningún posible encaje, a juicio de este Tribunal de Cuentas, su participación o integración a título individual en organizaciones empresariales. Participación o integración que representa un coste para el patrimonio de la Seguridad Social ya que la cuotas a de asociación a estas organizaciones empresariales son satisfechas por las Mutuas con cargo al presupuesto de la Seguridad Social que gestionan.

La participación de los empresarios asociados en la gestión de las Mutuas, regulada en la Ley General de la Seguridad Social y en el Reglamento sobre colaboración en la gestión, será efectiva a través de sus órganos de gobierno y de participación –Junta General, Junta Directiva, Comisión de Control y Seguimiento y Comisión de Prestaciones Especiales-. Es más, la mitad de los miembros de la Comisión de Control y Seguimiento corresponderá a la representación de los empresarios asociados a cada Mutua, elegidos a través de las organizaciones empresariales de mayor representatividad, y la otra mitad, a la representación de los trabajadores protegidos por la Mutua, a través de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial de actuación de cada Mutua –artículo 37 del Reglamento sobre colaboración en la gestión-.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no resulta procedente que, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, las Mutuas abonen cuotas de asociación por la participación o integración en organizaciones empresariales. Sin embargo, de acuerdo con los datos facilitados al efecto por las Mutuas incluidas en la muestra, las cuotas de asociación a organizaciones empresariales o de trabajadores, satisfechas en los ejercicios 2005 y 2006, han sido las siguientes:

CUADRO Nº 44

CUOTAS DE ASOCIACIÓN SATISFECHAS A ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

(En euros)

EJERCICIO	Nº 10 UNIVERSAL MUGENAT	Nº 151 ASEPEYO	Nº 274 IBERMUTUAMUR	Nº 275 FRATERNIDAD MUPRESPA	TOTAL
2005	34.726	12.179	12.085	16.602	75.592
2006	24.335	29.888	19.331	15.842	89.396
TOTAL	**59.061**	**42.067**	**31.416**	**32.444**	**164.988**

Este Tribunal de Cuentas considera que todos los importes señalados podrían ser susceptibles de constituir pagos indebidos. El Ministerio de Trabajo e Inmigración debería reforzar el control ejercido sobre este tipo de gastos, con el objeto de evitar que se sigan produciendo en el futuro, dado que provocan un perjuicio económico para el patrimonio de la Seguridad Social.

En los Anexos I, II, III y IV se encuentran relacionados los importes que en concepto de cuotas de asociación abonadas a organizaciones empresariales se consideran posibles pagos indebidos[161].

III.8.5.3. ASOCIACIONES DE MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO

III.8.5.3.1. Cuotas satisfechas a Asociaciones de Mutuas de ámbito territorial

Con independencia de las cuotas de asociación señaladas en los párrafos anteriores, se ha detectado la existencia de cuotas de asociación satisfechas a Asociaciones de Mutuas distintas a AMAT, cuyo ámbito de actuación no es nacional sino territorial.

De acuerdo con la información facilitada por las Mutuas incluidas en la selección efectuada por este Tribunal de Cuentas, tanto principal como complementaria, y por la información facilitada al efecto por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en los ejercicios a los que se circunscribe el ámbito temporal de la presente Fiscalización, años 2005 y 2006, existían, al menos, dos Asociaciones de Mutuas de Accidentes de Trabajo de ámbito autonómico:

- Asociación Catalana de Mutuas de Accidentes de Trabajo (ACMAT)

Inscrita en el Registro correspondiente del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña, la Asociación Catalana de Mutuas de Accidentes de Trabajo (ACMAT) es una asociación constituida al amparo de lo establecido en la Ley 19/1977, de 4 de abril, reguladora del derecho de asociación sindical, y en el Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, sobre depósito de los estatutos de las organizaciones constituidas al amparo de la citada Ley.

Sus estatutos establecen que podrán formar parte de ella las Mutuas que tengan su sede social o actúen en el territorio de Cataluña, siendo sus fines genéricos la coordinación, gestión, fomento, representación y defensa de los intereses comunes de sus miembros, siempre que no supongan el desarrollo de funciones propias de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, las cuales corresponden individualmente a las Mutuas asociadas.

Mediante Resolución de 21 de diciembre de 1999, la DGOSSautorizó la financiación de las cuotas de asociación con cargo a los respectivos presupuestos de gastos de las Mutuas (subconcepto 2265.- “Gastos diversos. Cuotas de asociación”). Además, ACMAT debe someter a la aprobación

[161] En fase de alegaciones “FRATERNIDAD MUPRESPA” ha manifestado que las Mutuas, tanto por su consideración de ser agrupaciones de empresarios como por el hecho de ser en sí mismas empresas, gozan del derecho de asociación que les atribuye el artículo 1 de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical. Además, aduce la necesidad de asociarse a asociaciones empresariales como AMAT, UNESPA (Asociación Empresarial del Seguro) o ASECORE (Asociación Española de Corredores de Reaseguros) en defensa de sus intereses en el ámbito de la negociación del Convenio Colectivo General aplicable a las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo.

Sobre la alegación formulada, el Tribunal de Cuentas debe hacer constar que, en primer lugar, el Anteproyecto de Informe no cuestiona el derecho de asociación que asiste a las Mutuas, por lo que no cuestiona la asociación de las Mutuas a AMAT, en cuanto a su propia naturaleza de asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, tal y como se recoge en el epígrafe III.8.5.3 del Anteproyecto de Informe. Lo que no comparte es el criterio de la necesidad de asociación a otras organizaciones empresariales, para garantizar la defensa de sus intereses en asuntos tales como la negociación del Convenio Colectivo, defensa que, en todo caso, podría realizar colegiadamente la propia AMAT, máxime cuando las correspondientes cuotas de asociación son financiadas con recursos públicos, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

de dicho Centro Directivo el proyecto de presupuesto de cada año, así como la liquidación del mismo.

De acuerdo con los datos facilitados al efecto por las Mutuas incluidas en la muestra principal, las cuotas de asociación a ACMAT, satisfechas en los ejercicios 2005 y 2006, han sido las siguientes:

CUADRO Nº 45

CUOTAS SATISFECHAS A FAVOR DE ACMAT

(En euros)

NOMBRE	CUOTA ASOCIACIÓN 2005	CUOTA ASOCIACION 2006
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	20.069	21.881
Nº 11. MAZ	3.418	2.220
Nº 151. ASEPEYO	40.514	41.991
Nº 274. IBERMUTUAMUR	1.450	1.439
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	5.817	6.195
TOTAL	**71.268**	**73.726**

Hay que señalar que el importe de las cuotas que aportan las Mutuas se calcula en función de su recaudación en Cataluña. El importe total del presupuesto de los ejercicios 2005 y 2006 de ACMAT se ha elevado a 162.240 euros y 169.600 euros, respectivamente.

En el análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas de la memoria de liquidación del presupuesto de ACMAT correspondiente al año 2006 y del presupuesto de funcionamiento para el 2007, se ha detectado, dentro de los gastos de gestión y desplazamiento, un importe de 10.550 euros y 11.000 euros, respectivamente, correspondiente a la cuota de asociación a “Fomento del Trabajo Nacional”, por la asociación de ACMAT a la patronal catalana en representación de las Mutuas que actúan en Cataluña.

Este Tribunal de Cuentas no considera ajustado a derecho que, con cargo a cuotas de la Seguridad Social, se financie el coste de asociación a una confederación empresarial (Fomento del Trabajo Nacional), ya que si, como se ha apuntado en el epígrafe anterior, no procede la asociación individual de cada una de las Mutuas a organizaciones empresariales o sindicales, tampoco procede esa asociación a través de una tercera entidad como sería el caso de ACMAT.

- Asociación Valenciana de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AVAMAT)

Hay que señalar que, en este supuesto, no existe ninguna autorización de la DGOSS para que las Mutuas que pertenezcan a la misma imputen las cuotas de asociación a su presupuesto de gastos.

De acuerdo con la documentación facilitada al efecto por el mencionado Centro Directivo, la única información que dispone sobre su existencia es la referencia de AMAT a sus Consejos Territoriales, constituidos en todo el territorio nacional, con la excepción de Cataluña y Valencia, cuyas funciones son desarrolladas por ACMAT y AVAMAT, respectivamente.

Respecto a las Mutuas analizadas en los trabajos desarrollados en el marco de la presente Fiscalización, tanto de la muestra principal como complementaria, este Tribunal de Cuentas ha detectado el pago de las siguientes cuotas de los ejercicios 2005 y 2006, respectivamente, abonadas a esta asociación.

CUADRO Nº 46

CUOTAS SATISFECHAS A FAVOR DE AVAMAT

(En euros)

NOMBRE	CUOTA ASOCIACIÓN 2005	CUOTA ASOCIACIÓN 2006
Nº 10. UNIVERSAL MUGENAT	7.923	8.594
Nº 11. MAZ	1.100	1.600
Nº 151. ASEPEYO	12.850	4.590
Nº 274. IBERMUTUAMUR	25.634	12.092
Nº 275. FRATERNIDAD MUPRESPA	8.065	0
TOTAL	**55.572**	**26.876**

No obstante lo anterior, según información de la DGOSS formarían parte de AVAMAT, además las siguientes Mutuas: 4.- “MIDAT MUTUA”, 7.- “MUTUA MONTAÑESA”, 15.- “MUVALE”[162], 19.- “REDDIS UNIÓN MUTUAL”[130], 35.- “FIMAC”, 39.- “MUTUA INTERCOMARCAL”, 61.- “FREMAP”, 126.- “MUTUAL CYCLOPS”, 267.- “UNIMAT” y 271.- “UNIÓN MUSEBA-IBESVICO”[162].

De la documentación justificativa del pago realizado a esta Asociación de Mutuas por parte de la Mutua número 10.- “UNIVERSAL MUGENAT” se desprende que, además de la cuota de AVAMAT (2.200 euros al año), propiamente dicha, se incluían otros importes correspondientes a cuotas por patrocinio de la feria “LABORALIA 2005”, a la cuota de AVAMAT correspondiente a la anualidad 2005 de asociación a la Confederación Empresarial Valenciana y a la cuota correspondiente a la participación en la revista *Trabajo Seguro*, todas ellas actividades que quedan fueran del ámbito de actuación de las Mutuas, en su calidad de Entidades Colaboradoras en la gestión, y que, por tanto, no deberían satisfacerse en ningún caso con cargo al patrimonio de la Seguridad Social.

La aparición de Asociaciones de Mutuas independientes, de ámbito territorial distinto al nacional, como es el caso de las analizadas ACMAT y AVAMAT, va en contra, a juicio de este Tribunal de Cuentas, de los principios generales que inspiran el ordenamiento jurídico español de Seguridad Social: universalidad, unidad, solidaridad e igualdad, recogidos todos ellos en el artículo 2.1 de la Ley General de Seguridad Social.

[162] Con fecha 30 de octubre de 2006, la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 15.- "MUTUA VALENCIANA LEVANTE" se fusionó con la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 271.- "UNIÓN MUSEBA IBESVICO", dando lugar a la actual Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 15.- "UMIVALE".

Una consecuencia de la aplicación de estos principios generales es la inexistencia de límite territorial de actuación para las MATEPSS. Si bien se exige para su constitución y mantenimiento la superación de unos umbrales cuantitativos, tanto de empresarios asociados, como de volumen de cuotas, no existe algo similar en cuanto al ámbito territorial. Y siendo el ámbito de actuación de todas las Mutuas el nacional, no parece ajustado a los principios de buena gestión financiera –eficiencia, eficacia y economía- que deben presidir el proceso de gasto público, la coexistencia de una Asociación de Mutuas de ámbito nacional, con la existencia de Asociaciones independientes –con cuotas de asociación, asimismo, independientes- de ámbito territorial autonómico.

Si la organización de AMAT así lo aconsejara nada impediría, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la aparición en su seno de delegaciones o consejos territoriales que, financiados por la propia Asociación, realizaran las funciones de la Asociación en las demarcaciones territoriales en las que se creyera conveniente su constitución. Pero todo ello financiado con una aportación única de cada Mutua a AMAT.

Hay que señalar al respecto que la DGOSS, en trámite de alegaciones, informa de que "*en la actualidad la única asociación de mutuas que se encuentra operativa es la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), la cual, desde el presente año 2008, ha asumido el desarrollo de las actividades en el ámbito de Cataluña de la Asociación Catalana de Mutuas de Accidentes de Trabajo (ACMAT), única asociación de ámbito autonómico que, por otra parte, contaba con la autorización correspondiente de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social para que las mutuas pertenecientes a la misma satisficiesen sus cuotas de asociación con cargo a los recursos de la Seguridad Social gestionados por las mismas*".

III.8.5.3.2. Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT)

En relación con AMAT, este Tribunal de Cuentas debe reiterar la conclusión ya recogida en el *"Informe de Fiscalización de las relaciones financieras de la Tesorería General de la Seguridad Social con las* Mutuas *de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, con especial referencia a las operaciones del Fondo de Prevención y Rehabilitación*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 24 de enero de 2004.

Así se concluía sobre el régimen de tutela de AMAT, ejercido por el MTAS, lo siguiente: "*en las relaciones entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (AMAT) confluyen dos realidades contrapuestas. Por un lado, el legítimo interés del Ministerio por controlar el destino de los gastos de las Mutuas (entre ellos el gasto por el pago de las cuotas de asociación) y, por otro lado, la falta de apoyo normativo para controlar las actividades de AMAT, lo que sitúa en el terreno de la inseguridad jurídica los distintos controles y actuaciones que viene realizando el Ministerio sobre AMAT".*

En concordancia con la conclusión señalada, se efectuaba la siguiente recomendación: "*el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe fijar claramente a las Mutuas y no a AMAT unos límites cuantitativos a los importes de los conceptos presupuestarios destinados a las cuotas de asociación",* así como que *"debería instrumentar jurídicamente sus competencias sobre dicha Asociación".*

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería analizar la conveniencia de abordar la reforma de sus relaciones de control y tutela de AMAT, instrumentando jurídicamente sus competencias sobre dicha Asociación. En este marco de posible reforma, debería abordar el

tratamiento de las asociaciones surgidas en determinados ámbitos autonómicos, con el fin de evitar la duplicidad de cuotas de asociación que, en la actualidad, se están produciendo con una única finalidad y con cargo a recursos públicos –cuotas de la Seguridad Social-.

Madrid, 26 de marzo de 2009

EL PRESIDENTE



Manuel Núñez Pérez

ANEXOS

ANEXO I

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS POR LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

(En euros)

CONCEPTO	IMPORTE	REFERENCIA INFORME
I. UNIDADES DE OBRA FACTURADAS POR DUPLICADO	**57.208**	**II.4.5.2.3.2.B**
Instalación de una centralita telefónica digital en la calle Correderas 27, de León	8.112	III.4.3.1.1
Cableado, instalación de voz y datos en la calle Ronda de la Mata, 9, de Ciudad Real	2.669	III.4.3.1.1
Instalación y suministro de una centralita en centro asistencial en Torrevieja, Alicante	6.756	III.4.3.1.1
Reforma de la sala de rayos X en el centro asistencial de la calle Balmes, 17, de Barcelona	25.716	III.4.3.1.1
Suministro y colocación de puerta corredera para vallas lacadas en blanco, automatizada, en el centro asistencial Mas Blau, de Barcelona	13.955	III.4.3.1.1
II. DIETAS INDEBIDAS POR ASISTENCIA A ÓRGANOS DE GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN	**199.519**	**II.4.5.4.4**
Retribuciones a miembros de la Junta Directiva que no han acudido a sus reuniones	136.750	III.7.7
Retribuciones a miembros de la Junta Directiva por participar en la Junta General	62.769	III.7.7
III. RETRIBUCIONES EN CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA	**5.469.107**	**II.4.5.5.2.3**
Pagos indebidos realizados a diversos colaboradores	5.469.107	III.6.4.3.1
IV. CUOTAS DE ASOCIACIÓN O FINANCIACIÓN DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	**59.061**	**II.4.5.6.1**
Pagos indebidos en concepto de cuotas de asociación a organizaciones empresariales	59.061	III.8.5.2
V. OFERTA GRATUITA DE SERVICIOS AJENOS A LA SEGURIDAD SOCIAL	**102.723**	**II.4.5.6.2**
Coste de la tarjeta de fidelización "GLOBAL CARD"	102.723	III.8.1.3
VI. ACTIVIDADES PUBLICITARIAS O PROMOCIONALES DIRIGIDAS A LA CAPTACIÓN DE EMPRESAS	**1.984.905**	**II.4.5.6.5 y 6**
Participación en el 12 Congreso de Unió General de Treballadors de Lleida, celebrado los días 20, 21 y 22 de junio de 2005	20.416	III.8.4.1.1
Participación en el Congreso Nacional de FACONAUTO, celebrado en Madrid en noviembre de 2004.	13.679	III.8.4.1.1
Estudio "*Asegurar un crecimiento rentable y equilibrado*" (Plan Estratégico de la Mutua), elaborado por la empresa MCKINSEY & COMPANY, S.L.	1.770.589	III.8.4.1.1
Pagos realizados a la sociedad CODORNIÚ, S.A., en concepto de liberalidades a favor de Directores Territoriales y representantes	17.260	III.8.4.1.1
Gastos de *catering* correspondientes a la Convención Nacional de la Mutua de 2005	162.961	III.8.4.1.1
VII. ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN NO ASUMIBLES POR LA SEGURIDAD SOCIAL	**85.110**	**II.4.5.9.1**
Contratos de trabajo temporal suscritos para la realización de trabajos del Servicio de Prevención Ajeno	4.494	III.7
Cursos de Prevención de Riesgos Laborales realizados por SENTA WORK, S.L., para personal de la Sociedad de Prevención	5.400	III.7.4.1
Cursos realizados por SOLO RC, S.L. para personal de la Sociedad de Prevención	2.393	III.7.4.1
Cena de Navidad abonada a GASTRONOMIA Y RESTAURACIÓN GRAN CANARIA, S.L., con participantes ajenos a la Mutua	3.270	III.8.4.1.2
Pagos realizados por la participación en las "III Jornadas Iberoamericanas" de ABENGOA sobre Prevención de Riesgos Laborales	6.772	III..8.4.1.2

CONCEPTO	IMPORTE	REFERENCIA INFORME
Adquisición de 755 chalecos de alta visibilidad para el Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua	4.069	III.8.4.1.2
Reparto proporcional de la factura de CORE SOLUTIONS, S.L. en concepto de verificación de los activos fijos en el proceso de segregación de las actividades de prevención de riesgos laborales	8.154	III.8.4.1.2
Participación en la Feria “FISALUD”	26.473	III.8.4.1.2
Participación en la “Feria Preventia 2005”	21.643	III.8.4.1.2
Reparto proporcional del coste de la factura de INFANTA CATERING 2000, S.L., por los asistentes de la Sociedad de Prevención	1.525	III.8.4.1.2
Participación de personal de la Sociedad de Prevención en el Curso de “Desarrollo Liderazgo 2º Módulo”	917	III.8.4.1.2
VIII. OTROS GASTOS INDEBIDOS O NO JUSTIFICADOS	**39.986**	**II.4.5.10.1**
Estudio, promoción y asesoramiento por la formalización de seguros privados, facturados por C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A.,	26.066	III.4.3.1.3
Diversos informes no aportados, facturados por CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L.	13.920	III.4.3.1.3
TOTAL PAGOS INDEBIDOS	**7.997.619**	

ANEXO II

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS POR LA MUTUA NÚMERO 275.- "FRATERNIDAD MUPRESPA"

(En euros)

CONCEPTO	IMPORTE	REFERENCIA INFORME
I. DIETAS INDEBIDAS POR ASISTENCIA A ÓRGANOS DE GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN	**113.158**	**II.4.5.4.4**
Dietas por asistencia a las comisiones asesoras nacional y provinciales	113.158	III.7.7
II. RETRIBUCIONES EN CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA	**3.317.676**	**II.4.5.5.2.3**
Pagos indebidos realizados a diversos colaboradores	3.317.676	III.6.4.3.3
III. CUOTAS DE ASOCIACIÓN O FINANCIACIÓN DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	**32.444**	**II.4.5.6.1**
Pagos indebidos en concepto de cuotas de asociación a organizaciones empresariales	32.444	III.8.5.2
IV. ACTIVIDADES PUBLICITARIAS O PROMOCIONALES DIRIGIDAS A LA CAPTACION DE EMPRESAS	**8.678**	**II.4.5.6.5**
Participación, como empresa adherida a través de ALCALAEXPONE 2005 (organizado Fundación ALCALAINNOVA), con la instalación de un *stand* en la feria de muestras sobre el "Plan de desarrollo sostenible de Alcalá de Guadaira"	1.718	III.8.4.3.1
Participación en la organización del 39º Congreso Confederal de la Unión General de Trabajadores	6.960	III.8.4.3.1
V. ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN NO ASUMIBLES POR LA SEGURIDAD SOCIAL	**497.799**	**II.4.5.9.1**
Aportación al Colegio de Graduados Sociales de Almería para la impartición de unas Jornadas celebradas sobre "Sensibilización sobre la Prevención de Riesgos Laborales"	3.000	III.8.4.3.2
Campañas preventivas realizadas en empresas del grupo INDITEX	5.600	III.5.4.1.3
Inscripción en 6 Másteres en Gestión de la Prevención en la Empresa. Especialista en Seguridad en el Trabajo, impartidos por la "Fundación Instituto Europeo de Salud y Bienestar Social"	8.220	III.7.4.3
Inscripción en un Máster en Prevención de Riesgos Laborales a favor de un facultativo especialista en Medicina preventiva del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua	5.002	III.7.4.3
Gastos del convenio de colaboración con la Universidad Carlos III para la realización de Máster en Prevención de Riesgos Laborales, diversas especialidades	59.093	III.7.4.3
Pago realizado a la sociedad SOGETI ESPAÑA, S.L.U., correspondiente a la "Implantación de Módulos de Prevención de Riesgos y Vigilancia de la Salud"	169.372	III.7.4.3
Inscripción de J.P.D. a una conferencia sobre Servicios Médicos (SERPREM 2005) impartida por el INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RESEARCH, S.L.	1.507	III.7.4.3
Gastos por servicios realizados para el Servicio de Prevención Ajeno por J.A.R.T., facultativo especialista en Medicina del Trabajo, desplazado para la realización de reconocimientos médicos	5.666	III.8.4.3.2
Estudio sobre el impacto biológico de las radiaciones ionizantes en las tripulaciones aéreas	154.461	III.8.4.3.2

CONCEPTO	IMPORTE	REFERENCIA INFORME
Indemnizaciones por razón del servicio de personal adscrito a la Sociedad de Prevención	1.446	III.8.4.3.2
Financiación de 2.000 manuales denominados “Equipos de Protección Individual” con destino a la compañía aérea IBERIA	5.142	III.8.4.3.2
Financiación, con destino a ENDESA, de diverso material destinado a la prevención de riesgos laborales	27.995	III.8.4.3.2
Aportaciones al Plan de pensiones de la Mutua a favor de personal de la Sociedad de Prevención	48.436	III.7.3.1
Póliza de seguro de cobertura de los daños o pérdidas de los equipos de las unidades móviles	2.859	III.8.4.3.2
TOTAL PAGOS INDEBIDOS	**3.969.755**	

ANEXO III

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS POR LA MUTUA NÚMERO 274.- "IBERMUTUAMUR"

(En euros)

CONCEPTO	IMPORTE	REFERENCIA INFORME
I. INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO PROCEDENTE	**163.382**	**II.4.5.2.3.3.b**
Indemnización por despido Jefe del Departamento de Suministros	163.382	III.7.5
II. CURSOS DE FORMACIÓN CUYA REALIZACIÓN NO HA SIDO ACREDITADA	**501.912**	**II.4.5.2.3.3.c**
Cursos de Ofimática celebrados en el año 2005 por INFICOT	222.800	III.7.4.2
Cursos de Prevención de Riesgos Laborales *on line* celebrados en el año 2005 por INFICOT	93.758	III.7.4.2
Cursos presenciales de Prevención de Riesgos Laborales celebrados en el año 2006 por INFICOT	88.140	III.7.4.2
Cursos "vía Internet" de Prevención de Riesgos Laborales celebrados en el año 2006 por INFICOT	97.214	III.7.4.2
III. RETRIBUCIONES ABONADAS EN CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA	**769.153**	**II.4.5.5.2.3**
Pagos indebidos realizados a diversos colaboradores	769.153	III.6.4.3.2
IV. CUOTAS DE ASOCIACIÓN O FINANCIACION DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	**31.416**	**II.4.5.6.1**
Pagos indebidos en concepto de cuotas de asociación a organizaciones empresariales	31.416	III.8.5.2
V. ACTIVIDADES PUBLICITARIAS O PROMOCIONALES DIRIGIDAS A LA CAPTACION DE EMPRESAS	**101.481**	**II.4.5.6.5**
Participación en la Jornada Técnico Sanitaria de profesionales ajenos a la entidad	101.481	III.8.4.2.1
VI. OFERTA GRATUITA DE SERVICIOS AJENOS A LA SEGURIDAD SOCIAL	**622.557**	**II.4.5.6.2**
Coste de la tarjeta de fidelización "IBERMUTUAMUR PLUS"	622.557	III.8.1.3
VII. ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN NO ASUMIBLES POR LA SEGURIDAD SOCIAL	**244.574**	**II.4.5.9.1**
Actividades de formación externa financiadas a personal no perteneciente a la plantilla de Seguridad Social de la Mutua	32.240	III.7.4.2
Parte proporcional pago póliza seguro de vida a favor del personal de la Sociedad de Prevención	159.149	III.7.3.2
Participación en la "Feria Preventia 2005"	53.185	III.8.4.2.2
TOTAL PAGOS INDEBIDOS	**2.434.475**	

ANEXO IV

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS POR LA MUTUA NÚMERO 151.- "ASEPEYO"

(En euros)

CONCEPTO	IMPORTE	REFERENCIA INFORME
I. RETRIBUCIONES ABONADAS EN CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA	**299.792**	**II.4.5.5.2.3**
Pagos indebidos realizados a diversos colaboradores	299.792	III.6.4.3.4
II. CUOTAS DE ASOCIACION O FINANCIACION DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	**42.067**	**II.4.5.6.1**
Pagos indebidos en concepto de cuotas de asociación a organizaciones empresariales	42.067	III.8.5.2
III. ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN NO ASUMIBLES POR LA SEGURIDAD SOCIAL	**1.885**	**II.4.5.9.1**
Publicidad para la cobertura de puestos de trabajo en la Sociedad de Prevención	1.885	III.8.4.4.2
IV. OTROS GASTOS INDEBIDOS O NO JUSTIFICADOS	**2.624**	**II.4.5.10.2**
Financiación de jornadas por diversos Colegios de Graduados sociales	2.624	III.8.4.4.1
TOTAL PAGOS INDEBIDOS	**346.368**	

ANEXO V

POSIBLES PAGOS INDEBIDOS REALIZADOS POR LA MUTUA NÚMERO 267.- "UNIMAT"

(En euros)

CONCEPTO	IMPORTE	REFERENCIA INFORME
I. RETRIBUCIONES ABONADAS EN CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA DIRECTA	**168.724**	**II.4.5.5.2.3**
Pagos indebidos realizados a diversos colaboradores	168.724	III.6.4.3.4
TOTAL PAGOS INDEBIDOS	**168.724**	

ANEXO VI

SOCIEDADES VINCULADAS A PERSONAS DE LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT"

COD. SOCIEDAD	RAZÓN SOCIAL	CODIGO PERSONAS VINCULADAS				RELACIÓN MUTUA - SOCIEDADES			
		PJ-JUNTA DIRECTIVA	PA-PERSONAL ACTIVO MUTUA	PP-EX PERSONAL MUTUA	PI-OTRAS PERSONAS	347 2006	347 2005	% DEP. 2006	% DEP. 2005
S1	CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A.		PA1 PA2 PA3 PA4 PA5 PA6 PA11	PP1 PP2 PP4 PP5 PP7	PI1 PI4 PI5	0	248.839	0%	9%
S2	CENTRO MÉDICO DELFOS, S.A.			PP4	PI6 PI7	2.551.564	2.440.227	ND	15%
S3	CENTRES CATALANS MED. I SALUT, S.L.			PP5	PI1 PI5	599.270	404.283	ND	97%
S4	CENTROS CANARIOS MEDICINA Y SALUD, S.L.		PA7 PA8	PP6 PP9	PI3 PI5	768.149	626.300	ND	100%
S5	RESTON CONFORTING, S.L.			PP1 PP7 PP8	PI5	836.520	1.954.729	22%	64%
S6	PROYECTOS SOUND, S.L.		PA8 PA11 PA12 PA13 PA14	PP1 PP4 PP5 PP7	PI1 PI4 PI5	1.561.554	2.380.157	84%	84%
S7	MEDIGEST SALUD, S.L.		PA4 PA6 PA8 PA11 PA49	PP1 PP2 PP5 PP7 PP10	PI1 PI4 PI5	38.183	118.010	ND	9%
S8	PAUTA SYSTEM, S.L.				PI5 PI8	1.310.800	453.400	81%	69%
S9	ASGENTA, S.L.			PP7 PP12	PI5	1.256.759	4.927.829	26%	100%
S10	PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L.				PI5 PI10	628.400	524.550	88%	97%
S11	TELEMÁTICA INTERACTIVA SERVINET, S.L.		PA17 PA18 PA19 PA34 PA51	PP2 PP3 PP7 PP12	PI2	849.509	559.646	33%	30%
S12	RIGOS STAR PROMOTOR, S.L.		PA10	PP7 PP13 PP14	PI5	902.020	1.018.980	100%	100%
S13	BIOMECÁNICA APLICADA A SISTEMAS Y SERVICIOS, S.L.		PA27	PP1		606.112	377.114	56%	52%
S14	URGEOMAR, S.L.				PI6 PI7	43.243	71.555	ND	4%
S15	GABINETE NUCLEAR DELFOS, S.L.				PI7 PI9	18.089	24.685	ND	3%
S16	CENTRO DIAGNÓSTICO AR-VI, S.A.				PI9	150.783	125.087	ND	7%
S17	REAL TIME TELEMEDICINE SERVICES, S.A.		PA3			117.225	0	43%	NA
S18	SANTAX TRADE, S.L.		PA23	PP8		0	0	ND	ND
S19	TÉCNICAS Y TERAPÉUTICAS MÉDICAS, S.A.				PI7 PI9	113.645	161.146	3%	5%
S20	PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L.	PJ1	PA6 PA11	PP7	PI4 PI5	5.397	6.857	2%	4%
S21	RESONANCIA MAGNÉTICA Y TRANS. IMAGEN, S.L.				PI5	120.260	23.660	ND	46%
S22	SENTA WORK, S.L.		PA10	PP14	PI5	406.894	437.995	48%	75%
S23	AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERV. PARA MEDICINA Y SALUD, S.L.			PP1 PP7		0	0	SCN	SCN
S24	GOLDANIA, S.L.		PA25	PP7		0	0	0	NA
S25	TCI TECNICS CONSTRUCCIÓ INMOBILIARIA, S.L.		PA15			0	0	ND	ND
S26	MULTI CANALES INTELIGENTES COMERCIALES, S.L.		PA5			0	0	ND	ND
S27	INSTITUTO DE ASISTENCIA MÉDICA. INTEGRAL, S.L.		PA4			0	0	ND	0

COD. SOCIEDAD	RAZÓN SOCIAL	CODIGO PERSONAS VINCULADAS				RELACIÓN MUTUA - SOCIEDADES			
		PJ-JUNTA DIRECTIVA	PA-PERSONAL ACTIVO MUTUA	PP-EX PERSONAL MUTUA	PI-OTRAS PERSONAS	347 2006	347 2005	% DEP. 2006	% DEP. 2005
S28	BIODAS LOGISTIC, S.L.			PP8		NA	NA	NA	NA
S29	SERVICIOS MÉDICOS MÓVILES, S.L.		PA11		PI5	51.605	180.606	15%	55%
S30	PRYM AGRUPACIÓN, S.A.				PI5	0	0	0	0
S31	ORGANIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE REUNIONES, S.L.			PP9 PP11	PI3	57.307	58.843	ND	25%
S32	PYME ROURA, S.L.			PP7		5.137	4.039	1%	2%
S33	C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A.		PA14 PA16 PA17 PA18 PA19 PA26 PA28 PA30 PA32	PP1 PP3 PP4	PI1 PI8 PI10	13.561	12.505	2%	2%
S34	CENTRO MÉDICO AROUSA, S.L./ MEDICAL WORLD SYSTEM, S.L.				PI5	86.787	110.194	21%	27%
S35	MUTUA PENEDÉS DE PREVISIÓN SOCIAL		PA16 PA18 PA20 PA21	PP1 PP2 PP3 PP4 PP7	PI10	0	0	NA	NA
S36	PREMESER, A.I.E.		PA8 PA11		PI1 PI5 PI8	0	0	0	0
S37	PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISIÓN SOCIAL A PRIMA FIJA		PA1 PA6 PA7 PA12 PA14 PA15 PA16 PA17 PA18 PA19 PA20 PA21 PA22 PA23 PA24 PA26 PA29 PA30 PA31 PA35 PA37 PA42 PA50	PP1 PP2 PP3 PP4 PP7 PP10 PP11	PI1 PI8 PI10	74.341	52.084	0,3%	0,2%
S38	UNIDES PREVISIÓN, A.I.E.		PA20 PA21 PA23 PA24	PP1 PP3 PP4	PI10	0	0	NA	NA
S39	CONSULTORES EN PREVISIÓN SOCIAL, S.L.		PA5 PA15 PA20 PA46	PP1 PP7	PI5 PI8	13.920	0	1%	0
S40	AURA GLOBAL, S.L.		PA1 PA2 PA3 PA4 PA5 PA9 PA12 PA13 PA14 PA16 PA17 PA18 PA19 PA20 PA21 PA23 PA24 PA25 PA26 PA29 PA30 PA31 PA32 PA33 PA34 PA35 PA36 PA37 PA38 PA39 PA40 PA41 PA42 PA43 PA44 PA45 PA46 PA47 PA48 PA50 PA51 PA52 PA53	PP1 PP2 PP3 PP4 PP5 PP7 PP8 PP11	PI1 PI5	0	0	ND	SCN
S41	SANTA ISCLA UNIÓN, S.A.		PA5 PA13 PA14 PA16	PP1 PP4 PP7	PI5	0	0	SCN	SCN

SCN: Importe 0 de la cifra de negocios según datos depositados en el Registro Mercantil
ND: Información no disponible
NA: No aplicable

PERSONAS RELACIONADAS CON LA MUTUA NÚMERO 10.- "UNIVERSAL MUGENAT" Y CON LAS SOCIEDADES VINCULADAS

MIEMBROS JUNTA DIRECTIVA

COD.	INICIALES	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
PJ1	J.L.H.V.	S20	Socio fundador y Administrador

PERSONAL EN ACTIVO MUTUA

COD.	INICIALES	CARGO MUTUA	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
PA1	A.B.C.	Jefe Dpto. Gestión de Cobros	S1	Administrador Único*
			S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA2	J.A.M.	Director Gerente	S1	Administrador Único
			S40	Socio 2006
PA3	J.M.B.M.	Director Médico y apoderado	S1	Consejero
			S17	Reprte de la accionista Agrup. Centros y Servs. para Medicina y Salud
			S40	Socio 2006
PA4	J.R.B.B.	Director Prevención Siniestralidad	S1	Consejero
			S7	Vocal Consejo
			S27	Presidente, Consejero, apoderado*, Administrador* y Socio fundador
			S40	Socio 2006
PA5	P.T.C.	Director Prevención Siniestralidad e Innovación	S1- S26- S39- S41	Consejero
			S26	Presidente* y Administrador*
			S40	Socio 2006
PA6	M.S.G.	Directora Técnica de Grandes Clientes en 2006	S1	Firmante del Convenio con Mutua en 2005
			S7	Trabajadora por cuenta ajena hasta 2005
			S20	Administrador hasta octubre 2005
			S37	Miembro de la Comisión de Control*
PA7	S.H.O.	Administrativo Las Palmas	S4	Apoderado* y Administrador hasta enero 2006
			S37	Trabajador por Cuenta Ajena
PA8	Y.C.B.S.	Administrativo Barcelona	S4	Apoderado
			S6- S36	Trabajadora por cuenta ajena
			S7	Apoderado*
PA9	A.V.C.	Director Territorial	S40	Socio 2006
PA10	J.S.S.	Jefe Dpto. Control Gestión hasta mayo 2006, que pasó a la sociedad prevención	S12	Administrador Único
			S22	Trabajador por cuenta ajena
PA11	J.A.H.E.	Administrativo Afiliación	S1- S29	Trabajador por cuenta ajena
			S6	Administrador, apoderado y trabajador
			S7	Administrador Único hasta 2007 y Apoderado
			S20	Representante de MEDIGEST SALUD
			S36	Fundador en representación de MEDIGEST SALUD
PA12	J.L.R.G.	Director Administración Control de Gestión	S6	Consejero
			S37	Miembro de la Comisión de Control

COD.	INICIALES	CARGO MUTUA	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
			S40	Socio 2006
PA13	J.C.S.	Director Económico Administrativo	S6- S41	Consejero
			S40	Socio 2006
PA14	V.M.L.	Director Territorial de Barcelona	S6- S33- S41	Consejero
			S37	Miembro de la Comisión de Control*
			S40	Socio 2006
PA15	M.S.S.-2	Director de Suscripción	S25	Administrador*
			S37	Miembro de la Comisión de Control
			S39	Consejero
PA16	A.M.P.	Subdirector Gral. Recursos	S33	Consejero
			S35	Vocal de la Junta Directiva*
			S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
			S41	Consejero y Vicepresidente
PA17	J.G.B.	Subdirector Gral. Gestión y Sistemas de Información	S11	Consejero*
			S33	Consejero
			S37	Junta Directiva*
			S40	Socio 2006
PA18	F.J.T.B.	Subdirector Gral. Prestaciones y Servicios	S11	Consejero*
			S33	Consejero
			S35	Secretario Junta Directiva*
			S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA19	E.V.T.	Subdirector Gral. Organización Territorial y Marketing	S11	Consejero*
			S33	Consejero y Secretario
			S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA20	J.T.R.B.	Adjunto Subd. Gral. Gestión y Sistemas	S35	Tesorero Junta Directiva*
			S37	Miembro de la Comisión de Control*
			S38	Consejero*
			S39	Consejero
			S40	Socio 2006
PA21	F.T.N.	Director Recursos Humanos	S35	Vocal de la Junta Directiva*
			S37	Miembro de la Comisión de Control
			S38	Consejero*
			S40	Socio 2006
PA22	A.S.F.	Jefe Dpto. Desarrollo Recursos Humanos	S37	Apoderado hasta octubre 2007
PA23	J.J.F.S.	Dir. Compras, Inversiones y Serv. Grales.	S18	Socio fundador y Administrador*
			S37	Miembro de la Comisión de Control
			S38	Consejero*
			S40	Socio 2006
PA24	E.S.L.	Dir.Rels. Asociativas	S37	Miembro de la Comisión de Control
			S38	Consejero*
			S40	Socio 2006
PA25	J.L.P.D.	Consultor Gral. Dpto. Auditoría Interna	S24	Administrador Único* y Presidente Junta Cuentas 2006
			S40	Socio 2006
PA26	I.R.F.	Director Territorial Valencia	S33	Vocal del Consejo de Administración

COD.	INICIALES	CARGO MUTUA	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
			S37	Miembro de la Comisión de Control hasta mayo 2005
			S40	Socio 2006
PA27	D.D.G.	Fisioterapeuta	S13	Trabajador por cuenta ajena*
PA28	P.R.G.	Administrativo Sabadell	S33	Apoderado hasta 2005
PA29	J.T.V.	Jefe Dpto. Estudios Económicos	S37	Miembro de la Junta Directiva y Tesorero*
			S40	Socio 2006
PA30	F.M.A.	Director de Grandes Clientes	S33	Consejero y apoderado
			S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA31	J.M.A.P.E.	Director Territorial	S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA32	C.B.M.	Director Territorial	S33	Vocal del Consejo de Administración
			S40	Socio 2006
PA33	J.I.C.C.	Director Territorial	S40	Socio 2006
PA34	A.C.M.	Director Gestión Comercial y Desarrollo hasta 2005	S11	Apoderado*
			S40	Socio 2006
PA35	P.F.P.	Director Gestión Accidentes de Trabajo	S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA36	E.G.C.	Director Gestión Contingencia común / cuenta propia	S40	Socio 2006
PA37	A.G.R.	Director de Representación	S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA38	J.A.G.U.	Director de Gestión Sanitaria	S40	Socio 2006
PA39	M.A.G.R.	Director Territorial	S40	Socio 2006
PA40	E.M.P.	Técnico de Prevención en 2005, Administrativo en 2006	S40	Socio 2006
PA41	S.M.A.	Directora Territorial Prestaciones	S40	Socio 2006
PA42	C.N.R.	Director Coordinación Clínica M.U. en C.M.Delfos	S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA43	J.P.J.	Director Marketing e Imagen Corporativa	S40	Socio 2006
PA44	E.J.P.V.	Jefe Secretaría de Dirección	S40	Socio 2006
PA45	J.P.C.	Director Control Gestión y Auditoría-Apoderado	S40	Socio 2006
PA46	J.R.C.	Consultor Formación	S39	Consejero
			S40	Socio 2006
PA47	F.J.R.M.	Director Territorial	S40	Socio 2006
PA48	C.R.C.	Director Territorial	S40	Socio 2006
PA49	J.C.H.	Administrativo	S7	Vocal del Consejo
PA50	J.R.T.	Director Organización y Sistemas Información	S37	Miembro de la Comisión de Control
			S40	Socio 2006
PA51	J.S.C.	Coordinación Sistemas Operativos	S11	Apoderado*
			S40	Socio 2006

COD.	INICIALES	CARGO MUTUA	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
PA52	R.D.S.M.	Director Territorial	S40	Socio 2006
PA53	G.U.R.G.	Director Territorial	S40	Socio 2006

*Puesto ocupado en algún momento del periodo fiscalizado 2005-2006.

EX PERSONAL MUTUA

COD.	INICIALES	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
PP1	J.B.C.	S1- S6	Apoderado y Presidente
		S5	Representante de la Accionista Santa Iscla Unión
		S7	Apoderado*
		S13	Administrador Único hasta 2007
		S23	Reprte. de SANTA ISCLA UNIÓN y CENTROS SANITARIOS GENERAL en el Cons. Admon.
		S33	Apoderado
		S35	Vicepresidente de la Junta Directiva*
		S37	Junta Directiva* y apoderado*
		S38	Vicepresidente y Consejero*
		S39	Presidente Cons. Admon, Administrador Único y apoderado. Presenta dimisión en 2007
		S40	Socio 2006
		S41	Administrador Único hasta febrero 2007
PP2	J.M.O.M.	S1	Consejero
		S7	Administrador
		S11	Administrador Único*
		S35	Vocal de la Junta Directiva*
		S37	Vicepresidente de la Junta Directiva*
		S40	Socio 2006
PP3	E.G.F.	S11	Consejero* y apoderado*
		S33	Apoderado hasta oct. 2007
		S35	Apoderado y Vocal de la Junta Directiva*
		S37	Apoderado y Presidente de la Junta Directiva*
		S38	Presidente del Consejo de Administración
		S40	Socio 2006
PP4	A.B.M.	S1	Apoderado, Consejero y Trabajador
		S2	Representante de S37 en el Consejo de Administración
		S6	Apoderado mancomunado
		S33	Apoderado
		S35	Apoderado y Subdirector General*
		S37	Director General y apoderado*
		S38	Secretario del Consejo, Consejero y apoderado*
		S40	Socio 2006
		S41	Consejero
PP5	M.S.S.-1	S1- S6- S7	Trabajador por cuenta ajena
		S3	Administrador Único
		S40	Socio 2006
PP6	C.L.J.C.	S4	Apoderado*
PP7	D.R.G.	S1- S6	Consejero
		S5- S9	Secretario Junta Cuentas 2005
		S7	Administrador
		S11	Secretario y Consejero*
		S12	Secretario Consejo Administración*
		S20	Secretario Junta 2004
		S23- S37	Secretario de la Junta
		S24	Secretario de la Junta cuentas 2006
		S32	Administrador*
		S35	Secretario Junta Directiva y Vicepresidente

COD.	INICIALES	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
		S39	Secretario Consejo Administración y apoderado*
		S40	Secretario de la Junta 2006 y Socio 2006
		S41	Titular del 95% del capital en 1996, Consejero y apoderado*
PP8	J.M.X.B.	S5	Apoderado* y Trabajador por cuenta ajena*
		S18	Socio fundador y Administrador*
		S28	Administrador Único*
		S40	Socio 2006
PP9	M.P.G.M.	S4	Apoderada
		S31	Administrador Única*
PP10	C.R.L.	S7	Apoderada desde junio 2006 y Trabajadora por cuenta ajena*
		S37	Trabajadora por cuenta ajena
PP11	M.J.C.	S31	Socio fundador
		S37	Vocal de la Junta Directiva*
		S40	Socio 2006
PP12	I.C.C.	S9	Administrador Único*
		S11	Director General*
PP13	O.F.S.	S12	Trabajadora por cuenta ajena*
PP14	L.V.M.	S12	Administrador Único y Gerente*
		S22	Trabajador por cuenta ajena*

*Puesto ocupado en algún momento del período fiscalizado 2005-2006.

VINCULACIONES INDIRECTAS

COD.	INICIALES	VINCULACIÓN CON LA MUTUA	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
PI1	J.J.C.	Forma parte de sociedades junto con trabajadores y cargos de la mutua en activo o que lo fueron en el pasado	S1	Gerente
			S3	Administrador Único
			S6	Apoderado mancomunado
			S7	Apoderado*
			S33	Apoderado
			S36	Director General
			S37	Junta Directiva*
			S40	Socio 2006
PI2	J.T.C.	Parentesco 2º grado con PA5	S11	Consejero*
PI3	A.E.J.C.	Parentesco 1º grado con PP11 y 2º grado con PP6	S4- S31	Socia fundadora
PI4	J.M.S.T.	Formó parte de sociedades junto con trabajadores y cargos de la mutua en activo o que lo fueron en el pasado	S1- S6- S7	Apoderado
			S20	Administrador
PI5	M.S.H.	Fue trabajadora de Mutua Universal. Fundación privada, hasta 2002	S1- S4- S7- S10	Secretaria Junta Gral. 2005
			S3	Secretaria Junta Gral. 2005 y Administradora Única desde dic. 2007
			S5- S9	Secretaria Junta cuentas 2006
			S6	Administradora Única*
			S8-S20-S30	Secretaria Junta Gral. 2005 y 2006
			S12	Trabajadora por cuenta ajena*
			S21	Apoderada* y Trabajadora por Cuenta ajena
			S22	Trabajadora por cuenta ajena
			S29- S34	Secretaria de la Junta 2004-2005-2006
			S36	Reprte. PROYECTOS SOUND* y Trabajadora por cuenta ajena hasta dic. 2005
			S39	Socia fundadora 99%, Apoderada, Administradora y Trabajadora por cuenta ajena*
			S40	Trabajadora por cuenta ajena y Socia 2006
			S41	Socia fundadora y Trabajadora por cuenta ajena
PI6	J.M.A.	Figura en las sociedades junto a PP4, ex cargo de la mutua	S2	Presidente*, Consejero* y apoderado*
			S14	Apoderado
PI7	J.M.S.	Figura en sociedades junto a PP4, ex cargo de la mutua	S2	Presidente, Consejero*, Secretario* y Apoderado*
			S14	Administrador Único
			S15	Consejero y apoderado*
			S19	Socio fundador y Consejero Delegado*
PI8	J.M.J.B.	Figura junto a personal de la mutua en las sociedades vinculadas	S8	Administrador Único*
			S33- S36	Apoderado*
			S37	Miembro de la Comisión de Control*
			S39	Trabajador por cuenta ajena*

COD.	INICIALES	VINCULACIÓN CON LA MUTUA	COD. SOCIEDAD	CARGO SOCIEDAD
PI9	J.A.F.	El vínculo es a través de PI7, que a su vez está	S15	Apoderado, Presidente y Consejero*
			S16	Apoderado y Administrador*
			S19	Socio fundador y Administrador*
PI10	P.B.M.	Parentesco 2º grado con PP4, ex trabajador de la mutua	S10	Administradora Única
			S33	Apoderada y Administradora Única*
			S35	Apoderada*
			S37	Apoderada hasta marzo 2006
			S38	Apoderada

*Puesto ocupado en algún momento del período fiscalizado 2005-2006.

VINCULACIÓN DE SOCIEDADES POR DOMICILIO SOCIAL

DIRECCION	NOMBRE	FECHA
C/ Aragón, 385. Barcelona.	CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A.	Julio 2006
	RESTON CONFORTING, S.L.	2006
	BIOMECÁNICA APLICADA A SISTEMAS Y SERVICIOS, S.L.	2006
	C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A.	2006
	PREMESER, A.I.E.	2006
	CONSULTORES EN PREVISION SOCIAL, S.L.	2006
	SANTA ISCLA UNION, S.A.	2006
C/ Tuset, 28. Barcelona.	MEDIGEST SALUD, S.L.	1994
	ASGENTA, S.L.	Desde 2004
	AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERV. PARA MEDICINA Y SALUD, S.L.	Desde Noviembre 2000
	GOLDANIA, S.L.	Julio 2006.
	PYME ROURA, S.L.	Desde 1997
	PREMESER, A.I.E.	1998-2000
	CONSULTORES EN PREVISION SOCIAL, S.L.	1998-2000
	AURA GLOBAL, S.L.	Desde 2004
	SANTA ISCLA UNION, S.A.	1995-2001
	MUTUA UNIVERSAL, FUNDACIÓN PRIVADA	Desde 1989
C/ Balmes, 49. Barcelona.	CENTROS SANITARIOS GENERAL, S.A.	Antes de 2006
	C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A.	Antes de 2006
	PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISION SOCIAL A PRIMA FIJA	1998
C/ Balmes, 28. Barcelona.	C.A.G., CORREDURÍA DE SEGUROS, S.A.	Antes de 2006.
	PREVISORA GENERAL, MUTUALIDAD DE PREVISION SOCIAL A PRIMA FIJA	Desde 1999
	UNIDES PREVISION, A.I.E.	Desde 2001
Avda. Diagonal, 478. Barcelona.	BIOMECÁNICA APLICADA A SISTEMAS Y SERVICIOS, S.L.	2000-2006
	AGRUPACIÓN DE CENTROS Y SERV. PARA MEDICINA Y SALUD, S.L.	Desde 2004
	CONSULTORES EN PREVISION SOCIAL, S.L.	2000-2006.
	SANTA ISCLA UNION, S.A.	2001-2006.
	SENTA WORK, S.L.	2001-2006.
Polígono Hacienda Dolores c/ Dos, 17. Alcalá de Guadaira.	PERPLEX GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L.	Desde 2004
	PROYECTO DE SALUD LABORAL, S.L.	2007
C/ Castelló, 24 Madrid	SERVICIOS MÉDICOS MÓVILES, S.L.	Marzo 2003
	CENTRO MEDICO AROUSA, S.L./ MEDICAL WORLD SYSTEM, S.L.	Noviembre 2003-Marzo 2004

SOCIEDADES INSTRUMENTALES QUE INTERVINIERON EN LA CONSTITUCIÓN DE ALGUNAS SOCIEDADES VINCULADAS

SOCIEDAD CONSTITUYENTE	SOCIEDAD CONSTITUIDA	FECHA DE CONSTITUCIÓN	DOMICILIO SOCIAL (*)
TRANSMISIÓN DE SOCIEDADES URGENTES	PROYECTOS SOUND, S.L.	1996	Vía Augusta, 13. Barcelona
GESTION Y TRANSMISION DE SOCIEDADES	ASGENTA, S.L.	2004	C/ Josep Irla i Bosch. Barcelona
	AURA GLOBAL, S.L.	2004	
	PAUTA SYSTEM, S.L.	2004	
	PERPLEX GESTION Y DESARROLLO, S.L.	2004	
	GOLDANIA, S.L.	2006	
IURIS ASSESSORS I GESTORS	AGRUPACION DE CENTROS Y SERVICIOS PARA MEDICINA Y SALUD, S.L.	2000	Vía Augusta, 12. Barcelona
	SENTA WORK, S.L.	2001	
	CENTRES CATALANS DE MEDICINA I SALUT, S.L.	2001	
	RIGOS STAR PROMOTOR, S.L.	2001	
	RESTON CONFORTING, S.L.	2001	
GESTION Y TRANSMISION DE SOCIEDADES EXPANSION	BIODAS LOGISTIC, S.L.	2007	C/ Josep Irla i Bosch. Barcelona

(*) Domicilio social de la sociedad constituyente y domicilio social inicial de las sociedades constituidas hasta la modificación estatutaria que afecta también al objeto social y a las personas integrantes de los órganos de administración.