



Antecedentes históricos del Mutualismo Administrativo y su relación con la protección social en España

Han pasado más de 42 años desde que en 1975 se fundó MUFACE, que junto con ISFAS y MUGEJU, son las entidades gestoras de lo que conocemos hoy en día como “*Mutualismo Administrativo*”. Entendiendo por Mutualismo aquel sistema de asociación de afectados por unos mismos riesgos, constituidos en mutualidades o figuras afines, donde la parte aseguradora y asegurada es la colectividad y donde cada mutualista contribuye de forma proporcional, mediante cuotas fijas o variables, a un fondo común que atenderá las necesidades cubiertas.

Esta figura puede adoptar múltiples variantes, a saber:

- Mutualidades, Montepíos e Igualatorios de asistencia médico-farmacéutica.
- Mutualidades de Previsión social.
- Mutualidades laborales.
- Mutualidades que ejercen tipos de Seguro de carácter distinto al de Previsión social.
- Mutualidades patronales autorizadas para asegurar el riesgo de accidentes de trabajo.
- Mutualidades o Montepíos de naturaleza especial, como la Mutualidad del Seguro Escolar.
- Mutualidades de profesiones liberales.

El presente artículo se centrará en las mutualidades que ostentan las características de **previsión de carácter social o benéfico que tienen por objeto la protección social a los funcionarios**.

Las primigenias entidades organizadas como sistemas mutuales, las encontramos en la **Edad Media**. Bajo la égida de la Iglesia las **Cofradías**, tanto gremiales, como religiosas, se encargaban de las necesidades de sus miembros, pero solamente cuando se demostraba una situación de indigencia. Por ello se califican mejor como sociedades de **auxilio mutuo**, en vez de mutuales.

Es en el **siglo XVI** cuando surgen las **Hermandades de Socorros**, como continuación de las anteriores, que acogen en principio a miembros de agrupaciones profesionales, y posteriormente a personas de otros ámbitos, y que se rigen con unas prestaciones reguladas, básicamente las derivadas de enfermedad y fallecimiento.

En el **siglo XVIII** las Hermandades dan paso a los **Montepíos**, básicamente al considerar que este tipo de protección debería recaer sobre la sociedad civil y no sobre la Iglesia, como hasta el momento. Por Montepío entendemos *“fondo de dinero formado por descuentos hechos a los miembros, o de otras contribuciones de los mismos, que efectúan con el fin de obtener pensiones para viudas y huérfanos, o recursos económicos para enfermedades, y en algún caso también pensiones de vejez e invalidez”*.

Es en el reinado de **Carlos III** cuando se tutela por el Estado, la creación de **Montepíos** para los **funcionarios**, siendo el primero el Militar, derivado de la necesidad de protección de los cuerpos militares cuando se producían bajas por motivos profesionales, y el desamparo que producía en las familias. Rápidamente fueron ampliándose al ámbito civil, así en **1763 se crea el Montepío de Ministros de Justicia** y en **1764 el de la Real Hacienda**. Constituían unas asociaciones legales y obligatorias, formadas por clases determinadas de funcionarios, cuyos fondos se nutrían con descuentos especiales que sufrían en sus sueldos y con otros arbitrios, y aun con subvenciones del propio Estado; pero variaban en la cuantía de los descuentos y en la de las pensiones que abonaban. Carecían por completo de toda base técnica, siendo, en la práctica, muy distinta su situación económica.

En esa época también existen Montepíos privados, pero estos por diferentes motivos no tienen continuidad en el tiempo. Los creados por el Estado, en cambio, tienen una gran expansión en la Administración, si bien con una fragmentación y una diferencia de riesgos cubiertos y prestaciones que denota una gran desigualdad, además de seguir existiendo funcionarios que no tienen protección alguna, dado que esos Montepíos no abarcaban todos los cuerpos u organismos existentes, ya que no existía un mínimo criterio de universalidad en la protección.

Su gran aportación consiste en ser de carácter obligatorio y de financiación compartida, adelantados claramente a su tiempo, y suponiendo un hito en las técnicas de protección social.

Su otro gran problema, al igual que los privados, fue que carecían de la necesaria técnica actuarial, sin la cual las previsiones financieras eran insuficientes y abocaron al cierre a los privados, y a la necesidad de subvenciones a los públicos.

En 1831 el Estado decidió la absorción de los creados, asumiendo su fondo, y también sus obligaciones. El cambio de gestor, fue un fracaso ya que el Estado rápidamente desistió de cobrar las cuotas por imposibilidad material, y en cambio, no solo tuvo que soportar las prestaciones derivadas de los derechos adquiridos, sino también de las nuevas incorporaciones que se producían en los ámbitos cubiertos por los Montepíos, dado que la absorción no implicó la desaparición de los mismos, el último fue suprimido en 1899.

El Estado asume, con cargo a los Presupuestos del Estado, las obligaciones contraídas. **En 1835, la Ley de Presupuestos regula las pensiones de jubilación de los funcionarios, antecedente de las Clases Pasivas**, con lo que se inicia la **dualidad** de prestaciones entre el **mutualismo y Clases Pasivas**, que perdura hasta nuestros días. Se encargaban de las pensiones del Tesoro, mientras que las de los Montepíos aun siendo también del Tesoro, llevaban su apellido para diferenciarlas. Seguramente la separación obedeció a la imposibilidad de concretar las cuantías pendientes, dada la falta de rigor, antes aludida, y la enorme dificultad que implicaba aplicar los diversos y confusos reglamentos en vigor.

A lo largo del resto de siglo, dada la filosofía liberal del momento, no se consigue ningún avance en materia de protección social, en ningún ámbito, siendo incluso ampliamente criticado el sistema de pensiones de derechos pasivos instaurado y las de los Montepíos. Aun así en ese momento la única protección social, que no fuera beneficencia, era la de los funcionarios.

Se asiste en estos años a la llegada de la Revolución Industrial al país, y con ella llegan nuevos problemas, los accidentes de trabajo y la desprotección general de la clase trabajadora.

No es hasta **1900** cuando asistimos a un cambio crucial, la promulgación de la **Ley de Accidentes de Trabajo**, y la creación de **mutuas de accidentes**. Para atajar la sangría que suponían los mismos se instaura la figura de la “responsabilidad objetiva del empresario”, con lo que todo accidente laboral pasa a ser responsabilidad suya. Las mutuas llegan para cubrir ese riesgo, con las aportaciones de los empresarios. Se crean prestaciones sanitarias, y económicas derivadas de los accidentes, y también prestaciones en caso de muerte del trabajador. Esta Ley marca el cambio de tendencia política, y en pocos años se construye un incipiente régimen de protección social.

En **1906** se crea la **Inspección de Trabajo**, para controlar las condiciones del mismo y en **1908** el **Instituto Nacional de Previsión**, germen del actual sistema de seguridad social, que entre otras muchas cosas instaura las pensiones de jubilación para trabajadores, si bien no obligatorio, y de capitalización.

En **1919** el **Retiro Obrero** crea la obligatoriedad. Ese mismo año se crea la protección al **paro forzoso**, en **1923** el subsidio a la **maternidad** y al descanso obligatorio.

El desarrollo de la protección a los trabajadores continuó con la II República, incluyéndose la protección social como derecho constitucional “regularía el seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez, muerte, y protección a la maternidad”.

El Fuero del Trabajo de 1938 establecía como objetivo, por primera vez, el establecimiento de un seguro total, que no tuvo aplicación hasta la creación de la Seguridad Social. En esos años se reforman los seguros existentes, y se crean otros nuevos como, Vejez e Invalidez (**SOVI**) en **1947**, y el Seguro Obligatorio de Enfermedad (**SOE**) en **1942**.

Obviamente ninguno de estos avances afectaba a los funcionarios, salvo en caso de accidentes de servicio. Sin embargo es conveniente puntualizar que la protección social de los funcionarios se garantiza por tres vías, en primer lugar se reconocen derechos en el Estatuto o Ley respectiva de Función Pública, en segundo lugar por los sistemas mutuales, y la tercera vía son los derechos pasivos. Los cambios comenzaron por estas dos últimas instancias. Se promulga de Ley de Bases de la Función Pública de 1918, que entre otros derechos reconoce la inamovilidad del puesto, pero es el Estatuto de Clases Pasivas de 1926, la gran innovación. El proyecto fue gestado por el I.N.P., y se consideró la posibilidad de unificación con el mismo, lo que hubiera concluido con un sistema único de protección.

La importancia del Estatuto es crear un sistema unitario, lejos de la complejísima legislación sobre derechos pasivos, constantemente rectificados por las Leyes de Presupuestos, existentes hasta el momento, creando un sistema de protección prácticamente similar al de hoy en día, vejez, invalidez, muerte y supervivencia; y continuando con el dogma imperante desde el siglo XIX, las Clases Pasivas constituyen una obligación del Estado, su importe se satisface con cargo al Tesoro y la gestión del servicio compete exclusivamente a la Administración Pública.

En los años 40, los funcionarios tenían dos carencias importantes, la asistencia sanitaria-farmacéutica, y la cuantía de las pensiones. Éstas se hallaban vinculadas a un sueldo regulador que estuvo congelado durante años, y no incluía conceptos que sí figuraban en nómina, con lo que las pensiones fueron disminuyendo paulatinamente.

Básicamente ese fue el motivo del resurgir de los antiguos Montepíos, ahora llamados indistintamente Mutualidades o Montepíos, crear prestaciones de jubilación, y supervivencia que complementarían a las de Clases Pasivas.

Alguno de los antiguos Montepíos había sobrevivido en un régimen de voluntariedad, éstos y las nuevas Mutualidades creadas a la luz de la **Ley de Mutualidades de 1941**, forman la nueva etapa de mutualismo administrativo, que perdurará hasta 1975.

La ley establecía *“Se considerarán mutualidades o montepíos, a los efectos de la presente Ley, las asociaciones que con aquella denominación o con cualquiera otra, y sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, 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 otras entidades o personas protectoras.”*

El Estado crea las Mutualidades con la intención de que su ámbito de actuación fuera el ministerial, pero finalmente se crean muchas más, y con diferentes objetivos como:

- En atención a cuerpos de funcionarios determinados. Por ejemplo dentro del Ministerio de Hacienda se crean: Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Abogados del Estado, Mutualidad del Personal de Aduanas, Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Corredores Colegiados de Comercio, Mutualidad Benéfica y de Previsión de los Diplomados para la Inspección de los Tributos, Mutualidad de los Inspectores Técnicos del Timbre del Estado, Mutualidad del Cuerpo de Profesores Mercantiles al servicio de la Hacienda Pública, Mutualidad del Cuerpo de Ingenieros Industriales al servicio de la Hacienda, Mutualidad Benéfica de Portereros del Ministerio de Hacienda.

- A la propia estructura orgánica de los Departamentos ministeriales, por ejemplo en Educación y Ciencia se crean cuatro mutualidades adicionales en función a los diversas enseñanzas existentes, Primaria, Instituto, Escuelas Técnicas, Universidad.
- En atención a criterios de generalidad como las mutualidades militares, que eran las tres ramas del ejército.
- En atención a criterios de especialidad, por ejemplo en Obras Públicas se crearon cinco Mutualidades por secciones.
- En atención a niveles de funcionarios, como la Mutualidades de auxiliares o de subalternos, como la Mutualidad del Cuerpo de Porteros de los Ministerios civiles.

Lejos de organizar una uniformidad protectora a los funcionarios, se crean las mismas desigualdades que en la época pasada, lo que ocasionó una diferencia de aportaciones y de prestaciones difícilmente justificable. Sin olvidarnos de que muchos empleados públicos no tenían cobertura de ninguna mutualidad.

Así, existían:

- a) Mutualidades de ámbito general, que abarcaban a todos los empleados del Ministerio: Presidencia del Gobierno. Asuntos Exteriores. Hacienda Pública. Obras Públicas. Trabajo. Industria. Agricultura. Comercio. Información y Turismo. Vivienda.
- b) Mutualidades obligatorias, que solo eran obligatorias para sus propios cuerpos de funcionarios. Por ejemplo: Personal de Aduanas, Prisiones, Correos, Telégrafos, Ingenieros Navales, y las otras ministeriales como Sanidad, y Educación y Ciencia.
- c) Por último Mutualidades de dudosa naturaleza como las de empresas dependientes del Estado, la de los organismos autónomos, la de Registradores, Notarios, y las de profesiones liberales. Son innumerables y no pueden ser consideradas como de la Administración del Estado, como igualmente sucede con las militares, con las de justicia, con las del I.N.P. y Seguridad Social, o con las de ámbito local.

Al igual que sus antecesoras, son de afiliación obligatoria, se financian mediante cuotas de los empleados, con aportaciones adicionales del Estado y de los propios Ministerios a través de diversos instrumentos. Existía alguna excepción como la de Abogados del Estado que era voluntaria. Su regulación a través de reglamentos tampoco obedece a ninguna uniformidad, resultando chocante que el tema más candente, que era la cobertura sanitaria, no se incluya en la mayoría de las mismas. Las nuevas Mutualidades poseen un órgano directivo, y otro asambleario, con diversas y múltiples funciones, con facultad para reformar unos reglamentos, que habían sido aprobados y publicitados correctamente, incluyendo y adecuando las prestaciones con el paso de los años, sin seguir el procedimiento general y sin publicidad alguna. Con el tiempo se hizo preciso hacer Reglamentos Consolidados, pero aún éstos, eran objeto de reformas.

Paralelamente se crean **Mutualidades Laborales** en el ámbito privado, también de afiliación obligatoria y cofinanciación, si bien su recorrido finalizó con la implantación del seguro total de la Seguridad Social. Jurídicamente las Mutualidades eran, corporaciones de derecho público, dotadas de plena capacidad jurídica y patrimonial y que no formaban parte de la Administración del Estado.

En **1963** se promulga la **Ley de Bases de la Seguridad Social**, hito en la protección social en España, y que desde nuestro punto de vista es clave al establecer que entre los regímenes especiales que se permiten, se incluya el de funcionarios, si bien todos los regímenes especiales se crean con carácter transitorio hasta su integración en el sistema único de protección social.

Fue otro momento clave en la historia del mutualismo, ya que en ese momento se pudo elegir la vía universal y eliminar Clases Pasivas y Mutualidades, pero se habilitó legalmente la continuidad de la dualidad, eso sí, teniendo muy en cuenta el principio de la homogeneidad en las prestaciones.

La Ley diferenciaba funcionarios civiles del Estado, de Justicia, de Militares, de Administración Institucional y de Administración Local. Posteriormente tanto los funcionarios del Estado, como los funcionarios de Justicia y los Militares fueron ratificados en su condición de pertenecientes a derechos pasivos, quedando los de ámbito local y los de otras instituciones fuera del sistema.

En el mismo año, 1963, la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado establece que se regulará por Ley el Régimen de Seguridad Social de los Funcionarios.

A principios de los 70, surge la necesidad de aglutinar la acción mutual dispersa, fragmentada y desigual existente en ese momento, para adecuarla a los principios de universalidad y homogeneidad de la Seguridad Social, teniendo en cuenta el precedente de la MUNPAL (1960), en la que una sola mutualidad englobaba a todos los trabajadores de todos los entes municipales.

No es hasta 1975 cuando esto se plasma en dos leyes, la **28/1975, de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas**, creadora del ISFAS, la **29/1975 de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado**, creadora de MUFACE, y posteriormente el **RD 16/1978 creador de MUGEJU**.

Nada mejor que acudir a la Ley 29/1975 para explicar los motivos del cambio de sistema: *“el sistema de protección social de que actualmente disfrutaban los funcionarios civiles del Estado no sólo presenta evidentes quiebras e imperfecciones, sino que se advierten en el mismo no pocas desigualdades. La gran variedad de Mutualidades y Montepíos hoy existentes y las diferentes ayudas y subvenciones estatales que los mismos perciben, han determinado la aparición de muy diversos sistemas de cobertura, que no sólo han dado lugar a la existencia de diferencias que en modo alguno se justifican, sino a la carencia, por parte de un amplio colectivo de funcionarios, de prestaciones tan fundamentales como la de asistencia sanitaria.”* *“El establecimiento, pues, del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado no sólo representa la eliminación de estas deficiencias y anomalías, sino que constituirá un hito más en el ininterrumpido y progresivo perfeccionamiento del régimen estatutario de los funcionarios públicos.”*

Casualidad o no, los motivos son muy semejantes a los que en 1831 sirvieron para absorber a los Montepíos. Baste un ejemplo para dar idea de la desigualdad existente, cita del Gerente de MUFACE en 1981: *«inaceptables desniveles en cuanto a la aportación del Estado, mutualidades con subvenciones de 97 millones para un colectivo de 2.400 mutualistas, frente a otras con subvenciones de 3,5 millones con un colectivo de 115.000 mutualistas»*.

La reforma adoptó una solución radical, promover una Mutualidad única, lo que garantizaría el fin de las desigualdades, una cobertura a todos los funcionarios, y una adecuación de las prestaciones a las

establecidas en el Regimen General, a cambio de asumir las cargas de las Mutualidades existentes. Se preveía que unos 300.000 funcionarios formarían parte de la nueva Mutualidad, gran parte de los cuales eran ya mutualistas, obviamente con derechos adquiridos, y garantizados, que implicarían la concesión de cientos de miles de pensiones los siguientes años.

En la práctica se emplean dos soluciones que “invitan” a las Mutualidades a la integración en MUFACE al cambiar su régimen de obligatorio a voluntario, y adicionalmente a prever la desaparición de las subvenciones existentes. De no aceptar la integración quedaban financieramente en la incertidumbre, y abocadas a su disolución.

En 1976 se estableció qué Mutualidades podrían integrarse, las generales y las obligatorias. Las Leyes de PGE de 1981 y 1984, ampliaron los plazos y el ámbito lo que permitió la incorporación de alguna otra Mutualidad como Aviación Civil, o el Montepío de Funcionarios de la Organización Sindical.

La integración originó, por una parte *“la constitución de un «fondo especial» que se formará con todos los bienes, derechos y acciones de las Mutualidades integradas, las cuotas de los mutualistas afectados, los recursos públicos que les correspondan y las subvenciones estatales que percibieran.”* (Punto 4 exposición de motivos de la Ley 29/75). Para evitar el caos acontecido con los primitivos Montepíos se limitó el reconocimiento de derechos a los funcionarios afiliados después de la publicación de la Ley. Posteriormente se prohibió la afiliación a las Mutualidades integradas.

Por otro lado, asumió las obligaciones derivadas de los derechos adquiridos por los funcionarios: *“El Estado, a través de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, garantiza a los socios y beneficiarios, sean o no funcionarios, de las Mutualidades, Asociaciones y Montepíos integrados en la misma al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley 29/1975, y de las disposiciones adicionales quinta de la Ley 74/1980 y vigésima primera de la Ley 50/1984, las prestaciones existentes en cada Mutualidad, Asociación o Montepío al 31 de diciembre de 1973 y al 31 de diciembre de 1978, con las cuantías en vigor en tales fechas, según se trate de pensiones o de prestaciones distintas de las pensiones, respectivamente.”* *“No obstante, la garantía inicial del Estado respecto a las pensiones será la correspondiente a las cuantías vigentes al 31 de diciembre de 1978, si bien la diferencia hasta alcanzar las cuantías vigentes al 31 de diciembre de 1973 tendrá el carácter de absorbible y se reducirá*

a partir del ejercicio siguiente a su concesión en un 20 por 100 anual de dicha diferencia.” (D.A. VI TRLSSFCE).

Las Mutualidades de la Administración del Estado, eran 55, se integraron 31, Prisiones y Telecomunicaciones fueron revocadas en 1987.

Al día de hoy el Servicio de Prestaciones del Fondo Especial, sigue otorgando prestaciones de las Mutualidades, y el Servicio de Gestión Económica del Fondo Especial paga y pagará pensiones otorgadas durante varias décadas más.

Autor: Julio González Díez

Referencias bibliográficas:

- La previsión social mutualista de los funcionarios civiles del Estado. Dr. Luis Enrique de la Villa
- La protección social de los empleados públicos. Angeles López Lorenzo. 2007
- Notas sobre el régimen jurídico de la MUFACE. Revista de política social. Nº 144
- La Seguridad Social de los empleados públicos. Alonso Olea y Serrano Guirado. 1957