



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DERIVADOS DE ENFERMEDAD PROFESIONAL Y DE ACCIDENTE DE TRABAJO EN EL ÁMBITO DEL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO GESTIONADO POR LA MUTUALIDAD GENERAL JUDICIAL (MUGEJU)

Índice: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones previas sobre los motivos del proyecto. 3. Estructura y fundamento del proyecto. 4. Observaciones al proyecto

1. Antecedentes

En fecha 23 de marzo de 2022 tuvo su entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el proyecto de orden por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de accidente de trabajo en el ámbito del mutualismo administrativo gestionado por la Mutualidad General Judicial (MUGEJU) solicitando el informe del Consejo Fiscal. El anteproyecto se acompaña de su correspondiente Memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en el cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF), a tenor del cual corresponde al Consejo Fiscal «informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal».

El presente texto expresa el parecer del Consejo Fiscal sobre el mencionado proyecto y da cumplimiento al preceptivo trámite de informe previsto en la



legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

El proyecto objeto de informe no se refiere directamente a la organización, estructura o funciones del Ministerio Público. Sin embargo, tiene por objeto la modificación de la regulación del reconocimiento de derechos y prestaciones derivados de la enfermedad profesional y el accidente en acto de servicio o como consecuencia de él a las que tienen derecho los miembros de la carrera fiscal.

Por tanto, la indudable trascendencia de la norma en el régimen estatutario de los miembros del Ministerio Fiscal sitúa inequívocamente la emisión del presente informe dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal.

2. Consideraciones previas sobre los motivos del proyecto

La finalidad del proyecto es la aprobación de una norma que regule la concesión de las prestaciones derivadas del reconocimiento de los derechos que subyacen de la enfermedad profesional y de accidente en acto de servicio o como consecuencia del mismo.

El reconocimiento de estos derechos se hallaba previsto en el art. 61 del Reglamento General del Mutualismo Administrativo (en adelante RGMA), aprobado en virtud del Real Decreto 375/2003 en el ámbito general del mutualismo administrativo, ya que en la Sección Segunda del Capítulo IV de la mencionada norma se establecía, dentro de las normas generales de la acción protectora, la regulación de las contingencias, entre las que se cita el accidente en acto de servicio (art. 59), el concepto de enfermedad profesional (art. 60) y el reconocimiento de los derechos derivados de ambas contingencias (art. 61), regulando la necesidad de un expediente que deberá regularse por medio de una



orden que lo regule.

Igualmente, el Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial* (en adelante RMJ), recoge en la Sección 2ª del Capítulo IV las contingencias (arts. 57 a 59), regulando en este último el reconocimiento de los derechos derivados de la enfermedad profesional y de los accidentes en actos de servicio.

Pues bien, en relación con el régimen del mutualismo administrativo en cuyo campo de aplicación está excluido el Ministerio Fiscal, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 3º del art. 3 RGMA, sí se ha regulado el procedimiento que estaba previsto en su art. 61, a través de la Orden APU/3554/2005, de 7 de noviembre, *por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de accidente en acto de servicio en el ámbito del mutualismo administrativo gestionado por MUFACE*, en el que se instrumentaba a partir de un expediente de averiguación de causas, instruido por un órgano competente con el fin de expedir la licencia por enfermedad.

Por ello, entendemos que es necesario la aprobación de una norma que regule en el ámbito de la Mutualidad General Judicial un procedimiento que, cumpliendo con lo previsto en el art. 59.2 del Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial*, regule la concesión de las citadas prestaciones, teniendo en cuenta en todo caso la normativa laboral existente en materia de Seguridad Social y prevención de riesgos laborales, así como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *de Régimen Jurídico del Sector Público*.

Debe, no obstante, reseñarse que existe una diferente terminología entre lo



expresado en el Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial*, sobre el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de «accidentes en actos de servicio», y la mención expresa que hace en su contenido el presente borrador de Orden Ministerial, donde se habla de «accidentes de trabajo», por lo que debería homogenizarse su redacción con el fin de evitar interpretaciones divergentes, adecuándose la Orden Ministerial al Real Decreto por ser una terminología —la de «accidente de trabajo»— ajena a la función pública.

3. Estructura y fundamento del proyecto

El proyecto de orden se compone de un encabezamiento en el que se exponen los motivos que han dado lugar a su regulación, y de cuatro capítulos que desarrollan el contenido de la misma.

El capítulo primero, denominado disposición general y compuesto de un solo precepto (art. 1), establece las definiciones aplicables a efectos de aplicación de la orden.

El segundo capítulo desarrolla el expediente de averiguación de causas (arts. 2 a 5), por el que se regula el objeto (art. 2), iniciación (art. 3) instrucción y terminación (art. 4) y, finalmente, el contenido de la resolución que pone fin al expediente (art. 5).

El capítulo tercero regula el procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de accidente de trabajo y para la concesión de las prestaciones derivadas de las contingencias. A su vez, se divide en dos secciones: la primera, que regula el procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de



accidente de trabajo (arts. 6 y 7); y la segunda, relativa al procedimiento para la concesión de las prestaciones derivadas de las contingencias (arts. 7 a 12), separando en subsecciones los supuestos en que se precisen prestaciones de asistencia sanitaria (subsección 1ª) de aquellos que originen lesiones permanentes no invalidantes (subsección 2ª).

El capítulo cuarto regula los plazos para resolver y los efectos de la falta de resolución expresa (arts. 13 a 15).

Finalmente, el proyecto contiene tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

4. Observaciones al proyecto

Sobre la exposición de motivos y el articulado del proyecto se pueden indicar las siguientes consideraciones:

Exposición de motivos

Entendemos que en la exposición de motivos se explica la necesidad de la aplicación de una norma que en el ámbito del mutualismo judicial regule la instauración de un procedimiento cuya finalidad sea la determinación del hecho que origina el accidente de trabajo o la enfermedad profesional, y que además proceda al reconocimiento de los derechos y prestaciones que correspondan al mutualista por dichas contingencias, partiendo de lo establecido en el ámbito del mutualismo administrativo en la Orden APU/3554/2005, de 7 de noviembre, *por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de accidente en acto de servicio en el ámbito del mutualismo administrativo gestionado por MUFACE*, pero adaptándolo



a su propia regulación y a las modificaciones legislativas que en la materia se han producido desde la entrada en vigor de la citada orden.

Capítulo I. Disposición general

Artículo 1

Las definiciones establecidas se consideran correctas y se adaptan fundamentalmente a lo establecido en los arts. 3 y 10 RMJ respecto al concepto de mutualista, tanto en su campo de aplicación, como en el concepto de altas. Asimismo, se estima positivo el hecho de que los conceptos «accidente de trabajo» y «enfermedad profesional» sean los establecidos en los arts. 156 y 157 del RDL 8/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social*, superando el viejo concepto de «acto de servicio» y la inclusión del concepto de «inicio a solicitud del mutualista», que aclara la tramitación de los procedimientos.

Capítulo II: Del expediente de averiguación de causas

Este capítulo segundo aporta una redacción clara en la definición de su objeto, tramitación, instrucción, terminación y contenido de la resolución, incluyendo la normativa actualizada del cuadro de enfermedades profesionales y en materia de regulación administrativa la aplicación de la LPAC y de la LRJSP, diferenciando la tramitación del procedimiento según sea iniciado de oficio o a solicitud del mutualista afectado.

El art. 4, en su párrafo 6º, establece la posibilidad de acudir a los medios alternativos de resolución de controversias (mediación, conciliación y otros), que, aunque no esté prevista en la Orden Ministerial de MUFACE, es positiva al incorporar una nueva forma de solucionar conflictos jurídicos y ser una vía



complementaria a la justicia administrativa, siguiendo los criterios establecidos por el Consejo de Europa en la Recomendación del Comité de Ministros R/86-12, del Consejo de Europa, la Recomendación RE (2001)9 del Comité de ministros de los Estados miembros y las Guías para una mejor implementación de la Recomendación anterior, CEPEJ (2007) 15, de 7 de diciembre de 2007 (recomendación 15).

Desde el punto de vista del lenguaje inclusivo que ha sido incluido en el texto se aprecia, sin embargo, su omisión en el párrafo b) del apartado 1.1 del punto 1º del art. 5 del proyecto.

Capítulo III. Del procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de accidente de trabajo y para la concesión de las prestaciones derivadas de las contingencias

La regulación de forma separada de los procedimientos citados en dos secciones, y dentro de la segunda, a su vez, en dos subsecciones, permite diferenciar dos tipos de procedimientos: procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de accidente de trabajo, y procedimiento para la concesión de prestaciones derivadas de las contingencias, separando los supuestos que precisen prestaciones de asistencia sanitaria o que originen lesiones no invalidantes, siendo su tramitación similar a la del procedimiento previsto en el Capítulo II, con la salvedad de la supresión del trámite de audiencia previa, de conformidad con lo establecido en el art. 82.4 LPAC, cuando no se tengan en cuenta en la resolución dictada otros hechos distintos a los aducidos por el/la mutualista afectado/a en el expediente de averiguación de causas.



Sin perjuicio de lo anterior, debe advertirse el uso improcedente de la expresión «representante legal» en los arts. 6.3º y 8.1º del APL. El Consejo Fiscal propone la eliminación del término «legal», debido a que el representante legal puede serlo por imposición de ley (véase los padres respecto de los hijos) o voluntario, por lo que se contradice su tenor con lo establecido en el art. 1 del APL, constituyendo una imprecisión.

Asimismo, y en lo referente al art. 12.2 del APL, debería eliminarse la referencia a la «incapacidad permanente parcial», que no está prevista en el Reglamento del mutualismo judicial, a diferencia del régimen del mutualismo administrativo.

Capítulo IV. Plazos para resolver y efectos de la falta de resolución expresa

Este capítulo regula, del mismo modo que en la Orden de la MUFACE, el plazo para resolver (art. 13), el silencio administrativo con carácter positivo en los supuestos de solicitud de los interesados y negativo en los supuestos de procedimiento de incoado de oficio (art. 14), y se introduce la prescripción del derecho al reconocimiento de las prestaciones en el plazo de 5 años.

Sin embargo, la prescripción del derecho al reconocimiento de las prestaciones, que se fija en el plazo de cinco años, conlleva una contradicción entre lo previsto en el art. 52 RMJ y el art. 53 del RDL 8/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social*.

El art. 52 RMJ dice en su párrafo primero: «El derecho al reconocimiento de las prestaciones prescribirá a los cuatro años, contados a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar el hecho causante de la prestación de que se trate, sin perjuicio de las excepciones que se indican en el presente Reglamento, y de aquellos casos en los que se trate de prestaciones sujetas a convocatoria pública



con plazos específicos de ejercicio que tengan su fundamento en limitaciones presupuestarias sujetas a plazos de caducidad».

En cambio, el art. 53.1 del RDL 8/2015 dispone: «El derecho al reconocimiento de las prestaciones prescribirá a los cinco años, contados desde el día siguiente a aquel en que tenga lugar el hecho causante de la prestación de que se trate, sin perjuicio de las excepciones que se determinen en la presente ley y de que los efectos de tal reconocimiento se produzcan a partir de los tres meses anteriores a la fecha en que se presente la correspondiente solicitud».

Por lo tanto, no queda claro si el plazo de prescripción es el del cuatro años previsto en el art. 52 RGM, si se entiende que se aplica su art. 2 como régimen especial, o bien el de cinco años previsto en el art. 53 LGSS, conforme al art. 7.2 de la misma ley.

De lo que no cabe duda es que el APL, con el plazo de 5 años, contradice el Real Decreto del que es desarrollo (art. 59.2 RD), si bien, dado que el plazo establecido tanto en el TRLSS como en el mutualismo administrativo (en el RD y en la OM MUFACE) es de cinco años, sería deseable que se mantuviera este plazo. Para ello, sin embargo, será necesario que previa o paralelamente a la aprobación del APL se modifique el art. 52 del Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, en el siguiente sentido: «1. El derecho al reconocimiento de las prestaciones prescribirá a los cinco años, contados a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar el hecho causante de la prestación de que se trate, sin perjuicio de las excepciones que se indican en el presente Reglamento, y de aquellos casos en los que se trate de prestaciones sujetas a convocatoria pública con plazos específicos de ejercicio que tengan su fundamento en limitaciones presupuestarias sujetas a plazos de caducidad».

Igualmente, del análisis comparativo entre los artículos que regulan el inicio del



cómputo en el ámbito del mutualismo administrativo y del judicial, cabe manifestar que son respetuosos con la regulación de los Reales Decreto que desarrollan; sin embargo, subyace una regulación más perjudicial para los derechos de los mutualistas judiciales.

Entre otros aspectos, cabe destacar que el art. 112 RGMA fija como inicio del plazo el día siguiente a aquél en que las lesiones, mutilaciones o deformidades alcancen el carácter de definitivas, lo que es aplicable tanto a los casos de reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional o de accidente en acto de servicio o como consecuencia de él, como a los supuestos de lesiones permanentes no invalidantes. Plazo, por otra parte, al que hace completa remisión la DA 5ª de la OM MUFACE.

Sin embargo, en el mutualismo judicial, el art. 52 del Reglamento fija como inicio de cómputo el día siguiente a aquel en que tenga lugar el hecho causante de la prestación, y solamente en el supuesto de lesiones permanentes no invalidantes (art. 101.5º) se aplicará la fecha en que adquieran carácter de definitivas las lesiones, mutilaciones o deformidades. Estos plazos se reproducen en el APL en sus arts. 15 y DA 3ª respectivamente.

Disposiciones adicionales

Las disposiciones adicionales primera a tercera suponen la aplicación de los criterios ya expuestos en la Orden APU/3554/2005, de 7 de noviembre, *por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de enfermedad profesional y de accidente en acto de servicio en el ámbito del mutualismo administrativo gestionado por MUFACE*, adaptados a las especialidades del régimen de mutualismo judicial, si bien con el agravio comparativo que supone la regulación del inicio del cómputo del plazo de prescripción previsto en la Disposición Adicional Tercera del proyecto de OM



MUGEJU.

La disposición adicional primera alude a la aplicación de la normativa del régimen de clases pasivas y el régimen general de la Seguridad Social en el ámbito de los procedimientos regulados en el presente proyecto de orden.

La disposición adicional segunda establece la compatibilidad de las prestaciones otorgadas en la Sección 2ª del proyecto con determinadas indemnizaciones en supuestos de actos de terrorismo o participación en operaciones internaciones de paz y seguridad.

La disposición adicional tercera regula el cómputo del plazo de prescripción, haciendo mención a lo establecido en el art. 101 RMJ y al RDL 8/2015, de 30 de octubre.

Disposición transitoria única

La disposición transitoria única regula el régimen transitorio de los procedimientos en función de la fecha del hecho causante.

Disposiciones finales

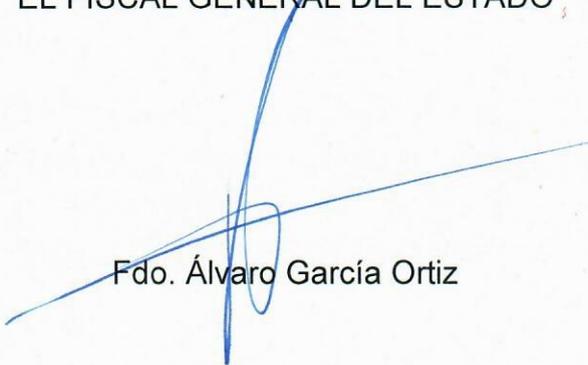
Las disposiciones finales definen las facultades de desarrollo por parte de MUGEJU para dictar instrucciones o adaptación de formularios (primera), y la entrada en vigor de la ley (segunda). Sin embargo, no se ha enviado el formulario anexo que en ella se aprueba relativo a los partes de accidente en acto de servicio que se cita en la citada disposición final.



Disposición derogatoria

La disposición derogatoria única determina la derogación de aquellas normas de igual o inferior rango que deberán ser objeto de derogación, siempre y cuando se opongan al proyecto de orden.

Madrid, a 27 de septiembre de 2022
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO


Fdo. Álvaro García Ortiz