



NOTAS

MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS: NECESIDAD DE UNA NORMATIVA GENERAL

En un trabajo anterior (aparecido en el número 71 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA) consideramos los principales efectos que había producido la inexistencia de una normativa general que regulase el sistema de mutualidades de funcionarios. Efectos que por ser de sobra conocidos no precisaban de un mayor comentario, si bien fuese oportuno el ofrecerlos en conjunto, para destacar la urgencia de su solución.

En la presente nota vamos a referirnos a las ventajas que reportaría la elaboración y promulgación de una normativa general del sistema de mutualidades de funcionarios.

Normativa general, que ya propugnamos en el citado trabajo, cuando en su conclusión tercera afirmábamos: «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».

Aprobado el texto articulado de la ley de funcionarios civiles del Estado por decreto de 7 de febrero del presente año, y disponiendo el párrafo segundo del artículo 67 de aquél, «que el régimen de seguridad social de los funcionarios públicos será el que se establezca por ley especial», parece que debe ser en ésta en la que se contengan los criterios generales que antes mencionábamos.

Criterios generales que, como también anticipamos en el trabajo anterior, parece conveniente que se deban desarrollar en un Reglamento general de las mutualidades de funcionarios civiles del Estado.

Veamos, pues, los aspectos principales de este Reglamento general, lo que es tanto como considerar los criterios generales que propugnamos.

En cuanto a los objetivos, la formulación de dichos criterios en la ley especial y su desarrollo en el reglamento general *significaría el establecimiento de las normas con sujeción a las cuales habrían de redactarse y adaptarse los estatutos de cada una de las mutualidades de funcionarios*, con lo que conseguiría la uniformidad en los mismos y se facilitaría la unificación de todos ellos en el futuro. Es decir, se lograría la uniformidad hoy y se haría posible la unidad mañana.

Por otra parte, la formulación y desarrollo de estos criterios generales implicaría, por un lado, el establecimiento de un régimen de igualdad para todos los funcionarios civiles del Estado, que encontrarían cubiertas las contingencias a que están expuestos, de forma análoga para todos, cualquiera que sea la dependencia en la que presten su servicio, y, por otro, eliminar las diferencias que en este aspecto presentan actualmente unos departamentos ministeriales con respecto a otros. Diferencias que repercuten en el servicio, por cuanto ofrecen menos alicientes los ministerios que cuentan con mutualidades menos poderosas, con lo cual los funcionarios de nuevo ingreso procuran ser destinados a los que brindan no sólo mayores posibilidades presentes, sino también mejor protección en el futuro.

La promulgación del reglamento general que se propugna reportaría, entre otras, las siguientes ventajas:

- Hacer desaparecer las *desigualdades irritantes* que actualmente existen y que destacamos en el trabajo anterior.
- *Disciplinar la normativa actual* de acuerdo con unos principios generales, que sustituirían a la multiplicidad de criterios y normas vigentes.

- Regularizar los recursos económicos, encauzando los mismos de acuerdo con normas de legalidad y de solidaridad.
- Estructurar los órganos de gobierno y de gestión en forma uniforme.
- Permitir conocer los recursos económicos reales con que cuenta cada mutualidad, y, como consecuencia, conocer también sus verdaderas posibilidades para hacer frente a las obligaciones que en el futuro se presentarán.
- Reducir el número de entidades, al unificar en una sola las diversas existentes en cada departamento ministerial.
- Ampliar y perfeccionar la cobertura de las contingencias protegidas, en base a unos principios de carácter general.

Por lo que se refiere a los obstáculos, el principal será la *resistencia de los grupos privilegiados*, que considerarán al reglamento general como una amenaza a su situación actual creada merced a su habilidad más que a su esfuerzo.

En segundo lugar, es evidente que la situación presente de multiplicidad de entidades regidas por *criterios diferentes y dispares* es un escollo a salvar si el reglamento general pretendido ha de tener existencia efectiva. Al redactar éste se ha de partir de una realidad que se trata de mejorar y perfeccionar y, como consecuencia, no se podrán lesionar intereses legítimos.

Ahora bien, intereses legítimos son los adquiridos con el propio esfuerzo, no los conseguidos al socaire de situaciones irregulares que después se pretende legitimar por el continuado disfrute en el tiempo. Como consecuencia, sólo se pueden reconocer como intereses legítimos los que estén fundamentados en la propia aportación.

Tercer lugar, el *diferente poderío económico de las diversas mutualidades* es también una grave dificultad para establecer un régimen homogéneo, por cuanto elevar a un nivel medio a las «económicamente débiles» es un esfuerzo que por sí no podían realizar ellas mismas, so pena de echar pesada carga sobre los mutualistas, que son precisamente también los de economía más frágil.

Es indispensable que los criterios se refieran y el reglamento general regule, como mínimo, los aspectos esenciales:

- a) *Campo de aplicación*, es decir, tanto definir quiénes serán mutualistas como quiénes podrán ser beneficiarios.
- b) *Prestaciones*, o sea el régimen jurídico de las mismas: contingencias cubiertas, protección otorgada en cada caso, extensión de la misma, condiciones para percibirla, etc.
- c) *Organización*, tanto en el aspecto estructural de cada una de

las mutualidades como en el de sus órganos de gobierno: composición, designación y funciones.

d) *Financiación*, recursos económicos con los que contarán, su inversión y su régimen contable.

e) *Interrelación entre las mutualidades*, tanto en orden a su funcionamiento coordinado como respecto a la compensación de aportaciones realizadas en una mutualidad por parte de funcionarios que pasan a otra distinta.

f) *Órgano encargado de la impulsión, coordinación y control de las mutualidades*, al que correspondería no sólo vigilar que su funcionamiento se lleve a cabo de conformidad con la normativa general y con la específica de cada entidad, sino también coordinar e impulsar sus actividades.

Este último aspecto enunciado, quizá sea el más importante, pues difícilmente se lograrían los objetivos perseguidos si no existe un órgano encargado de vigilar, como se ha dicho, la aplicación y cumplimiento de los criterios generales y de los preceptos del reglamento general. Sin tal vigilancia, los criterios y los preceptos alcanzarán simplemente el rango de formulaciones programáticas.

Las limitaciones de espacio nos impiden profundizar sobre tema tan sugestivo, pero, no obstante, queremos finalizar *insistiendo que razones de igualdad, de orden y de eficacia aconsejan e imponen la repetida formulación de los criterios generales y la promulgación del reglamento general:*

- *Razones de igualdad* que demandan que todos los funcionarios civiles se hallen protegidos en idéntico grado.
- *Razones de orden* que exigen que las perspectivas que brinden a su personal todos los departamentos ministeriales sean semejantes.
- *Razones de eficacia* que requieren que la porción de renta nacional que se invierte en esta atención sea aprovechada al máximo, distribuyéndose en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades reales de los funcionarios o sus familiares que precisen de tal protección.—J. CARRASCO BELINCHÓN.