

# La Mutualidad de Administración Local: Concepto y caracteres

por

**JUAN MAHILLO SANTOS**

Secretario de 1.ª categoría de Administración local

**SUMARIO:** I. *Planteamiento del problema:* La Mutualidad como aspiración y como realidad. Inconvenientes de los anteriores sistemas. Política de promesas y política de realidades.—II. *Concepto de la Mutualidad: su personalidad:* Concepto legal y concepto de Mutualidad en general. Encuadramiento de la Administración institucional. La Mutualidad como Corporación pública. Carácter asociativo, forzoso, público e institucional.—III. *Fin de la Mutualidad:* Previsión social y seguridad social. El fin de la Mutualidad y el concepto de seguridad social en la doctrina de Beveridge. Superación del concepto de derechos pasivos.—IV. *Caracteres de la Mutualidad:* Generales de toda Mutualidad de Previsión Social: estudio especial de la profesionalidad y de la democratización funcional. Caracteres específicos: nacional, unidad de gestión, integración total, integración económica, sistema de primas o cuotas, flexibilidad, economicidad y asistencialismo.

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los artículos 92 y 93 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952 recogen una aspiración y preocupación constante de cuantas personas, corporaciones e instituciones viven el problema del funcionario local.

Establece el primero de ellos que los derechos pasivos se regirán por el Reglamento del Montepío de Administración Local, al que deberán ser afiliados obligatoriamente los funcionarios en propiedad y los obreros de plantilla. El segundo con-

creta que las prestaciones que se determinen en el citado Reglamento no serán inferiores a las de los regímenes obligatorios de previsión social.

Numerosas circunstancias han hecho que se haya retrasado la aparición del prometido Reglamento, y por ello, porque no desconocemos las dificultades planteadas y los problemas surgidos, es por lo que debemos hacer público reconocimiento de la incansable labor del Ministerio de la Gobernación y de la Dirección General de Administración Local hasta ver plasmada en textos legales y reglamentarios esta aspiración y sentida necesidad. Y por cierto en términos muy superiores a lo pensado. Para darnos perfecta cuenta de lo que va a significar la nueva Mutualidad es preciso que demos una mirada retrospectiva a la situación pasada, y echemos la vista a los pensionistas de la Administración local con sus mezquinos derechos pasivos que, por otra parte, y por el apasionamiento de los partidos turnantes en los Concejos, llegaban tarde a sus perceptores. Situación agravada, en muchos casos, por la de los erarios municipales.

Bien es cierto que, para mitigar tal estado de cosas, vinieron primeramente el Montepío de Secretarios, Interventores y Depositarios haciendo posible la efectividad y puntualidad de las pensiones no sólo a los afiliados, sino también a los adheridos; y luego el Decreto de 30 de noviembre de 1956 mediante una actualización de esas pensiones y un señalamiento de los haberes pasivos mínimos. Se habían salvado dos grandes escollos, pero quedaban otros muchos problemas sin resolver.

Lo que ahora nos ofrece la nueva Mutualidad, es mucho más: elevación de las pensiones; prestaciones diferentes y superiores al clásico tríptico de la jubilación, viudedad y orfandad; concepción social de la previsión bajo la idea de mutualismo; coordinación de esta forma de ahorro forzoso con los planes económicos de la Nación; gestión unificada y nacional; etc.

Por ello hemos de repetir que los funcionarios de Administración local estamos de enhorabuena, a la vez que agradecidos

a quienes con tesón y constancia, han logrado hacer realidad lo que pensábamos eran meras quimeras. Y es que a una política de promesas, ha seguido una política de realidades.

## II. CONCEPTO DE LA MUTUALIDAD: SU PERSONALIDAD

La Ley de 12 de mayo de 1960 define la Mutualidad de Previsión de la Administración Local como «una persona jurídica independiente, con capacidad plena y patrimonio propio, para la gestión de la seguridad social de los funcionarios y obreros de plantilla de las Corporaciones locales, que se rige por lo dispuesto en la citada Ley y en sus Estatutos, y en lo que no se oponga a ellos, por la Ley de 6 de diciembre de 1941» (artículos 1.º y 2.º).

El hecho de que se declare de aplicación subsidiaria la Ley de 1941 nos induce a pensar que tiene cabida dentro de la concepción mutualista de la previsión social, con lo que el funcionario de Administración local se incorpora plenamente en el plan nacional de seguridad social. Y si hablamos de una incorporación plena, es porque había con anterioridad integraciones parciales, tales como la ayuda familiar, el subsidio familiar, el plus de carestía de vida, las licencias por enfermedad, etc.

La Ley de 1941 había definido a las Mutualidades y Montepíos de Previsión Social como «asociaciones que con aquella denominación o cualquier otra, y sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión social o benéfica, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible, a los que están expuestos, mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de entidades o personas protectoras».

\* \* \*

Y ahora se nos plantea el problema de encuadrar la reciente Mutualidad dentro del esquema general de las personas jurídicas públicas, pues como dice Garrido Falla; «la Adminis-

tración pública estatal se nos ofrece actualmente como una gran persona jurídica integrada, a su vez, por una pluralidad de personas jurídicas más pequeñas», habiéndose convertido el Estado en «una institución de instituciones», en el decir de Hauriou, que a la manera de Pantagruel o Gargantúa, ha devorado a las instituciones sociales autónomas que antes rodeaban y limitaban al Estado pequeño.

Esas personas jurídicas, diferentes del Estado, o mejor dicho, diferentes de la Administración directa del Estado, y que constituyen la Administración estatal indirecta, pueden agruparse en territoriales e institucionales. En las primeras el elemento esencial y básico es el territorio, no solamente porque sirvan de soporte a las mismas y limite en el espacio su esfera de competencia, sino porque vienen a resolver las necesidades inherentes a este territorio, y de aquí que tengan fines muy amplios y generales que cumplir, como podemos observarlo estudiando la competencia de los Municipios según el artículo 101 de la vigente Ley de Régimen local. Por el contrario, el elemento fundamental y esencial de las personas institucionales es el fin concreto e individualizado, en torno al cual gira toda su actividad: La administración institucional tiene como característica la creación de una persona jurídica con patrimonio público, a la que encomendar la gestión de uno o varios servicios públicos.

«A su vez, dice Garrido Falla, las Entidades institucionales pueden ser clasificadas en: Corporaciones, Fundaciones y Establecimientos personificados». De estos tres grupos nos interesa la Corporación. Para el citado autor, es «una persona pública constituida por la agrupación de personas, a las que le son comunes determinados intereses», siendo esa agrupación forzosa y de carácter asociativo. Desde el momento que inciden sobre una función pública, el Estado se ve precisado a darle una organización adecuada por medio de unos estatutos, que es la ley fundacional de la Corporación.

A nuestro juicio, la Mutualidad, que estamos examinando, pertenece al grupo de las Corporaciones públicas. Y para ello vamos a pasar revista a algunas de sus notas más destacadas:

1.º El carácter asociativo se desprende:

a) De su integración dentro de las Mutualidades y Montepíos de Previsión Social, como hemos dicho anteriormente, por el carácter de fuente subsidiaria de la Ley de 6 de diciembre de 1941, que habla de asociaciones.

b) Por el sistema de financiación mediante cuotas de las Entidades afiliadas y de los funcionarios y obreros de plantilla asegurados.

c) Por el sistema de gestión y administración de las personas jurídicas y físicas interesadas.

2.º El carácter de agrupación forzosa viene impuesto por el artículo 3.º de la Ley de 1960, cuando dice que serán obligatoriamente afiliados a la Mutualidad determinadas Entidades, y por el artículo 4.º, cuando declara obligatorio el aseguramiento de todos los funcionarios en propiedad y obreros de plantilla.

3.º El carácter público: No sólo desde el momento en que se le concede una capacidad plena, sino también por venir reconocido ese carácter en el artículo 2.º,2 de la Ley y 1.º,3 de los Estatutos, juntamente con el procedimiento puramente administrativo de la recaudación de cuotas que señala el artículo 77,2.º de los citados Estatutos, con remisión al artículo 333 de la Ley de Régimen local.

4.º El carácter institucional y no territorial, viene determinado:

a) Por la individualización del fin, como más tarde estudiaremos: la seguridad social de los funcionarios de la Administración local.

b) Su campo de acción, que se extiende a todo el territorio nacional.

### III. FIN DE LA MUTUALIDAD

Partiendo de lo que acabamos de decir, que estamos en presencia de una Corporación de Derecho público, el fin es el elemento esencial en ellas; el fin es lo que en la terminología es-

colástica constituye la forma de estas personalidades, algo así como la vivificación de la materia inerte.

El fin de la Mutualidad de Previsión Social de la Administración Local es la seguridad social. («Se crea la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local para la gestión de la seguridad social de los funcionarios y obreros de plantilla de las Corporaciones locales». Art. 1.º de la Ley).

La primera observación que hacemos en este punto es que, terminológicamente, la frase empleada en la denominación es inferior, cuantitativamente, al verdadero fin de la Mutualidad, ya que se denomina de «previsión», y el objeto es «la seguridad social».

En realidad, si seguimos a Elorrieta Artaza, la seguridad social puede ser empleada en un sentido restrictivo como sinónima de previsión social, mientras que en una concepción amplia tiende «a asegurar al hombre, por medio de una acción directa o indirecta del Estado, un nivel decoroso de vida».

Vamos a ver cómo la Mutualidad tiene un concepto amplio de la seguridad social, e incluso dentro de la doctrina planificadora social de Beveridge. Para éste los principios fundamentales de la seguridad social, son los siguientes:

1.º El hombre, en su camino hacia el desenvolvimiento moral y material, se encuentra con cinco obstáculos, que son: La necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la depauperación y la pereza. El Estado debe coadyuvar con el individuo a vencer esos obstáculos, y los medios convenientes para ello son los seguros sociales.

Con ello se supera la concepción de los seguros sociales como medios de cobertura de los riesgos de la falta o insuficiencia del salario, para cubrir un riesgo mayor, que es la ignorancia y la pereza, fuentes de la insuficiencia de medios económicos para la satisfacción de las necesidades.

Pues bien, nuestra Mutualidad busca no sólo vencer los riesgos de la necesidad, enfermedad y depauperación, sino también los obstáculos de la pereza y la ignorancia. La pereza la vence haciendo que el asegurado contribuya a crear el fondo mutual con una aportación del 5 por 100 del sueldo regulador, pues

como sostiene, y acertadamente a nuestro juicio, el hacendista italiano Einaudi, toda exacción es un aliciente para el trabajo, ya que el contribuyente ha de trabajar más para cubrir las exigencias que deja de satisfacer al pagar coactivamente una cantidad. El vencimiento de la ignorancia lo busca la Mutualidad mediante becas, no sólo a los huérfanos de asegurados, sino también para hijos de asegurados en activo.

2.º Extensión de los seguros sociales a todos los ciudadanos, y basarse en una colaboración entre el Estado y el individuo.

Este campo de acción amplio de la seguridad social lo observamos en la Mutualidad desde el momento que es obligatorio para todos los funcionarios en propiedad y obreros de plantilla, sin distinción de categorías administrativas ni de situaciones económicas.

\* \* \*

Y por último, por lo que se refiere al fin, hemos de decir que se ha superado el concepto de derechos pasivos que aún aletea en el Reglamento de 1952, aunque bajo el signo de la seguridad o previsión social.

La expresión de clases pasivas ha sido desterrada de la nueva Mutualidad. Santamaría las había definido como «conjunto de personas que reciben una pensión del Estado sin prestarle un servicio activo, bien por haber dejado de servirle a causa de lo avanzado de su edad, o de padecimiento físico, ya por ser familia a la que sostenía en vida con su haber el empleado fallecido, ya por otras consideraciones que obligan a una indemnización o recompensa por antigüedad, cargos o empleos».

Este destierro lo podemos observar en los siguientes puntos:

1.º Sustituir el concepto de derechos pasivos por el de prestaciones, y por ende modificar un derecho graciable en derecho bilateral, que nace, no de una situación estatutaria, sino de una relación contractual.

2.º Ampliar las prestaciones para su clasificación en básicas, complementarias y especiales. Esa ampliación la vemos, ya que junto a las prestaciones básicas (jubilación, invalidez, orfandad y viudedad), con cierta analogía a los viejos derechos pasivos, aparecen las prestaciones complementarias (nupcialidad, natalidad, gastos de sepelio, seguro de vida) y las especiales (asistencia sanitaria y las reguladas por el capítulo IV del título III de los Estatutos).

#### IV. CARACTERES DE LA MUTUALIDAD

Hernainz Márquez señala como características de las Mutualidades y Montepíos de Previsión Social en general, las siguientes:

- 1.º Ser instituciones de Derecho público dedicadas a practicar una forma de seguro mutualista.
- 2.º Carácter profesional, con lo que se diferencia de los seguros sociales propiamente dichos que tienen como características la generalidad.
- 3.º Obligatoriedad de la afiliación.
- 4.º Sentido complementario de los seguros sociales generales.
- 5.º Responden a la idea de democratizar la seguridad social.

En las líneas anteriores creemos haber demostrado que se trata de una persona jurídica pública institucional de tipo corporativo. También hemos visto el criterio mutualista que la preside, no sólo por la pura denominación, sino por la organización y financiación.

El carácter profesional viene dado por el artículo 4 de la Ley al considerar obligatoriamente asegurados sólo y exclusivamente a los funcionarios en propiedad y obreros de plantilla de las Corporaciones locales y a determinados funcionarios de Administración local, adscritos a entidades y organismos de la Administración central. Esta profesionalidad ha dado a la Mutualidad un ámbito amplio, acabando con unidades fraccionadas que rompen la unidad de la Administración local. Y así se ha inte-



grado en ella el Montepío Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios, además de los diversos organismos independientes de la previsión social del funcionario local, si bien éstos últimos pueden optar por la disolución, la transformación en entidades de previsión voluntaria o la incorporación a la Mutualidad.

Sobre la obligatoriedad ya hemos hablado anteriormente, y nos remitimos a lo expuesto.

El sentido de democratización puede verse fácilmente si estudiamos los órganos de gestión y administración y la participación activa en ellos de vocales representantes de las Corporaciones y de los asegurados. Ha sido este un anhelo constante, tanto del Colegio nacional, como de los Colegios provinciales, y que se ha convertido en una realidad y conquista digna de todo encomio. Las Corporaciones locales intervienen mediante cuatro Alcaldes en representación de los Municipios de características distintas y por dos Presidentes de Diputaciones o Cabildos insulares. Los asegurados se hallan representados por un Secretario, un Interventor, un Depositario, un Director de Banda de música, un funcionario administrativo, otro de servicios especiales, uno técnico, uno subalterno y un obrero de plantilla. Al lado de esos vocales la Administración central se halla representada por el Ministro de la Gobernación, como Presidente; el Director general de Administración Local, como Vicepresidente; el Director del Instituto de Estudios de Administración Local y el Presidente del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios. Estos últimos miembros vienen a simbolizar la integración de la Mutualidad en el Estado y el carácter nacional de ella. Es decir, la unidad coordinadora de los intereses opuestos de los representantes de los diversos estamentos que la integran y componen.

El sentido de democratización se observa muy cualificado en el sistema de elección, que no es otro que el sorteo («Los vocales que no lo sean por razón de su cargo se designarán por sorteo en la forma que reglamentariamente se acuerde»), juntamente con el carácter de gratuidad de los mismos («Todos los cargos directivos de la Mutualidad serán honoríficos y no podrán per-

cibir por su desempeño gratificación alguna, salvo dietas por desplazamiento»).

Nos quedan por examinar algunas características no menos importantes y entre ellas las siguientes :

a) Carácter nacional como lo indica su misma denominación y su sede en la capital de la Nación.

b) Unidad de gestión, de cotización y de beneficios, pues como se dice en el preámbulo de la Ley «la nueva Mutualidad nacional está presidida por el principio fundamental de la unidad de gestión, de cotización y de beneficios, con lo que se aspira a que desaparezcan aquellas lamentables diferencias que todavía existen, a la vez que se refuerza el sentido mutualista mediante la adecuada participación de los beneficiarios en las cargas que el sistema implica, de forma que se sustituya el sentido de beneficencia, contrario a la dignificación del que presta su esfuerzo a la Administración local, por el sentido social que domina la materia de previsión».

c) Sentido de integración total: «La Mutualidad agrupa en su seno a todos los funcionarios en propiedad y obreros de plantilla que sirven a dichas Administraciones locales».

d) Sentido de integración de lo social en lo económico: «El Consejo de la Mutualidad formulará cada año un Plan de inversiones para el ejercicio siguiente. En dicho Plan se consignarán separadamente las inversiones que exijan una fácil liquidez y que habrán de efectuarse en valores mobiliarios, y aquéllas otras que, reuniendo las necesarias condiciones de seguridad y rentabilidad, se apliquen a fines sociales de directa utilidad para los asegurados» (art. 18 de la Ley). Por otra parte, se prevé la posibilidad de coordinar estos planes de inversiones con los generales del Gobierno.

e) Régimen financiero de primas o cuotas en lugar de mutualismo puro de reparto de los riesgos existentes en cada período de tiempo ; pero las cuotas y su porcentaje serán revisados quinquenalmente.

f) Flexibilidad en aras de la eficacia: «Las Corporaciones locales podrán encargarse del pago directo a sus pensionistas, y

si lo hacen presentarán la oportuna liquidación a la Mutualidad» (art. 14-2.º de la Ley).

g) **Economicidad:** «Los gastos de gestión no podrán exceder del 2 por 100 del volumen de las cuotas recaudadas» (artículo 16-2 de la Ley).

h) **Sentido asistencial** que aparece en el artículo 71 de los Estatutos (aumento de pensiones de viudedad y orfandad hasta el 80 por 100; creación de colegios en régimen de internado; becas; socorros por larga enfermedad; ayuda en los gastos de farmacia; socorros extraordinarios; anticipos reintegrables a corto plazo, sin interés; préstamos a corto y largo plazo, con interés; etc.).