

# INEXISTENCIA DE UNA NORMATIVA GENERAL EN EL SISTEMA DE PREVISION SOCIAL MUTUALISTA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DEL ESTADO

Por JULIAN CARRASCO BELINCHON

*Sumario:* I. Introducción.—II. Diferencia de rango de las disposiciones que regulan la creación y funcionamiento de las entidades mutualistas.—III. Diversidad de regímenes implantados por la disposición creadora de la respectiva Mutualidad.—A) Campo de aplicación.—B) Prestaciones. C) Organización.—D) Financiación.—IV. Conclusiones.

## I. Introducción

**E**L sistema de Mutualidades y Montepios de funcionarios carece, como es sabido, de una regulación uniforme en sus aspectos esenciales, lo que origina, como ya en otras ocasiones hemos puesto de relieve (1) una manifiesta complejidad tanto en la legislación que lo regula como en los organismos que intervienen, como en las prestaciones que se otorgan.

---

(1) *El Estatuto de Clases Pasivas y la seguridad social del funcionario público*, en «DA», núm. 12, diciembre de 1958, pp. 25 y ss.

*El sistema de clases pasivas y de seguridad social de los funcionarios públicos estatales. Su revisión*, en «Revista de Admón. Pública», núm. 39, septiembre-diciembre de 1962, pp. 427 y ss.

Es decir, que la inexistencia de esta normativa general provoca una serie de efectos nocivos que no pueden ignorarse y que nos proponemos examinar en el presente trabajo, con el fin de llamar la atención sobre los mismos, así como sobre la necesidad de corregirlos mediante las adecuadas medidas que han de constituir esa normativa general, cuya falta se acusa con manifiesta evidencia.

Por ello, tenemos el propósito de destacar las diversas consecuencias que ha provocado la ausencia de una regulación general, analizando algunos de estos efectos, teniendo en cuenta que no es posible profundizar en todos ellos por razones de tiempo y de espacio.

Las consecuencias que nos proponemos examinar podemos, por razones de sistemática, agruparlas en dos epígrafes:

a) Diferencia de rango de las disposiciones que regulan la existencia y funcionamiento de cada entidad.

b) Tratamiento diverso en los aspectos fundamentales del régimen:

- Campo de aplicación.
- Prestaciones.
- Organización.
- Financiación.

## II. Diferencia de rango de las disposiciones que regulan la creación y funcionamiento de las entidades mutualistas

Como se ha puesto de relieve por De la Villa Gil, las Mutualidades de funcionarios se crean sin uniformidad alguna, por Ley, por Decreto—supuesto normal—o por simple Orden ministerial (2).

Este hecho determina, aparte de las consecuencias que el citado autor reseña, las siguientes:

1.<sup>a</sup> *Ausencia de unos criterios objetivos de validez general* implantados por una disposición de rango superior que estableciesen las directrices de creación y funcionamiento de estas entidades de previsión.

Puede parecer, a primera vista, que lo que ahora calificamos de simple efecto es la causa real de todas las consecuencias perniciosas que estamos examinando, y, sin embargo, la realidad nos muestra que si bien es cierto que la inexistencia de una normativa general

---

(2) *La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado*, en «Revista de Admón. Pública», núm. 40, enero-abril de 1963, pp. 140-1.

ha provocado los efectos que hemos enunciado, no es menos cierto que la disparidad de rango en las normas creadoras ha originado, o, mejor dicho, ha dejado de lado momentáneamente la necesidad de la normativa general.

Es decir, se prefirió la creación individual de cada Mutualidad y se prescindió de establecer una normativa general, que hubiese sido, efectivamente, un obstáculo insalvable a la aparición de tanta Mutualidad.

En conclusión, cada nueva Mutualidad creada fué un obstáculo más a la existencia de un régimen uniforme. Con lo cual se soslayó el problema y se hicieron más profundas las diferencias entre unas y otras.

Ahora bien: hay que hacer constar en descargo de los creadores de las diferentes Mutualidades que su propósito respondía a una necesidad; suplir con su ingenio, aprovechando las circunstancias, la falta de amparo estatal en unos momentos en los que los recursos de la Hacienda pública eran escasos y tenían que destinarse a otras atenciones más perentorias (3).

En tales circunstancias resulta explicable el que cada sector tratase de protegerse de la forma más eficaz posible, aunque ello irrogase un perjuicio a otros grupos y a la colectividad en definitiva.

Ahora bien: si estas circunstancias explican los hechos que se produjeron, aunque no los justifiquen cuando las mismas han desaparecido, y se trata de replantear con criterios de unidad una cuestión tan esencial cual es el de la seguridad social de los funcionarios públicos estatales, hay que destacar la trascendencia de la inexistencia de unos criterios objetivos de validez general.

2.<sup>a</sup> *El régimen de cada Mutualidad no es, el resultante de la adaptación de unos criterios de carácter general a unas circunstancias determinadas*, sino que es el fruto exclusivo de una oportunidad aprovechada en un momento concreto sin conexión con el resto de las Mutualidades existentes.

Es decir, que las Mutualidades se asentaron únicamente en su inicio sobre las bases de su propia realidad, y como en ésta lo fundamental no fué, como en principio parece lógico, las necesidades del sector protegido, sino los recursos que se consiguiesen y su fuente de obtención, se provocó inmediatamente en muchos casos un efecto que se sigue manteniendo: o el campo de aplicación de la Mutuali-

---

(3) Cfr. los estudios de VIDA SORIA, J.: *Sobre la inactualidad del régimen de clases pasivas*, y de BLANCO, J. E.: *La sobrevenida inferioridad del funcionario público en el ámbito de la Previsión social*, en este mismo número.

dad se circunscribía a un grupo de funcionarios del Departamento ministerial, precisamente a aquel que en el ejercicio de su función pública allegaba los recursos principales con los que se sostenía la Mutualidad, o si se comprendían en la Mutualidad a todos o casi todos los funcionarios del Departamento, sin embargo, no a todos se aplicaba el mismo régimen, sino que se establecían subdivisiones, en las que se puede percibir que el criterio diferenciador radica en su proximidad o lejanía a la obtención de recursos con los que se nutre la Mutualidad.

En conclusión, es frecuente advertir una discriminación en el personal dentro del mismo Departamento con respecto a los beneficios que la Mutualidad les concede.

### **III. Diversidad de regímenes implantados por cada disposición creadora de la respectiva Mutualidad**

Esta diversidad en el tratamiento, podemos centrarla en los aspectos fundamentales que anticipamos:

#### **A) CAMPO DE APLICACIÓN**

Al referirnos a este extremo no nos planteamos el importante problema de la naturaleza del vínculo del presunto mutualista con la Administración, sino que prescindiendo de él, que será objeto de otro trabajo, nos ocupamos únicamente del criterio establecido para determinar quiénes pertenecen—si es de carácter obligatorio—o quiénes pueden pertenecer—si es de carácter voluntario.

Ya hemos anticipado que en unos supuestos la Mutualidad comprende a casi todo el personal que figura en las plantillas del Departamento; pero en otros existen dentro del mismo Departamento diferentes Mutualidades, en cuyo caso los criterios suelen ser:

- O de Cuerpo, es decir, que las Mutualidades se articulan sobre uno o varios Cuerpos de funcionarios.
- O de órgano, es decir, que las Mutualidades se estructuran sobre la base de centros directivos.

También, como indicamos, puede existir una única Mutualidad, fraccionada en secciones, que agrupan y protegen a grupos de funcionarios, los que se diversifican por uno de los criterios enunciados: del Cuerpo o del órgano.

En algunos casos la situación se complica aún más, como consecuencia de la coexistencia simultánea de la Mutualidad General del Ministerio y de diferentes Mutualidades de Cuerpos u órganos, en cuyo supuesto hay que atenerse a dos delimitaciones distintas del ámbito de aplicación:

- Criterio seguido para determinar la extensión del campo de aplicación de la llamada Mutualidad General; y
- Criterio seguido para concretar el ámbito de cada una de las Mutualidades parciales.

Ahora bien: el defecto principal en este aspecto radica no en lo ya expuesto, que tiene su trascendencia, sino en la forma tan diversa con que se trata una cuestión tan esencial cual es la determinación del campo de aplicación. Es decir, que los criterios vigentes son múltiples, si bien se puede apreciar en muchos casos la ausencia de una definición terminante y concreta del campo de aplicación, de tal forma que la lectura de los Estatutos suscita en cuanto a este aspecto dudas sobre la pertenencia o exclusión de algunos grupos de funcionarios (4).

## B) PRESTACIONES

Quizá sea este aspecto en el que se acusa más la falta de una normativa general y de unos criterios uniformes, y ello por los siguientes hechos:

a) *Diversidad en las contingencias cubiertas*, de tal forma que mientras unas Mutualidades atienden a las principales necesidades que se pretenden satisfacer, otras sólo protegen algunas de ellas, y otras, en fin, sólo cubren algunas que no son precisamente las más importantes.

b) *Contenido de las prestaciones sumamente desigual*, aunque se las denomine en la misma forma y se dirijan a cubrir idéntica necesidad.

Así, ante cualquier contingencia: muerte, jubilación, etc., la prestación que se concede varía grandemente de una a otra Mutualidad.

c) *Exigencias diferentes para tener derecho a cada prestación*. Es decir, que los requisitos establecidos para poder percibir o dis-

---

(4) Sobre el particular, cfr. SAGARDOY, J. A.: *La imprecisión del concepto de funcionario público en la previsión social administrativa*, en este mismo número.

frutar de cada uno de los beneficios previstos son muy distintos de una a otra Mutualidad.

Con respecto a este punto se observa que la mayor o menor exigencia viene impuesta no sólo por las posibilidades económicas de la entidad—que es criterio muy a tener en cuenta—, sino también, y principalmente, por las directrices inspiradoras del montaje de la Mutualidad. Es decir, cuando éstas están impregnadas del sentido mercantil de las empresas privadas, los requisitos que se han de reunir son tantos que parecen más bien una carrera de obstáculos para el peticionario.

En cambio, cuando las citadas directrices son profundamente sociales, los requisitos son los indispensables para enmarcar la necesidad sentida y el derecho que se tiene para que la misma sea amparada.

### C) ORGANIZACIÓN

Como en otra ocasión hemos puesto de relieve, en cuanto al gobierno y administración de las Mutualidades de funcionarios, si bien suele darse una gran uniformidad, pues normalmente existe un órgano colegiado, que asume la dirección y que se denomina Consejo o Junta de Administración, o de Gobierno, o Directivo, auxiliado por uno de composición más reducida y que detenta de manera continua su funciones, y que corrientemente se denomina Comisión Permanente o Comité Ejecutivo; no obstante, existe diversidad, la que se manifiesta fundamentalmente:

- a) *En la denominación de los órganos de gobierno.*
- b) *En el número de órganos existentes.*
- c) *En el número de los componentes de cada órgano de gobierno.*
- d) *En la forma de designar a los miembros de cada órgano, que principalmente puede adoptar una de estas modalidades:*

- Nombramiento oficial.
- Elección por los mutualistas.
- Considerarlos como cargos anejos al desempeño de determinados supuestos.
- Modalidad mixta, en la que parte de los miembros de los referidos órganos de gobierno son de nombramiento y parte son natos; o parte son electivos y parte natos, o, por último, parte son de nombramiento oficial y parte electivo.

e) *En las funciones que les corresponden*, pues mientras en unos supuestos los órganos de gobierno se limitan a la dirección y gestión de la entidad, en otros tienen amplias atribuciones, de tal forma que periódicamente acuerdan, si bien sea precisa la aprobación superior, el importe de la cuota a satisfacer por los mutualistas y la cuantía de las prestaciones que se concedan. Acuerdos que entrañan una modificación o ampliación del Estatuto o Reglamento respectivo, con lo cual, aunque esté previsto en éste, se introduce una inestabilidad que no puede justificarse por la flexibilidad que implica.

En efecto, aunque normalmente se mantengan los mismos importes y cuantías, la posibilidad de cambiarlos entrañan una inseguridad para los mutualistas, especialmente con respecto a la cuantía de las prestaciones a percibir (5).

#### D) FINANCIACIÓN

Si bien este aspecto es sin duda el más confuso del sistema de las Mutualidades de funcionarios, y en el que se advierte también palpablemente la necesidad de una regulación uniforme, sin embargo, pueden en él apreciarse una serie de rasgos comunes:

a) El primero y principal es la *tendencia a trasladar el coste de la Mutualidad de los mutualistas a la sociedad en general, o, mejor dicho, a los sectores de la misma afectados por las funciones públicas que desarrollan aquéllos como funcionarios*. En tal sentido puede considerarse como constante esta propensión a nutrir las Mutualidades con fondos procedentes de la sociedad: sellos «voluntarios», tasas, recargos, impresos, etc.

b) *La ausencia de cuota a cargo directo de la Administración*, lo que no significa, ni mucho menos, que ésta no sufrague gastos de la Mutualidad, ya que su funcionamiento es normalmente soportado por aquélla, pues los funcionarios que desempeñan los trabajos administrativos de la Mutualidad sirven a ésta, pero son retribuidos por la Administración; los locales, etc., suelen ser también costeados por ésta. En definitiva, si se realizase un control de costos del funcionamiento de todas y cada una de las Mutualidades existentes se comprobaría que la aportación indirecta de la Administración

---

(5) En todo caso, las ventajas del régimen mutualista frente al de clases pasivas son, en punto a la gestión, indudables. Cfr. GALA VALLEJO: *Consideraciones acerca del órgano gestor en la seguridad social general de los funcionarios públicos de Estado*, en este mismo número.

no es ínfima ni mucho menos. Esto sin contar los casos de subvención directa, en los que el panorama se agrava aún mucho más.

c) *La contribución de los asociados mediante cuotas fijadas de acuerdo con diversos criterios:*

- Porcentajes sobre el sueldo mensual.
- Porcentajes sobre el sueldo anual.
- Cuotas fijas.

Cuando se trata de porcentajes presentan una de estas variables:

- 1.<sup>a</sup> Porcentaje uniforme.
- 2.<sup>a</sup> Porcentaje progresivo, bien en función del sueldo, bien en función de la edad de ingreso en la Mutualidad.

Con respecto a este rasgo común existen bastantes excepciones. Es decir, en varias Mutualidades los mutualistas no contribuyen, sino que, de acuerdo con la primera tendencia expuesta, se traslada el coste en su mayor parte al sector social afectado por las funciones desempeñadas por el grupo protegido.

#### IV. Conclusiones

El análisis realizado de las consecuencias de la inexistencia de una normativa general en el sistema vigente de Mutualidades de funcionarios nos conduce a las siguientes conclusiones:

Primera. Es necesaria, o, mejor dicho, indispensable, la aprobación de una normativa general de las Mutualidades de funcionarios que implante los criterios generales conforme a los cuales debe regirse su estructura y funcionamiento.

Segunda. El ideal sería, no obstante, como hemos mantenido en otra ocasión, el integrar todas las Mutualidades existentes en una única de carácter general que comprendiese a todos los funcionarios y que les amparase de forma uniforme.

Tercera. Si no fuese posible la propuesta anterior, parece conveniente que al regular el sistema de seguridad social de los funcionarios públicos, al articular la Ley de Bases de 20 de julio de 1963, se estableciesen los criterios generales conforme a los cuales se habrían de regir las Mutualidades de funcionarios civiles en el futuro.

Cuarta. Una vez que se aprobasen tales criterios se deberían desarrollar en un Reglamento general en el que con gran detalle se



regulasen los aspectos fundamentales: campo de aplicación, prestaciones, organización y financiación, con lo cual se daría un gran paso en el camino hacia la unificación del sistema.

Quinta. La competencia para dictar dicho Reglamento general se podría determinar con arreglo a uno de estos dos criterios: o lo esencial se considera la condición de funcionario, y en tal caso se atribuye a la Presidencia del Gobierno, o se estima que lo fundamental es el constituir materia de seguridad social, y en tal supuesto se reconoce de la competencia del Ministerio de Trabajo (6). Tanto en uno como en otro caso, debería ser a propuesta de la Comisión Superior de Personal.

---

(6) Cfr. DE LA VILLA, L. E.: *El nuevo régimen de seguridad social de los funcionarios públicos*. Comunicación presentada a la III Semana de Estudios de la Reforma Administrativa, celebrada en Santander, en el mes de septiembre de 1963. (Cf. *La función pública*. Madrid, «BOE», 1963, pp. 351 y ss.)

