

LA VITALIDAD DE LA FORMULA MUTUALISTA DE ASEGURAMIENTO

Por JOSE LUIS MEILAN

Sumario: I. Planteamiento. — II. Naturaleza y caracteres del Mutualismo.—III. El Mutualismo en la Seguridad social española.—IV. Viabilidad de la fórmula mutualista.

I. Planteamiento

LA Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, de 20 de julio de 1963, disponía, en su base X, que «se establecerá por ley el régimen de seguridad social de los funcionarios». El artículo 67 del texto articulado de la Ley, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, reitera tal promesa: «El régimen de seguridad social de los funcionarios será el que se establezca por ley especial.» La única innovación, por tanto, es el adjetivo especial. Su explicación reside en que entre ambos textos se había publicado la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre bases de seguridad social, que, en su base X, enumera entre los regímenes especiales de seguridad social el relativo a los funcionarios públicos.

¿Cuáles serán las modalidades de esa especialidad? Las breves consideraciones que siguen tienen por objeto afirmar la utilidad

de la fórmula mutualista de aseguramiento, partiendo de su examen en el campo laboral, donde ha sido contrastada en la práctica de un modo suficiente.

Las técnicas son fácilmente intercambiables y no es obstáculo para ello la naturaleza de la relación funcional. En este caso, sobre la naturaleza jurídica del vínculo que une a funcionario y Administración o a trabajador y patrono, prima la común circunstancia de una prestación profesional de servicios por cuenta ajena y la necesidad, igualmente compartida, de cubrir los riesgos que derivan de tal prestación o que pueden acaecer a todo hombre por su simple condición de tal.

La Ley de Bases sobre Seguridad Social, según declaración propia, pretende marcar el tránsito de un conjunto de seguros sociales a un sistema de seguridad social. No es ésta la ocasión de señalar los pasos efectivamente dados por la Ley hacia su objetivo y los que ha de andar en el futuro si quiere hacer realidad su aspiración. Sí, en cambio, es preciso destacar que comúnmente se coloca en la base de un sistema de seguridad social—y la Ley no es excepción—la idea de solidaridad nacional.

Con alguna frecuencia se contraponen, con varios argumentos, la idea de solidaridad y la de mutualismo. Este es concebido como uno de los jalones, hoy superado, porque ha pasado la evolución de las fórmulas para prevenir y remediar situaciones de necesidad de los individuos de una colectividad nacional. A los remedios de tipo individual—ahorro—suceden los colectivos: mutualidades, seguros sociales y seguridad social.

Esta evolución superadora ¿implica la absoluta sustitución de unas fórmulas por otras? ¿Pueden convivir, por el contrario? ¿En qué medida y bajo qué condiciones? ¿Es aplicable tal fórmula a los funcionarios públicos.

II. Naturaleza y caracteres del Mutualismo

De mutualismo puede hablarse como principio o idea y como fórmula técnica. En el primer sentido viene a ser equivalente a solidaridad, algo muy general. En el segundo, como una manera determinada de llevar a la práctica todo lo que comporta la previsión social, algo muy específico.

Para algún autor, Persiani, por ejemplo, solidaridad y mutualidad son términos excluyentes. La solidaridad implica una extensión amplia, nacional podríamos decir, y la participación de unas perso-

nas en la carga financiera de la previsión de unos riesgos que no les afectan. La razón de estas dos notas estriba en la naturaleza pública del interés perseguido con esta actuación. La mutualidad, en cambio, implica asociación voluntaria de personas para conseguir un interés privado, como es el mejor afrontamiento de las situaciones de necesidad sobrevenidas por el acaecimiento de riesgos previsibles, a través de un mecanismo de reparto entre los interesados. El interés, aunque común a varios individuos, es privado.

De esta concepción se siguen varias consecuencias. El carácter voluntario de la asociación habla a favor de la alta capacidad de madurez social de sus componentes. Esto tiene su reverso: la limitación del ámbito personal. Esa limitación, en cuanto a las personas, tiene una repercusión evidente en las disponibilidades económicas de la asociación, con lo que la cobertura de los riesgos no puede ser completa, y si pretendiese serlo, sería excesivamente costosa y produciría inmediatamente una injusta discriminación.

La conclusión es que las mutualidades así concebidas no pueden jugar, a lo sumo, más que un papel complementario en un sistema de seguridad social (Barassi), y ya se comprende que esa posición será cada vez menos importante.

Para juzgar de la exactitud de las afirmaciones anteriores es preciso reconocer en primer término que la movilidad del concepto *seguridad social* y de su puesta en práctica, según los países, hace que sea peligroso un mero traslado de soluciones de unos a otros, y arbitrario, incluso, formular indicaciones con validez universal (Venturi).

Por lo que se refiere a la incompatibilidad doctrinal entre solidaridad y mutualidad, se podría aportar el argumento realista de Santoro Pasarelli: mientras siga sucediendo que una parte de las cargas financieras de la seguridad social recaea directamente sobre los mismos afectados por los riesgos, será válido hablar de la existencia de una idea mutualista. Y éste es el panorama de nuestra seguridad social.

El carácter esencialmente voluntario de las mutualidades está contradicho por la realidad. Sin contemplar el pasado, cosa que ha sido hecha por Ruméu de Armas, en nuestros días el mutualismo obligatorio ha tenido un auge e importancia extraordinarios.

¿Hasta qué punto, sin embargo, pueden denominarse con propiedad mutualidades las que tienen un carácter forzoso para sus socios? Alonso Olea, en nuestra Patria, al referirse a las entidades del Mutualismo Laboral, ha mantenido que son incompatibles mutualidades y obligatoriedad.

Además, el examen del Mutualismo Laboral, el más sintomático, revela que en su mecanismo de actuación se utilizan las técnicas de los seguros sociales rebasando el mero reparto de la cobertura de los riesgos entre los mutualistas. ¿Hasta qué punto, pues, puede seguirse hablando de mutualidad?

La negación de tal carácter mutualista no es la única solución. No parece, sin embargo, aceptable su sencilla y unívoca afirmación. Habrá que optar por afirmar que caben varios tipos de mutualidad, que participan, no obstante, de unas notas comunes esenciales.

De todas las modalidades que ha revestido la mutualidad parece que queda en común, como hecho básico, un cierto espíritu de compañerismo, de igualdad en el riesgo y en el sufrimiento. Esto, técnicamente, puede ser articulado como ámbito limitado de solidaridad, y más concretamente, como *solidaridad profesional*.

A su lado, otra nota igualmente importante es la participación de los propios interesados en la administración y gestión de los fines mutuales. Cuanto más auténtica sea esa participación, más puro será el carácter mutual de la entidad, por lo que podría resumirse esta nota en el concepto *autoadministración*.

¿Queda a la vista de todo lo anteriormente dicho un papel racionalmente justificable para la fórmula mutualista en la gestión de un sistema de seguridad social? La mera comprobación del hecho de que la mutualidad subsiste, es insuficiente. Es un argumento empírico que no justifica teóricamente la posibilidad por la que se pregunta, sino que a lo sumo, explica una realidad que ha debido aceptarse como inevitable, por motivos sociales, políticos, típicamente episódicos.

Lo que sucede, a mi juicio, es que la fórmula mutualista tiene una función que cumplir en un auténtico sistema de seguridad social. Es también la opinión mantenida por Pérez Botija y por De la Villa. Algunos de los autores que afirman como esencial a la Mutualidad su carácter voluntario, no dejan, sin embargo, de reconocer su utilidad actual. De una parte, las Mutualidades pueden ser un buen remedio para evitar la constitución de organismos demasiado imponentes, que, son palabras de Durand, «estarían demasiado alejados de los beneficiarios y no tendrían por objeto más que distribuir prestaciones». De otra, y Barassi coincide con el citado profesor, las Mutualidades pueden ser una excelente fórmula para regímenes especiales que se refieran a determinadas profesiones o a los trabajadores autónomos.

En definitiva, son a mi modo de ver, si se actúa con técnica depurada, una contribución importante para resolver el problema

que se plantea a la seguridad social de combinar adecuadamente los principios de subsidiaridad y solidaridad, según ha señalado Pérez Botija al comentar la Encíclica *Mater et Magistra*.

III. El Mutualismo en la Seguridad Social española

La vitalidad de la fórmula mutualista se ha puesto de relieve de una manera notoria en el panorama de nuestra previsión social. Prescindo de la consideración de entes como las Mutualidades de los funcionarios públicos, las Mutuas patronales para el seguro de accidentes de trabajo y las Mutualidades privadas de previsión social, para centrar la atención exclusivamente en el Mutualismo Laboral de creación relativamente reciente.

El impacto del Mutualismo Laboral, en lo que genéricamente tiene de carácter mutualista, como en lo que tiene de seguros sociales, ha sido profundo. Parte de la previsión social española se ha estructurado siguiendo su ejemplo: piénsese en la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria, en el Montepío Nacional del Servicio Doméstico, en la Mutualidad del Seguro Escolar, en la Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local. El Mutualismo Laboral ha sido, además, el cauce para la incorporación de los trabajadores autónomos a la previsión social.

A través del Mutualismo Laboral se ha introducido en la previsión social española, como principio inspirador, la colaboración de los asegurados en la gestión del sistema. Su aportación en cuanto a la cuantía y número de prestaciones no ha sido pequeña.

No menores han sido los servicios del Mutualismo Laboral en cuanto a técnica jurídica: distinción entre ámbito de aplicación y afiliación, delimitación del concepto de beneficiario, contribución al automatismo de las prestaciones, desechando antes que nadie la teoría de la compensación de culpas, cobertura de trabajadores directivos y de trabajadores hispanoamericanos en igualdad con los españoles. Mención especial requeriría la organización y, sobre todo, su procedimiento administrativo en la línea más progresiva, y que ha contribuido en buen grado al éxito y arraigo popular del sistema.

Estos ejemplos se han traído aquí simplemente como recordatorio de lo que una fórmula mutualista, bien que peculiar, ha aportado a nuestra previsión social y, en consecuencia, como prueba de su vitalidad.

IV. Viabilidad de la fórmula mutualista

Tal vez no baste con afirmar que hasta aquí la fórmula mutualista ha sido fecunda en el terreno de la previsión social. Es preciso demostrar, de algún modo, que puede seguir siéndolo en el futuro, y para ello habrá que ver si hay, de una parte, obstáculos que la hagan inviable y, de otra, si tiene positivamente ventajas.

Algunos de los obstáculos que pueden presentarse a la fórmula mutualista de aseguramiento vienen de la opinión de que constituye un peligro para una serie de puntos importantes, por ejemplo:

a) UNIDAD

Sus ventajas no necesitan ponderación, y las Mutualidades parecen ser, en principio, contrarias a ella, con una tendencia clara a la dispersión, a la falta de uniformidad. Sin embargo, en el Mutualismo Laboral la existencia de Mutualidades distintas no la ha impedido. La uniformidad normativa ha sido lograda de modo que puede presentarse con bastante ejemplaridad con el Reglamento General aprobado por Orden ministerial de 10 de septiembre de 1954.

La conversión en sistema de lo que eran variadas normas dispersas en las distintas reglamentaciones fué realizada gracias a la existencia de un órgano como el Servicio de Mutualidades Laborales. Si de algo ha pecado, a mi juicio, su actuación es de excesivo intervencionismo; pero un órgano de este tipo parece imprescindible en una organización de Previsión Social de base mutualista. Su campo de actuación deben ser las cuestiones generales que afecten al sistema y que podríamos resumir en impulso, coordinación, asesoramiento, control, elaboración de disposiciones generales (de organización, procedimiento, personal), actuación jurisdiccional, cálculos actuariales, etc.

Por último, el Mutualismo Laboral ha demostrado que no hay dificultad alguna para una absoluta uniformidad con los Seguros Generales en materia de afiliación y cotización.

b) GENERALIDAD

Referida a las prestaciones, como ya se ha subrayado anteriormente, el Mutualismo Laboral, lejos de haber sido una limitación ha sido el vehículo adecuado para que apareciesen en nuestra Previsión Social nuevas prestaciones.

Referida a los sujetos, si bien puede dudarse de la eficacia de la fórmula mutualista para estructurar toda la Previsión Social, su viabilidad es, en cambio, mucho más defendible cuando se trata de aplicarla a un régimen especial de aquélla. Este aparece delimitado en cuanto a su ámbito personal por alguna peculiaridad, principalmente, la naturaleza de la prestación de la actividad profesional. «En aquellas actividades profesionales—dice la base X de la Ley 193 de 28 de diciembre de 1963— en que por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos se hiciere preciso, se establecerán regímenes especiales para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social.»

c) SOLIDARIDAD

El aspecto más importante de este principio es el económico. Al limitarse el ámbito de solidaridad por Mutualidades puede sufrir la solidez financiera del sistema, y, por tanto, ser un peligro serio para los derechos de los socios.

Conviene, no obstante, no confundir las dos facetas que el principio de solidaridad, a mi juicio, ofrece. Una podría denominarse sociológica; constituye, según se dijo anteriormente, una de las notas esenciales que justifican la Mutualidad. La otra es, efectivamente, de carácter económico. En este sentido, la alarma está justificada si se da también una limitación. Pero lo que se sostiene es que este aspecto no es esencial al concepto de Mutualidad, por lo menos sostenido a ultranza. Caben, y así se ha arbitrado en el Mutualismo Laboral con la Caja de Compensación y Reaseguro, actividades del tipo que expresa la denominación de este órgano. Precisamente la historia del Mutualismo Laboral ha enseñado que la importancia de este órgano es creciente.

Desde el punto de vista positivo la fórmula mutualista tiene algunas ventajas:

a) *Autoadministración*

No creo que sea necesario insistir sobre el carácter ventajoso de la colaboración de los interesados en la gestión de la Seguridad Social. La Ley de Bases 193/1963 es suficientemente expresiva en este sentido. Aparte de razones de eficacia, puestas de manifiesto en el Mutualismo Laboral por la mecánica de la desconcentración en los órganos de gobierno periféricos, la autoadministración cumple funciones sociales importantes, refuerza los vínculos de solidaridad, y en el campo laboral ha contribuido a la formación social de los tra-

bajadores. En el ámbito de la Administración pública puede ayudar a plantear correctamente el tema de la representación profesional de los funcionarios públicos.

Para que la colaboración de los interesados sea real ha de referirse fundamentalmente a la concesión de prestaciones, inversiones sociales y participación en la formulación de las directrices generales de actuación. Esto exige un mecanismo de representatividad adecuado y auténtico en los órganos de gobierno de la Mutualidad.

Esta representación ha de venir reforzada por la naturaleza jurídica de los entes mutualistas, que aun siendo obligatorios y sometidos a la tutela del Estado, se configuran como corporaciones «de interés público». Esto, que es valedero para el campo laboral, ha de serlo también para el de la función pública.

El tema puede parecer delicado por la especial disciplina a que los funcionarios, como servidores públicos, se encuentran sometidos. Tal vez ayude a hacer desaparecer la dificultad, la distinción jurídica entre la relación de servicios y la de Seguridad Social.

b) *Amplitud de las prestaciones*

No me refiero ahora a todas las prestaciones que gracias al Mutualismo Laboral han enriquecido nuestra Previsión Social. Aludo simplemente a las impropriadamente denominadas en el Reglamento General del Mutualismo Laboral, prestaciones potestativas, entre las que se cuentan las de prórroga de larga enfermedad, créditos laborales, acción formativa y las genéricamente llamadas prestaciones extrarreglamentarias. Con mayor propiedad, tal vez podría hablarse de prestaciones asistenciales nominadas, reservando el término de innominadas para las extrarreglamentarias.

La ventaja de la fórmula mutualista se ve al relacionar estas prestaciones asistenciales con el principio de autoadministración. La tipificación de prestaciones innominadas, su concesión individual y la determinación, en alguna medida, de las cantidades o porcentajes que pueden dedicarse a atender determinadas necesidades son funciones a ejercitar por los propios interesados con sentido de la oportunidad social, sujetas a condicionamientos técnicos imprescindibles.

c) *Flexibilidad de la organización*

Esta característica es muy de tener en cuenta a la hora de implantar reformas. Muchas veces su éxito o su fracaso dependen de un adecuado o de un defectuoso régimen de transición, con independencia del contenido de la propia reforma. En este asunto ha

de imperar un sano criterio realista, que exigirá, en cierto modo, el sacrificio temporal, parcial, y, por supuesto, no esencial, de algunas soluciones técnicamente irreprochables.

En el Mutualismo Laboral se han combinado distintos criterios para la determinación del ámbito de las Mutualidades. Ha predominado en la gran mayoría el de carácter profesional referido a un sector laboral que engloba distintas dedicaciones profesionales. En el caso de trabajadores autónomos ha prevaecido el criterio profesional, entendido como modalidad de la prestación de una actividad; por último, en las Mutualidades de las islas Canarias o en la de trabajadores en Gibraltar, el criterio adoptado es geográfico. Una figura anómala es la Mutualidad de Actividades Diversas.

La evolución reciente no ha sido impedida por esa heterogeneidad organizativa, que no tiene que considerarse definitiva. Y así se ha señalado la directriz de una mayor homogeneización de los colectivos y se ha convertido en régimen especial el que se refiere a los trabajadores autónomos, ahora mismo integrado por tres mutualidades.

Todo esto es de aplicación al régimen también especial, según la Ley de Bases 193/1963, de los Funcionarios Públicos, para resolver problemas que se presenten a nivel de Ministerio, o de unidades inferiores, o de Cuerpos.

La ventajas de las Mutualidades para evitar el colosalismo han sido señaladas anteriormente. La repercusión en un procedimiento ágil de gestión y tramitación parece también favorecido por este planteamiento.

Nota bibliográfica

Las citas no literales hechas en el texto corresponden a las obras siguientes:

- M. ALONSO OLEA: *Instituciones de seguridad social*. Madrid, 1959, p. 148.
L. BARASSI: *Previdenza Sociale e lavoro subordinato*. Milán, 1954, pp. 170-188.
P. DURAND: *La politique contemporaine de sécurité sociale*. París, 1953, páginas 354 y ss., 374 y ss.
J. L. MELLAN: *El Mutualismo Laboral. Un estudio jurídico*. Madrid, 1963, 411 páginas.
E. PÉREZ BOTIJA: *Reflexiones acerca de las doctrinas que sobre la seguridad social contiene la Encíclica «Mater et Magistra»*. «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 5, 1961.
— *La Mutualidad como ente gestor de la Seguridad Social*, en «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local». Septiembre 1961, pp. 609 y ss. *¿Es la Mutualidad Nacio-*

- nal de Previsión de la Administración Local una Mutualidad?*, en «Boletín cit.», julio-agosto 1961, pp. 501 y ss.
- M. PERSIANI: *El sistema jurídico della previdenza sociale*. Padua, 1960, cap. II (en preparación la traducción española por J. Vida Soria).
- F. SANTORO PASARELLI: *Nociones de Derecho del Trabajo*. Traducción española de Fernando Suárez González, con prólogo de Efrén Borrajo Dacruz. Madrid, 1963, pp. 9-10.
- A. VENTURI: *I Fondamenti Scientifici della Sicurezza Sociale*. Milán, 1954, página 532.
- L. E. DE LA VILLA: *La Previsión Social Mutualista de los Funcionarios Públicos del Estado*, en «Revista de Administración Pública», núm. 40, enero-abril 1963, pp. 169 y ss. Comunicación a la Ponencia *La remuneración de los funcionarios públicos*, en «La Función Pública». Actas de la III Semana de Estudios sobre la reforma administrativa, 1963, páginas 359-64 y 395.