

# EL CARACTER REPRESENTATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Por CESAR GALA VALLEJO

**SUMARIO:** 1. Planteamiento.—2. Consideraciones en torno a la reforma del sistema.—3. Reforma de la gestión.—4. La participación de los funcionarios como presupuesto de una eficaz gestión.—5. Base mutualista del sistema y carácter representativo del órgano gestor.—6. Un esquema de organización de la seguridad social de los funcionarios públicos.

## 1. Planteamiento

**D**E cara a la ordenación de la seguridad social de los funcionarios civiles del Estado, no parece conveniente plantearse, a estas alturas, el tema de la importancia social del órgano u órganos donde debe localizarse la legítima forma de gestión de aquélla. A primera vista parece una redundancia, algo así como subrayar o resaltar lo que es evidente por sí mismo. Sin embargo, y pese a lo que se ha dicho y escrito sobre tal cuestión, el tema sigue necesitando la insistencia y, sobre todo, un planteamiento más concreto y desde puntos de vista más reales.

Al funcionario, lo mismo que a cualquier trabajador, la seguridad social le afecta en los supuestos más sensibles de su existencia.

Sus complejos problemas humanos, en los que muchas veces van implicadas angustiosas y concretas situaciones de desamparo, requieren un especial tratamiento para su eficaz solución. Han de resolverse con sentimientos de afecto y de cordialidad y sin la obligada frialdad de unos rígidos preceptos legales. El funcionario español valora tanto la calidad de lo que recibe como la forma en que le es otorgado. En la eficacia de la acción administrativa es, pues, donde descansa casi todo el prestigio de la seguridad social de los funcionarios públicos. Podríamos decir, parafraseando, lo que el profesor Venturi expresaba al señalar la importancia de la administración de la seguridad social, que «no es posible crear el sentimiento de la seguridad social de los funcionarios públicos si no es garantizando su más eficaz y recta administración mediante una adecuada estructuración orgánica y funcional».

¿Y cuál será la mejor forma de organización de la seguridad social de los funcionarios públicos?

La cuestión presenta relieve tan singular, que en torno a ella no es extraño se planteen problemas interesantes y sugestivos, como el de la naturaleza del órgano encargado de la gestión, el de la estructuración de este órgano, el de la forma de su gobierno, dirección y administración y, en fin, si deben participar o no los propios funcionarios en la gestión.

He aquí unas cuestiones que llevan a considerar los dos tipos o sistemas en que se apoyan hoy las estructuras de la seguridad social de los funcionarios públicos, encarnadas exactamente por las clases pasivas que el propio Estado administra y por los montepíos y mutualidades de funcionarios públicos existentes en los distintos ministerios.

## 2. Consideraciones en torno a la reforma del sistema

La ley de Bases de los funcionarios civiles del Estado y su texto articulado, y la ley de Bases de la seguridad social, en trámite actualmente de desarrollo, prevén una ley especial de seguridad social para tales funcionarios. El Gobierno se halla, pues, emplazado por la tarea de preparar dicha ley. Pero sea la Presidencia del Gobierno, el Ministerio de Trabajo o el de Hacienda quien quiera que elabore el anteproyecto, ha de enfrentarse con la cuestión batallona de si deben mantenerse con retoques las estructuras actuales (clases pasivas y mutualidades de funcionarios) o ha de llevarse a cabo una reforma total mediante la fusión de los dos regímenes, y,

en este caso, si la gestión va a confiarse a la propia Administración central o a órganos con personalidad jurídica propia, pero tutelados por ella e instituidos en cada ministerio (no parece que la solución ideal sea la que ofrece la realidad presente, si bien es la que parece mantenerse cara a la reforma; tal se desprende del proyecto de ley de Derechos pasivos, actualmente en Cortes, criticado por Luis Enrique de la Villa en la RISS, 1965, núm. 1).

A nuestro juicio, la fórmula más apropiada a las nuevas exigencias y más acorde con los principios que inspiran la política de seguridad social española es la que, fusionando las clases pasivas y las mutualidades de funcionarios, y sin que se altere el carácter técnico de la gestión ni se produzcan las más mínimas perturbaciones económicas, da entrada a un nuevo sistema inspirado en la experiencia social que mayor eco y resonancia popular ha alcanzado en nuestra patria y que mayores posibilidades de adaptación ofrece para la cobertura de cualquier contingencia, cual es el mutualismo laboral, régimen al que la propia ley de Bases de la Seguridad social, de 28 de diciembre de 1963, ha hecho objeto de grata distinción. Por otra parte, la política de seguridad social de los funcionarios públicos supone también un ámbito natural de acercamiento psicológico hacia los demás hombres del mundo del trabajo y ha de seguir, por ello, una línea paralela a la del régimen general de la seguridad social.

### 3. Reforma de la gestión

La reforma de la seguridad social de los funcionarios públicos es, pues, una reforma de gestión en la que hay que valorar estos dos estados de opinión: uno, la natural repugnancia que sienten los funcionarios ante la hipótesis de que quede localizada la gestión en el propio Estado, confundida e identificada con los servicios de la propia Administración central. Otro, el deseo o aspiración del funcionario de ver configuradas las instituciones gestoras de su seguridad social, como entidades vivas, de proyección descentralizada y nutridas de la savia representativa de los distintos cuerpos y categorías de funcionarios.

El problema de la reforma de la gestión apasiona en los ambientes interesados y hay que abordarlo con urgencia. Lo exige, asimismo, el indeclinable y permanente deber del Estado de situar a sus funcionarios en el alvéolo social que el tiempo y las circunstancias históricas en que se hallan a la sazón inmersos lo imponen.

#### 4. La participación de los funcionarios como presupuesto de una eficaz gestión

La seguridad social de los funcionarios públicos, por muy estaficada que esté, precisa de la participación de los propios funcionarios. Si se quiere que el órgano gestor quede libre de los defectos de un seco y frío funcionamiento técnico y burocrático, es necesario que los verdaderamente interesados, que son los funcionarios, participen en la gestión. Sólo de este modo puede tener su seguridad social una base o soporte popular, y sólo así puede servir de instrumento de convivencia, de paz y de justicia social. El derecho de los funcionarios a intervenir en la gestión de su seguridad social es innegable, que nace del propio concepto de la libertad individual. La participación de los propios funcionarios en el honor de aplicar y desarrollar su seguridad social es la mayor garantía de unidad, eficacia, celeridad y cordialidad. Nadie querrá nunca ni destruir ni arruinar lo que es de ellos.

Pero para imprimir este carácter representativo al órgano gestor de la seguridad social de los funcionarios públicos, es necesario introducir una novedad estructural en el sistema de gestión. El carácter representativo pugna con el régimen de clases pasivas, cuya desaparición, como expresión del cambio de clima histórico en todos los niveles de la vida española, resultaría significativa y abriría al funcionario un futuro de más perspectivas y posibilidades. La supresión del sistema de clases pasivas quizá sea premisa indispensable y condición *sine qua non* para la reforma de la seguridad social de los funcionarios públicos. Las clases pasivas parecen desentonar en el clima nuevo de apertura, desarrollo y plenitud de nuestras estructuras político-sociales, que exigen la participación del hombre en la responsabilidad y en la gestión de cuanto le afecta.

#### 5. Base mutualista del sistema y carácter representativo del órgano gestor

La gestión de la seguridad social de los funcionarios públicos ha de estar impregnada de afecto y cordialidad, en su significación profunda de sentimiento del ánimo, o, más concretamente, de amor y de humanidad. La afectividad es lo que da impronta ética a la seguridad social, lo que constituye su nota típica y cualificada, su última diferencia. En la seguridad social no puede perderse lo humano y entrañable. El Papa Pío XII, en su mensaje de la Navidad

de 1952, decía: «... quien quiera socorrer a las necesidades de los individuos y de los pueblos no puede poner la esperanza de salvación en un sistema impersonal de hombres y de cosas, por muy desarrollado que esté desde el punto de vista técnico. Todo plan o programa debe inspirarse en el principio de que el hombre como sujeto, custodio y promotor de los valores humanos, está por encima de los principios y de las cosas, por encima de las aplicaciones del proceso técnico, y que es menester preservar de una malsana «despersonalización» las formas fundamentales del orden social y utilizarlas para crear y desarrollar las relaciones humanas.»

La humanización de los procedimientos es postulado ontológico de la seguridad social. Pero ¿cómo impregnar de afecto y de cordialidad el sistema de relaciones en la seguridad social de los funcionarios públicos?

Importa subrayar las razones de que tal principio se aplique efectivamente. La gestión de la seguridad social de los funcionarios públicos no puede convertirse en burocracia devoradora. Necesita, lo mismo que la de los demás trabajadores del país, que sus órganos de gestión estén dotados de un carácter representativo. En un sistema frío, de carencia de representación de los interesados como es el de las clases pasivas, la necesidad de acudir los pensionistas o los propios funcionarios que se hallen en estado de necesidad a lugares distintos de su mutualidad, para impetrar protección y amparo, hace crear un grave complejo y un profundo malestar que no puede darse cuando, hallándose presentes los interesados en los órganos de gobierno de cada una de sus mutualidades, existen posibilidades de ayuda y de solución a sus problemas.

No se trata de hacer gratuitas suposiciones ni de inventar ventajas ilusorias que la forma mutualista puede acarrear, pero un amplio y cumplido programa de beneficios se consigue inmediatamente después de que los funcionarios participen en la gestión.

En este sentido puede decirse que constituye un éxito positivo la experiencia del mutualismo laboral, donde los órganos de gobierno de sus respectivas instituciones están compuestos y presididos por una representación de los propios interesados. (José Luis Meilán ha insistido recientemente en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 85, sobre la «Vitalidad de la fórmula mutualista de aseguramiento», incluso en la esfera política.)

En consecuencia, si en su carácter representativo y en su base mutualista es donde el nuevo sistema de seguridad social de los funcionarios públicos busca la razón de su existencia y viabilidad, es

evidente, también, que para garantizarlo habrá de configurarse su régimen jurídico a los modos y formas mutualistas.

El sistema de clases pasivas, como fórmula para desarrollar la seguridad social de los funcionarios públicos, ha quedado, y los propios funcionarios lo reconocen, desfasada con la realidad. Necesítase, pues, un cambio, una organización representativa que permita al funcionario en activo, a través de sus representaciones, exponer con toda libertad sus opiniones, sus preocupaciones, dialogar entre sí mismo y con el propio Estado. A nuestro juicio, la seguridad social de los funcionarios públicos, como la de los trabajadores en general, debe entenderse como una tarea nacional con una triple conciencia: conciencia de diálogo, conciencia de comunidad y conciencia de fraternidad.

Si a la experiencia del sistema mutualista, al interés de insertar al funcionario en el alvéolo social de nuestro tiempo, a la consideración de la seguridad social como una fuerza asociativa, añadiésemos nosotros el esfuerzo conjunto y coordinado para facilitar al funcionario una seguridad social que atienda no sólo necesidades económicas, sino también sociales y humanas, la conclusión es que la seguridad social de los funcionarios públicos, para su más eficaz desarrollo, habrá de seguir estas metas fundamentales:

1.<sup>a</sup> Unificar los dos sistemas hoy vigentes (clases pasivas y mutualidades de funcionarios) en uno solo de base mutualista.

2.<sup>a</sup> Estructurar el nuevo sistema bajo el imperio de los siguientes principios:

- Unidad jurídica, económica y administrativa.
- Unidad de mando y dirección.
- Instituciones gestoras por cada ministerio.
- Democratización o participación de los funcionarios en la gestión por la vía de la representación. (Este principio constituye un mandato de la ley.)
- Desconcentración de servicios y descentralización funcional.

## **6. Un esquema de organización de la seguridad social de los funcionarios públicos**

No se puede ignorar que la actual vigencia del sistema de clases pasivas puede obstaculizar el camino hacia las referidas metas. Teniendo presente esta circunstancia, y el hecho, además, de que las clases pasivas dependen del Ministerio de Hacienda y las mutualidades de funcionarios de sus respectivos ministerios, creemos que la

mejor solución para resolver perfectamente el problema de la gestión de la seguridad social de los funcionarios públicos sería crear un servicio de mutualidades de funcionarios, bien proyectado, correctamente estructurado y bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno. Esto trae consigo, sin problemas, la constitución y el desarrollo de las correspondientes mutualidades de funcionarios civiles del Estado. Una vez creado este servicio es cuando debe plantearse el montaje de las mutualidades funcionariales encargadas de la gestión de la seguridad social. (En la idea insistió ya Luis Enrique de la Villa en la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa.)

Es notorio también que las instituciones mutualistas existentes en los distintos ministerios han nacido como consecuencia de la parquedad del sistema de las clases pasivas, y a todos nos consta que se han venido autorizando con el apoyo y al abrigo de cada departamento ministerial.

Por lo expuesto parece aconsejable una estructura orgánica de la seguridad social de los funcionarios públicos inspirada en las ventajas del sistema mutualista y con la representación de los interesados en los órganos de gestión. Esta es una fórmula de solución, cara al futuro, que la familia entera de la Administración central comparte.

Si, pues, los nuevos organismos suponen, en su justificación más directa, la instauración de una nueva estructura sobre base social y representativa, parece lógico intentar, siquiera sea en forma esquemática, su organigrama. La seguridad social de los funcionarios públicos habrá de organizarse por mutualidades. Estas por ministerios para los cuerpos especiales, y una mutualidad dependiente de la Presidencia del Gobierno para los nuevos cuerpos generales. Cada mutualidad funcionarial con su personalidad jurídica, separada e independiente, disfrutará de su esfera peculiar de autonomía, con descentralización funcional, mediante la constitución en cada provincia de una delegación de carácter técnico, ordenada en forma similar a la Delegación de Mutualidades laborales, y con una asamblea provincial del mutualismo funcionarial como órgano representativo. En el ámbito nacional habría un órgano de compensación y el oportuno servicio de mutualidades funcionariales dependiente de la Presidencia del Gobierno. Cada mutualidad tendría sus órganos de gobierno nacionales, de carácter representativo, compuestos por miembros elegidos dentro de cada ministerio, entre los distintos funcionarios según categorías y cuerpos.

A grandes rasgos, ésta sería la pequeña maqueta de organización

mutualista de la seguridad social de los funcionarios públicos. En torno a ella, y a los principios que la inspiran, cabría recordar, como ningunas otras, aquellas serias palabras de Benjamín Franklin, pronunciadas en la histórica sesión que aprobaba la Constitución norteamericana: «Yo confieso que al presente no apruebo en toda su integridad esta Constitución, aunque no estoy seguro, señor, de si nunca la aprobaría; pues he vivido tanto que la experiencia en muchos casos me ha obligado, después de informarme mejor y de mejor considerar los hechos, a cambiar mis opiniones, aun sobre importantes materias, que unas veces estimaba justas y luego hallaba que no lo eran. Es por eso que mientras me hago más viejo me hago más apto para poner en duda mi opinión sobre los demás. Yo acepto, señor, por consiguiente, esta Constitución, porque no espero ninguna mejor y porque no estoy seguro de que sea la mejor.»