

CONSIDERACIONES DEL ORGANO GESTOR EN LA SEGURIDAD SOCIAL GENERAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Por CESAR GALA VALLEJO

Sumario: I. Planteamiento.—II. El significado del factor humano en la seguridad social.—III. La adecuada gestión del sistema como presupuesto de su eficacia.—IV. Funciones del órgano gestor.—A) Participación de los interesados en la gestión.—B) La selección y formación del personal al servicio de los órganos gestores.—V. Problemática de la gestión en el sistema de clases pasivas.—A) La exigible intervención de los funcionarios públicos.—B) La autonomía jurídica del órgano gestor.—C) La humanización de las estructuras.—VI. Conclusión.

I. Planteamiento

EN torno a la gestión de la seguridad social de los funcionarios públicos, y concretamente en torno al tema de las clases pasivas, está suscitada actualmente la discusión más viva. ¿Dónde debe localizarse la legítima forma de gestión de aquélla? ¿En el Estado? ¿En un órgano u órganos de gestión independientes, con personalidad jurídica propia y separada de la Administración pública, aunque ésta conserve la jurisdicción normativa con facultades de tutela, vigilancia y orientación?

¿Cuál ofrece más ventajas, la gestión estatal directa o realizada por el Poder público a través, por ejemplo, de una Dirección General o la gestión mixta con participación de los propios interesados? ¿Cuál será la forma que mejor conviene en nuestro tiempo a las exigencias de la seguridad social de los funcionarios públicos? ¿De qué naturaleza debe ser el órgano u órganos encargados de dicha gestión? ¿Cuál las relaciones que deben existir entre aquéllos y el Estado?

He aquí un conjunto de cuestiones para cuya adecuada contestación es preciso plantear y resolver esta otra: los problemas fundamentales que caracterizan y definen a la seguridad social, ¿son distintos en el ámbito de los funcionarios públicos frente a los demás grupos sociales que forman la población activa del país?

II. El significado del factor humano en la seguridad social

La seguridad social se enfrenta, evidentemente, con problemas económicos, financieros, jurídicos y administrativos, cuyo tratamiento puede ser distinto según que hayan de amoldarse a los esquemas de organización que en el orden profesional o laboral comportan los referidos grupos o personas sobre los que deban proyectarse sus medidas. Pero por encima de ellos campea el auténtico problema, el que es común a todos. Es el problema humano, en definitiva, el verdaderamente esencial; afecta lo mismo al funcionario público que al que no lo es, al estudiante igual que al minero o que al trabajador autónomo, servidor doméstico, labrador o pescador; en suma, a todo hombre inserto en el quehacer productivo y vinculado profesionalmente a una renta de trabajo, cualquiera que sea el lugar que ocupe en la comunidad.

La seguridad social es función esencial del Estado concebida para beneficio del hombre. En la metafísica del propio hombre se encuentran los fundamentos filosóficos de mayor trascendencia de la seguridad social. El hombre, con sus problemas, con sus inquietudes, es, a un tiempo, el objeto inmediato y el fin último de la seguridad social.

Mientras otras estructuras tienen una directa finalidad de naturaleza económica, la seguridad social se establece en consideración al hombre y para el hombre. Va dirigida al hombre. El sujeto de las prestaciones de la seguridad social es el hombre: el ser humano con toda su trascendencia. Un buen sistema de seguridad social no pue-

de estar basado solamente en la pura técnica, fría, calculadora y deshumanizada. Las técnicas pueden modificarse constantemente. Los expertos o técnicos pueden presentar cuantas fórmulas sean precisas, pero el hombre despersonalizado es muy difícil volverle a encontrar.

La seguridad social es, quizá, de las formas de vida y actividad asociada la que más vincula al hombre y le une a sus vivencias. Aquello que pone al hombre en relación con la seguridad social se produce siempre, como dice Serrano Guirado (1), en circunstancias de apertura de corazón y de humanidad, de alegría o de drama, y siempre llenas de vitalidad y humanismo; surgen al nacer o al morir, al abandonar la vida activa o por muerte o incapacidad del cabeza de familia. En cualquier hipótesis sucesos de repercusión y vivencia familiar accionarán los servicios de la seguridad social. En esta idea humanista es donde la seguridad social encuentra su nota típica y cualificada, su última diferencia (2). Lo que distingue a la seguridad social de otras funciones o actividades del Estado es, precisamente, su enérgica reivindicación de un orden de fines, al que se sujetan y adquieren sentido todos los quererres humanos.

Para la seguridad social las relaciones humanas han de estar impregnadas de afecto y de cordialidad en su significación profunda de sentimiento del ánimo, esto es, de amor y de humanidad. Esta carga de afecto es lo que debe caracterizar al órgano u órganos gestores de la seguridad social. Sea cual fuere la actividad de las personas o la naturaleza de las comunidades laborales o profesionales a quienes se apliquen sus medidas, dichos órganos no pueden tratar al hombre sólo como un ser biológico. Han de tratarle como un ser social, de manera que una prestación, ya de vejez o retiro, ya de viudedad u orfandad o de índole análoga o similar, no sea exclusivamente la atención material de una necesidad, sino que debe ir acompañada de una colaboración más amplia en el orden social. Estos órganos no pueden actuar con modos dictatoriales ni con indiferencia a los destinos humanos de los sujetos receptores de los beneficios.

(1) Cfr. SERRANO GUIRADO, E.: *Las relaciones humanas en la seguridad social*, Madrid, 1959, p. 49.

(2) Vid. mi trabajo *Principios básicos para un plan de acción administrativa de la seguridad social*, separata del «Cuaderno de Previsión Laboral», núm. 13, Madrid, 1958.

III. La adecuada gestión del sistema como presupuesto de su eficacia

Todas las tareas y trabajos necesarios para hacer incidir en la práctica los beneficios de la seguridad social corresponden a la gestión. Podrá el legislador determinar el ámbito material de la seguridad social y señalar qué personas han de quedar protegidas. Podrá establecer las normas a que debe ajustarse el reconocimiento y determinación de los beneficiarios; fijar la clase y cuantía de las prestaciones y disponer que la estructura económica se apoye en la cotización o en el impuesto. Podrá, en fin, marcar las directrices que deben regir la administración de la seguridad social, pero, en definitiva, *la gestión siempre es la que mueve y hace actuar todo el dispositivo necesario para que la política de seguridad social pueda alcanzar sus fines y objetivos*. Como decía Gerig, «al llegar la hora de redactar un Proyecto de Ley de Seguridad Social, o una vez aprobada ésta, o aun antes, es necesario tomar paralelamente las medidas necesarias para ir preparando su aplicación. Ello requiere una cuidadosa planificación administrativa. Si no se dispone de un buen plan administrativo y de un buen órgano u órganos de gestión podrá exponerse al fracaso un buen sistema de seguridad social, pura y simplemente porque fallen los resortes de la Administración» (3). Venturi (4), con su elevada autoridad sobre la materia, nos da testimonio de la trascendental importancia que la buena gestión tiene en el desarrollo de la seguridad social al decir que no es posible crear el sentimiento de seguridad social en una población si no es garantizando la más eficaz y recta administración de la misma mediante su adecuada estructuración orgánica y funcional. También el Convenio 102, de la Conferencia Internacional de Trabajo, que contiene la norma mínima de la seguridad social, recomienda que «el Estado asuma la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación de la seguridad social».

(3) Cfr. GERIG, D. G.: *Los planes de seguridad social*, en «Revista de la AISS y CISS», núm. 10.

(4) VENTURI, A.: *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*, Milán, 1954.

IV. Funciones del órgano gestor

La gestión de la seguridad social no es sólo un elenco de formalidades vacías y burocráticas. Tiene también su espíritu y su vida. El órgano de gestión de la seguridad social ha de tener tres funciones definidas:

a) Una misión de actividad administrativa o función puramente burocrática.

b) Una misión colaboradora e informativa. El órgano gestor, constituido en opinión pública de todas las personas que bajo su marco se cobijan, manifiesta sus deseos, sus opiniones, sus preocupaciones. Dialoga entre sí mismo y con el propio Estado. Su acción es colaboradora, sin excluir los aspectos más vivos y más apasionados del diálogo. El Estado no puede solo y aislado realizar una eficaz gestión. Necesita el órgano u órganos gestores que sirvan de instrumentos de convivencia y de participación de los interesados.

c) Otra misión educadora, formativa, de humanización de los procedimientos. En el órgano gestor ha de prevalecer un sentido humano profundo.

La solidaridad y la hermandad deben ser su resultante. Ha de formar conciencia de que la seguridad social es una tarea nacional y comunitaria «que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos, a los sanos respecto de los enfermos, a los ocupados respecto de los que se hallan en situación de desempleo, a los vivos respecto de las familias de los fallecidos, a los que no tienen cargas familiares respecto de los que las tienen, a los de actividades económicas en auge y prosperidad respecto de los sectores deprimidos» (5). El órgano gestor, en suma, ha de identificarse con las preocupaciones y con los problemas de quienes acuden a él en demanda de una prestación o de los que ya son beneficiarios de ella.

En la seguridad social no puede perderse lo humano y entrañable. Mas ¿cómo puede humanizarse la gestión? He aquí la fórmula que para ello nos muestra la experiencia: dar participación a los interesados en la gestión y hacer de la función un servicio vocacional del personal.

(5) Son palabras textuales recogidas del proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social, sometido a la deliberación de las Cortes Españolas.

A) LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS EN LA GESTIÓN

La participación de los interesados permite recoger las inquietudes sociales, las intimidades de los problemas individuales, las sugerencias e iniciativas para el perfeccionamiento de las estructuras o la conquista de nuevas realizaciones. Sus ventajas trascienden a la función, a las personas y a los fines.

En orden a la función se promueve un interés más directo e inmediato en la gestión. Al ver los problemas como propios, los interesados ponen mayor entusiasmo y energía en su resolución; demandan simplificación, rapidez y economía en los servicios; exigen una inspección celosa y ejemplar.

En orden a las personas lógrase despertar una mayor conciencia de la responsabilidad, una mayor popularidad en los gastos, un mayor acercamiento de aquéllas para denunciar las deficiencias y las injurias del órgano funcional, una mayor vigilancia en la efectividad de las prestaciones.

En razón a los fines garantiza la humanización de los procedimientos, crea un clima de confianza y la adhesión al sistema y fomenta el espíritu asociativo. La persona que ve que sus compañeros de profesión o de tarea están en el órgano de gobierno de la institución gestora pierden la desconfianza hacia ésta y hacia el sistema.

B) LA SELECCIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LOS ÓRGANOS GESTORES

El personal que presta servicios en órgano gestor de la seguridad social debe poseer conocimiento de las Leyes y Reglamentos sobre la materia, pero ha de reunir también un conjunto de cualidades exigibles a su trascendental misión. Desde el que dirige la institución hasta el más modesto funcionario o subalterno, todos deben tener la sensibilidad y el espíritu adecuados para hacer de su actuación una verdadera vocación, una profesión vocacional de servicio al prójimo. La consecuencia es una mayor eficiencia técnica y eliminación de la burocracia y un aumento del índice de amabilidad, que tan necesario es para que las relaciones entre el órgano gestor y los interesados se asienten sobre unas bases de entendimiento sincero y de recíproca benevolencia y confianza.

V. Problemática de la gestión en el sistema de las clases pasivas

En el sistema de la seguridad social de los funcionarios públicos, esto es, en el de clases pasivas, ¿responde la gestión a los anteriores postulados?

Concretamente, no. Tal como está configurada su gestión no es posible elaborar debidamente una pretensión social o económica. Ni el funcionario en activo ni el cesante o jubilado ni siquiera las viudas o los huérfanos con derecho a pensión pueden encauzar hacia el Poder público sus quejas o sugerencias, ni tampoco sus preocupaciones y problemas, a través de un cauce específico y genuino, se entiende.

A) LA EXIGIBLE INTERVENCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El sistema de clases pasivas del Estado, esquema que hoy resulta ya anacrónico e inadecuado para determinar la seguridad social de los funcionarios públicos (6), no permite a éstos entenderse sino a través de puertas reservadas. Las clases pasivas no constituyen, pues, una estructura social constructiva. La gestión estatal directa de la seguridad social de los funcionarios públicos ha cumplido su misión en su tiempo. Si en las clases pasivas la comunidad de funcionarios tiene intereses naturales y sociales, allí tiene que estar la sensibilidad social y para percibirla el órgano u órganos adecuados de gobierno y de gestión.

Las clases pasivas no debieran hallarse insitas en la Administración central, confundándose e identificándose en su estructura y marcha funcional con los demás servicios administrativos y burocráticos del Ministerio de Hacienda. La idea de comunidad, la socialización, en el sentido que nos habla la *Mater et Magistra*, exige que los propios funcionarios se hallen presentes en la gestión. El mejor exponente de la vinculación de los funcionarios a su sistema de seguridad social es lograr su intervención activa y operante en el gobierno y gestión. Sólo cuando los funcionarios pasen a constituir piezas esenciales y actuantes en el mecanismo de gestión es cuando puede decirse que queda sublimada su integración en la seguridad social. La seguridad social de los funcionarios públicos debe ser el resultado de la ambientación entre todos ellos y de la gestión de sus representantes. El Estado no puede solo y aislado realizar una efi-

(6) Cfr., para más detalles, VIDA SORIA, J.: *Sobre la inactualidad del régimen de clases pasivas*, en este mismo número.

caz gestión. Podrá estar llena de buena intención, pero de defectuosa consecución. Necesitase, pues, el órgano u órganos gestores que sirvan de instrumento de convivencia y de participación de los interesados y que dé ocasión a los propios funcionarios para acercarse más íntimamente a la cobertura de sus riesgos comunes.

B) LA AUTONOMÍA JURÍDICA DEL ÓRGANO GESTOR

Hay que levantar la institución gestora que responda a estas dos demandas, aparentemente antagónicas: el servicio a todos es más apremiante que el servicio a uno, pero la persona o el individuo no debe naufragar en la comunidad. El órgano gestor de la seguridad social de los funcionarios públicos no puede ni debe quedar reducido a pura masa, a simple suma de individualidades sin capacidad, sin opinión y sin eficacia. Su naturaleza debe ser corporativa. Su personalidad jurídica, propia, y la organización administrativa y contable, independiente y separada de la Administración central.

C) LA HUMANIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS

El problema humano de los funcionarios y la consideración de la moderna política de seguridad social son factores determinantes a los que debe subordinarse el sistema de las clases pasivas. El funcionario debe tener conciencia de su seguridad social, y ella sólo puede crearse por la vía del calor humano y de la eficacia. El régimen de clases pasivas tiene que tener la sensibilidad suficiente para adaptarse a la realidad cambiante y dinámica.

El sistema de clases pasivas, desde el instante mismo en que fué creado —podemos remontar su origen a la Ley de Presupuestos de 1892—, tuvo la configuración exacta de su cometido y función y constituyó para el funcionario una verdadera conquista social (7). Pero hoy merece la pena reflexionar sobre este punto: ¿Qué función y cometido puede ser atribuido y qué calor de humanidad puede esperarse de un sistema que goza, eso sí, del elogio y de la perfección en orden a su formulación técnico-jurídica, pero que respecto a su campo de aplicación subjetivo es definido como «conjunto de perso-

(7) Sobre la pérdida de significado social del sistema, cfr. BLANCO, J. E.: *La sobrevenida inferioridad del funcionario público en el ámbito de la Previsión social*, en este mismo número.

nas que cobran un sueldo del Estado sin prestarle ningún servicio», considerando igualmente las pensiones como «las cantidades que abona el Tesoro por este concepto?» (8).

Aunque nada pueda decirse de la preocupación de los rectores del sistema por hacer del Estatuto de Clases Pasivas un modelo de técnica jurídica (9), ¿cuál, sin embargo, ha sido la preocupación y la inquietud en torno al hombre? ¿Puede decirse que por el órgano estatal que rige directamente las clases pasivas se ha investigado y estudiado hondamente el problema humano de los funcionarios?

En materia de seguridad social no basta con atender solamente la materialidad del pago de un estipendio o de una pensión. Ni satisface tampoco que se cuide solamente el perfeccionamiento de las fórmulas jurídicas y servicios burocráticos. Es preciso también que paralelamente se resuelvan los problemas humanos. Si esto no es así se va contra aquello que más distingue a la seguridad social y que constituye la clave racional y el contenido filosófico de sus normas.

¿No es acaso en esa nota de signo impersonal, y en esa frialdad y apatía por plantearse los problemas humanos de los funcionarios donde se halla la causa próxima del elevado número de instituciones mutualistas que han nacido con el apoyo y al abrigo de cada Ministerio? ¿No pugna por ello el actual sistema de clases pasivas con las nuevas estructuras que sobre la materia se han creado y le circundan?

Aspirar a que un sistema como el de clases pasivas, por muy bien equipado de normas jurídicas que se encuentre, pueda resistir la dinamicidad de nuestro tiempo es hacerse vanas ilusiones sobre la estructura individual y social de los hombres que componen la gran familia de la Administración. Lejos de su positivismo, valen aquí aquellas palabras de Hegel: «¡Qué ciegos están quienes puedan imaginar que las instituciones y las leyes pueden perdurar una vez que han dejado de estar de acuerdo con las necesidades y los fines de los hombres y una vez que han perdido su significado!...»

(8) Cfr. ROYO VILLANOVA, A.: *Elementos de Derecho administrativo*, Valladolid, 1929, 11 ed., p. 77; sobre la falta de concreción del propio ámbito subjetivo, SAGARDOY, J. A.: *La imprecisión del concepto de funcionario público en la previsión social administrativa*, en este mismo número.

(9) Sobre el particular, CARRASCO BELINCHÓN, J.: *Inexistencia de una normativa general en el sistema de previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado*, en este mismo número.

VI. Conclusión

Bien: están de actualidad en esta hora sobre el tapete político y social de España dos disposiciones de alcance verdaderamente innovador: la Ley de Bases de Funcionarios Públicos y la Ley de Bases de la Seguridad Social. La primera, aprobada ya por las Cortes Españolas; la segunda, pendiente todavía en la referida Cámara Legislativa. En aquélla, su exposición de motivos proclama que «la materia de funcionarios exige de modo urgente e inaplazable *no ya retoques parciales, sino una total renovación*», y en su base X, número 7, que «se establecerá por Ley el régimen de Seguridad Social de los funcionarios» (10). En la Ley de Bases de la Seguridad Social se determina que los funcionarios públicos gozarán de un sistema especial (base III), y en la disposición adicional segunda se dispone que la ordenación de la seguridad social de los funcionarios públicos se ajustará en cuanto corresponda a lo establecido en las normas reguladoras de la función pública.

Se abre, pues, a los funcionarios la puerta de sus más caras e ilusionadas aspiraciones. La Ley quiere renovar todo el actual ordenamiento sobre tal materia. Es indiscutible que la renovación se extiende también a su seguridad social. Ello quiere decir que hay que atacar el problema de las clases pasivas en su raíz y que no es suficiente el simple reajuste o puesta al día del Estatuto. El legislador quiere algo más trascendente. Urge cambiar de derrotero. Ahora que la propia Ley ha despejado de obstáculos el camino parece el momento óptimo de proceder a una ordenación de la seguridad social de los funcionarios públicos sobre unas bases más humanas y unas estructuras llenas de aliento social. Ante el hecho diremos la frase tan certera de José Antonio: «No importa que el escalpelo haga sangre; lo que importa es estar seguro de que obedece a una ley de amor.»

(10) Un desarrollo del precepto en DE LA VILLA, L. E.: *El nuevo régimen de seguridad social de los funcionarios públicos*. Comunicación presentada a la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa (Santander, septiembre de 1963). Cfr. *La función pública*, Madrid, 1963, pp. 351 y ss.