

# Estrutura orgánica da Mutualidade Xeral Xudicial

Estructura orgánica de la Mutualidad General Judicial

Organic structure of the General Mutual Insurance Scheme for the Judiciary



CARMEN NÚÑEZ FIAÑO

Maxistrada suplente do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia  
Doutora en Dereito  
carmen.nunez.fiano@gmail.com

Recibido: 18/11/2019 | Aceptado: 19/12/2019

DOI: <https://doi.org/10.36402/10.36402/regap.v1i58.58>

Regap



ESTUDIOS

**Resumo:** Este traballo analiza a estrutura orgánica da Mutualidade Xeral Xudicial, recentemente modificada, pondo de relevo as diferenzas que se observan respecto das regulacións precedentes, así como as vicisitudes destas. Igualmente, analízanse as disfuncións e anomalías que fundamentan a reforma operada en 2019 para, desde o seu coñecemento, valorar a idoneidade dos cambios introducidos.

**Palabras clave:** Mutualidade Xeral Xudicial (MUXEXU), estrutura orgánica, Comisión Reitora, Consello Xeral, Presidente, representación, sistema de elección.

**Resumen:** Este trabajo analiza la estructura orgánica de la Mutualidad General Judicial, recientemente modificada, poniendo de relieve las diferencias que se observan respecto de las regulaciones precedentes, así como las vicisitudes de estas. Igualmente, se analizan las disfunciones y anomalías que fundamentan la reforma operada en 2019 para, desde su conocimiento, valorar la idoneidad de los cambios introducidos.

**Palabras clave:** Mutualidad General Judicial (MUGEJU), estructura orgánica, Comisión Rectora, Consejo General, Presidente, representación, sistema de elección.

**Abstract:** The present work analyzes the organic structure of the MUGEJU, recently modified, highlighting the differences observed with respect to the previous regulations, as well as the vicissitudes of these. Likewise, the dysfunctions and anomalies that underlie the reform operated in 2019 are analyzed to assess the suitability of the changes introduced.

**Key words:** General Mutual Insurance Scheme for the Judiciary (*Mutualidad General Judicial*; MUGEJU), organizational structure, Governing Commission, General Council, Chairman, representation, election system.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 1.1 Ámbito deste traballo. 1.2 Fitos normativos na composición da Mutualidade Xeral Xudicial. 2 Análise dos cambios orgánicos relevantes da Mutualidade Xeral Xudicial. 2.1 Estrutura inicial. 2.1.1 Asemblea Xeral. 2.1.2 Xunta de Goberno. 2.1.3 Presidente. 2.1.4 Outros órganos. 2.2 Reforma de 2006. 2.2.1 Motivos determinantes da nova regulamentación orgánica da Mutualidade Xeral Xudicial. 2.2.2 Especial referencia á Sentenza do Tribunal Supremo do 31 de marzo de 2008. 2.2.3 Órganos da Mutualidade e o seu funcionamento baixo a vixencia do Real decreto 1206/2006. 2.2.3.a Asemblea Xeral. 2.2.3.b Comisión Permanente. 2.2.3.c A Xerencia. 3 Actual estrutura orgánica. 3.1 Xustificación do Real decreto 96/2019. 3.2 Alcance da reforma. 3.2.1 Consello Xeral. 3.2.2 Comisión Reitora. 3.2.3 Xerencia. 3.2.4 Delegados Provinciais. 4 Disposicións comúns. 5 Conclusións.

# 1 Introducción

## 1.1 Ámbito deste traballo

Malia que tanto na Lei 109/1963, do 20 de xullo, de bases dos funcionarios civís do Estado<sup>1</sup>, como no texto articulado de 1964<sup>2</sup> se prevía a aprobación dunha lei reguladora da Seguridade Social de tal colectivo, esta non vería a luz ata pasados dez anos. Con igual contido que o da base I.2.a) do primeiro texto legal e do artigo 2.2.a) do segundo, a Lei 29/1975, do 27 de xuño, sobre Seguridade Social dos funcionarios civís do Estado<sup>3</sup> (LSSFCE), excluíu do seu ámbito de aplicación o persoal ao servizo da Administración de xustiza<sup>4</sup>, cuxo réxime especial de Seguridade Social, conforme a disposición adicional segunda, sería regulado por unha lei especial, aínda que adaptada ás súas directrices e en réxime de mutualismo, a través dunha Mutualidade de Funcionarios da Administración de Xustiza.

Houbo que agardar case tres anos máis ata a efectiva inserción da Administración de xustiza no sistema de Seguridade Social<sup>5</sup>, a través do RDlei 16/1978, do 7 de xuño<sup>6</sup>.

A implantación do Réxime Especial de Seguridade Social do Persoal ao Servizo da Administración de Xustiza (RESSPAX) pretendía acabar coas deficiencias da situación anterior dentro dunhas directrices concretas: a tendencia á unidade, a participación

<sup>1</sup> BOE n. 175, do 23 de xullo de 1963.

<sup>2</sup> Aprobouse polo Decreto 315/1964, do 7 de febreiro, publicado no BOE n. 40, do 15 de febreiro de 1964.

<sup>3</sup> BOE n. 155, do 30 de xuño de 1975.

<sup>4</sup> Dispuña o artigo terceiro. Dous, d) da Lei 29/1979: "Quedan excluídos deste réxime especial e seguirán rexéndose polas súas normas específicas: ... Os funcionarios ao servizo da Administración de xustiza".

<sup>5</sup> Integración que algún autor considera meramente formal, conformando ao seu xuízo un mecanismo de previsión xustaposto. De tal opinión é RODRÍGUEZ CARDO, I. A., "La progresiva homogeneización de los regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos: novedades en el primer semestre de 2009", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 84, 2009, p. 185. GARCÍA NINET, J. I., e DOLZ LAGO, M. J., "Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos", De la Villa Gil, L. E. (dir.), *Derecho de la Seguridad Social*, 5.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 895-896, afirman que os funcionarios públicos, a pesar do mantemento de singulares mecanismos de protección propios da previsión social administrativa, están incluídos no Sistema de Seguridade Social a través dos réximes especiais. Cualifican os réximes especiais de funcionarios como periféricos BLASCO LAHOZ, J. F., LÓPEZ GANDÍA, J., e MOMPALAR CARRASCO, M. A., *Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, 12.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 37. Vid. tamén, CANALES GIL, Á., *El sistema español de clases pasivas del Estado*, Cedecs, Barcelona, 1996, p. 340. Tamén de fronteirizos, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "La necesaria integración de la protección social de los funcionarios públicos en el Régimen General de la Seguridad Social. Una tarea pendiente", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, n. 183, 1998, pp. 85 e ss.

<sup>6</sup> BOE n. 137, do 9 de xuño de 1978.

dos interesados no goberno da nova mutualidade e a prestación da necesaria cobertura económica polo Estado. A diversidade de mecanismos de cobertura<sup>7</sup> articulados a través das clases pasivas, axuda familiar e prestacións que derivaban dos montepíos do século XIX<sup>8</sup>, asumidas por algunhas mutualidades, xeraron diferenzas obxectivas na protección social do persoal da Administración de xustiza e, a consecuencia diso, non poucas desigualdades<sup>9</sup>. O establecemento deste réxime especial pretendía, esencialmente, a eliminación destas diferenzas e anomalías; mostra diso é que o lexislador na exposición de motivos consignaba a súa preocupación por tales deficiencias e manifestaba a súa vontade de corrixilas: “*sequera sexa para que a asistencia sanitaria, urxente e inaprazable, sexa prestada de xeito eficaz e unitario a tan importante colectivo de funcionarios*”.

O RDlei 16/1978 creou a Mutualidade Xeral Xudicial (MUXEXU), encargada de xestionar o réxime especial que instauraba<sup>10</sup>. Non obstante, deixou subsistentes as mutualidades que integraban a Agrupación Mutuo-Benéfica de Funcionarios da Administración de Xustiza, cos seus réximes e fontes de financiamento, co fin de que quedasen garantidos os dereitos adquiridos polos mutualistas, aínda que se contemplaba a súa integración no Fondo Especial da MUXEXU, como de feito se produciu<sup>11</sup>. En calquera caso, declarouse a compatibilidade dos mecanismos de cobertura regulados nesta norma legal cos das citadas mutualidades, que eran as que ata ese momento prestaban con carácter obrigatorio asistencia social aos seus asociados. A excepción estaba nas continxencias e prestacións relacionadas nos artigos 9 e 10 do RDlei 16/1978, que deixarían de ser cubertas pola Agrupación Mutuo-Benéfica desde a entrada en vigor do réxime especial, asumíndoas a propia MUXEXU.

Este ente xestor<sup>12</sup> do RESSPAX adscrito ao Ministerio de Xustiza configúrase pola súa norma creadora como unha persoa xurídica de dereito público<sup>13</sup>, con capacidade xurídica e patrimonio propio para o cumprimento dos seus fins<sup>14</sup>, dotándoo dunha

<sup>7</sup> Da mesma opinión, ALARCÓN CARACUEL, M. R., e GONZÁLEZ ORTEGA, S., *Compendio de Seguridad Social*, 4.ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1991, p. 357; o ESTEVE SEGARRA, A., *Derecho de la Seguridad Social*, 7.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 622, que plasma a diversidade de mecanismos de cobertura deste colectivo.

<sup>8</sup> Sobre antecedentes do mutualismo, ALONSO OLEA, M., “Régimen Jurídico de la Seguridad Social”, *Revista de Administración Pública*, n. 19, 1956, p. 162; tamén MORENO RUIZ, R., “La génesis del mutualismo moderno en Europa”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n. 72, 2000, pp. 202 e ss., ou ÁVALOS MUÑOZ, L. M., “Antecedentes Históricos del Mutualismo”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 12, 1991, pp. 42 e ss. Tamén *vid.* RUMEU DE ARMAS, A., *Historia de la previsión social en España. Cofradías-Gremios-Hermandades-Montepíos*, Ediciones El Albir, Barcelona, 1981.

<sup>9</sup> Neste sentido, GONZALO GONZÁLEZ, B., e NUÑO RUBIO, J. L., “*Tipología estructura y caracteres de la protección social de los funcionarios públicos en España*”, 1.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 35.

<sup>10</sup> Sobre a xestión do RESSPAX, BLASCO LAHOZ, J. F., LÓPEZ GANDÍA, J., e MOMPALAR CARRASCO, M. Á., *Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, cit., pp. 540.

<sup>11</sup> En relación coa integración das mutualidades preexistentes no Fondo Especial da MUXEXU, MARTÍNEZ MOYA, J., e SÁEZ RODRÍGUEZ, C. (coords.), *La protección social de la Carrera Judicial*, 1.ª ed., AEOE, Madrid, 2018, pp. 187-188.

<sup>12</sup> Sobre a natureza xurídica do ente xestor do RESSPAX, *vid.* BLASCO LAHOZ, J. F., *Seguridad Social, Régimen General, Regímenes Especiales y prestaciones no contributivas*, 5.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 1477.

<sup>13</sup> Sobre o concepto, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., “El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público”, *Revista de Administración Pública*, n. 129, 1992, pp. 195-210.

<sup>14</sup> O artigo terceiro. Dous do Real decreto lei 16/1978 excluía a MUXEXU do ámbito de aplicación da LRXEEA, recoñecéndolle na mesma extensión que ao Estado o beneficio procesual de pobreza, franquía postal e especial taxa telegráfica e exención tributaria.

determinada estrutura e composición informada pola necesidade de garantir a participación dos interesados no goberno da nova Mutualidade.

Á estrutura orgánica actual da MUXEXU dedícase este estudo, desde un exame comparativo das precedentes que se considera ineludible para determinar o alcance da recente reforma operada polo RD 96/2019, do 1 de marzo, de reordenación e actualización da estrutura orgánica da MUXEXU<sup>15</sup> e, se é o caso, constatar a adaptación dos cambios introducidos aos fins que os xustifican.

## 1.2 Fitos normativos na composición da Mutualidade Xeral Xudicial

Na regulación do aspecto orgánico da Mutualidade destacan tres fitos normativos, a saber:

- O RD 3283/1978, do 3 de novembro, polo que se aproba o Regulamento da MUXEXU<sup>16</sup>.

- O RD 1206/2016, de 20 de outubro, polo que se regulan a composición e funcións dos órganos de goberno, administración e representación da MUXEXU<sup>17</sup>.

- O RD 96/2019, do 1 de marzo, de reordenación e actualización da estrutura orgánica da MUXEXU.

Inicialmente, a estrutura organizativa da MUXEXU configúrase no RDlei 16/1978, do 7 de xuño, e no Regulamento da Mutualidade, aprobado por RD 3283/1978, do 3 de novembro. Na súa orixe foi dotada de órganos de ámbito nacional, Asemblea Xeral, Xunta de Goberno, Presidente e Xerente; e de ámbito provincial, como o eran o Delegado e a Xunta Consultiva. Esta estrutura acabou completándose coas unidades orgánicas, con nivel de servizo, que regulou o RD 2703/1981, do 19 de outubro<sup>18</sup>; concretamente: a Secretaría Xeral, o Servizo de Prestacións e o Servizo de Administración Financeira e Contabilidade. Conforme a normativa de 1978, a Asemblea Xeral era o órgano supremo; non obstante, o exercicio efectivo das funcións de dirección e xestión recaía na Xunta de Goberno e o Presidente, que, ademais, exercía a representación da Mutualidade.

A estrutura inicial e características mantéñense nos artigos 6 e 8 do RDlex. 3/2000, do 23 de xuño, polo que se aproba o Texto refundido das disposicións legais vixentes sobre o réxime especial de Seguridade Social do persoal ao servizo da Administración de xustiza (TRRESSPAX)<sup>19</sup>, que incorporou a normativa con rango de lei anterior, derogándoa expresamente<sup>20</sup>. Non obstante, o Regulamento da MUXEXU de 1978 cubriu un período de transitoriedade, provocado pola Lei 53/2002, do 30 de decembro, de

<sup>15</sup> BOE n. 61, do 12 de marzo de 2019.

<sup>16</sup> BOE n. 26, do 30 de xaneiro de 1979.

<sup>17</sup> BOE n. 264, do 4 de novembro de 2006.

<sup>18</sup> BOE n. 278, do 20 de novembro de 1981.

<sup>19</sup> O RDleg. 3/2000, do 23 de xuño, que aprobou o texto refundido das disposicións legais vixentes sobre o RESSPAX, publicouse no BOE n. 154, do 28 de xuño de 2000.

<sup>20</sup> A disposición derogatoria única, expresamente derroga o Real decreto lei 16/1978.

medidas fiscais, administrativas e de orde social<sup>21</sup>, que derogou aqueles preceptos do texto refundido sen substituílos. O dito período concluíu coa aprobación do RD 1206/2006, do 20 de outubro, que introduciu un cambio substancial nos órganos da mutualidade e o seu funcionamento. Esta norma, aínda que mantén os delegados provinciais, abandona a clasificación da anterior, diferenciando entre órganos de participación no control e vixilancia (a Asemblea Xeral e a Comisión Permanente, presididas por un mesmo Presidente), e o órgano de efectiva dirección e xestión, a Xerencia.

O terceiro e último fito publicouse no BOE do pasado 12 de marzo de 2019. Tanto o título do RD 96/2019 como a súa exposición de motivos delimitan a reforma abordada en termos de reordenación e actualización da estrutura anterior. Desde o Goberno chámase a atención sobre os límites da modificación, que se cualifica como continuísta da regulación anterior<sup>22</sup>. Como se verá nos apartados seguintes, non só se crean novos órganos en substitución dos precedentes, senón que tamén se modifica o método de elección e funcións, polo que, malia a vontade declarada, o certo é que a reforma de 2019, segundo se plasma no preámbulo da norma, define *ex novo* o seu marco xurídico de organización e funcionamento.

## 2 Análise dos cambios orgánicos relevantes da Mutualidade Xeral Xudicial

### 2.1 Estrutura inicial

Como xa se expuxo no apartado anterior, a norma que creou a MUXEXU como ente xestor do RESSPAX, dotándoa de personalidade xurídica e patrimonio propio para o cumprimento dos seus fins, determinou tamén os órganos de goberno e administración: a Asemblea Xeral, a Xunta de Goberno, o Presidente e o Xerente<sup>23</sup>.

Os artigos cuarto e seguintes do RDlei 16/1978 perfilaban de xeito moi conciso estes órganos.

#### 2.1.1 Asemblea Xeral

O primeiro a destacar da regulación de 1978 é a configuración da Asemblea Xeral como órgano supremo. Á vista das atribucións competenciais, esa primacía dentro da estrutura outorgáballe, fundamentalmente, o seu labor de control, fiscalización e aprobación, se é o caso, da memoria e o balance de cada exercicio, do proxecto do

<sup>21</sup> BOE n. 313, do 31 de decembro de 2002.

<sup>22</sup> O secretario de Estado de Xustiza e presidente da nova Comisión Reitora do ente, don Manuel Jesús Dolz Lago, puntualizou que a "nova normativa non fai borrón e conta nova sobre a estrutura anterior, senón a súa actualización por medio da reordenación... Reordénase, a partir do existente, para actualizarse", en *Mutua judicial, Revista sobre la Mutualidad General Judicial*, n. 43, 2019, p. 3.

<sup>23</sup> Sobre a estrutura inicial da MUXEXU, *vid.* LÓPEZ LORENZO, Á., *La protección social de los Funcionarios Públicos*, Editorial da Universidade de Granada, Granada, 2007, pp. 280 a 282.

orçamento anual ou dos plans de investimento propostos pola Xunta de Goberno, así como o establecemento do réxime das prestacións propias do mutualismo xudicial<sup>24</sup>.

A segunda peculiaridade radicaba na súa composición e, en particular, na forma de elección dos seus membros. Integrábase en orixe por 34 compromisarios elixidos polos mutualistas pertencentes ás distintas carreiras ou corpos ao servizo da Administración de xustiza. A cada unha das demarcacións que constituían circunscricións de audiencias territoriais corresponderíanlle dous compromisarios, salvo ás de Madrid e Barcelona, que serían catro para cada unha. A metade debía pertencer á carreira, corpo ou escala para cuxo ingreso se exixía título de ensino superior universitario, e a outra metade ao corpo ou escala aos que poida accederse sen tal titulación. A designación réxese polo sistema de maioría e, en caso de empate, primará a maior antigüidade. O nomeamento dura catro anos e os membros renovaranse por metade cada dous.

Coa entrada en vigor da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial<sup>25</sup> (LOPX), que crea os tribunais superiores de xustiza suprimindo as audiencias territoriais; e a Lei 38/1988, do 28 de decembro, de demarcación e planta xudicial<sup>26</sup>, que establece no seu artigo 2 que a xurisdición dos tribunais superiores de xustiza se estende ao ámbito territorial da súa respectiva Comunidade Autónoma, cómpre adaptar a estrutura da Asemblea Xeral da Mutuabilidade á nova organización xudicial. Tal modificación lévase a cabo mediante o RD 1610/1990, do 14 de decembro<sup>27</sup>, que dá nova redacción ao artigo 4, substituindo as referencias ás audiencias territoriais polos tribunais superiores de xustiza, alterando o número de compromisarios, pois asígnanse dous por cada unha das demarcacións que constituían circunscricións de tribunais superiores de xustiza (con excepción dos das comunidades autónomas de Madrid, de Cataluña, de Andalucía e de Castela e León, nas cales serán catro en cada unha delas). Para os únicos efectos da elección dos compromisarios, introducíase unha peculiaridade nas seguintes circunscricións que se dividirían en dous distritos electorais:

- A de Andalucía estaba integrada polo constituído polas provincias de Almería, Málaga, Jaén e Granada; e o que conformaban as de Cádiz, Córdoba, Huelva e Sevilla. A elección dos dous compromisarios, un por cada grupo, correspondentes a cada distrito electoral, levarase a cabo nas capitais de Granada e Sevilla, respectivamente.

- A circunscrición de Castela e León dividírase no distrito electoral integrado polas provincias de León, Palencia, Salamanca, Zamora e Valladolid; e o composto polas de Soria, Segovia, Ávila e Burgos. A elección dos dous compromisarios, un por cada grupo, correspondentes a cada distrito electoral, levarase a cabo nas capitais de Valladolid e Burgos, respectivamente.

<sup>24</sup> Non obstante, o artigo sexto asígnale ademais outras atribucións como: desempeñar a superior dirección do ente de dereito público e establecer as orientacións xerais a que deberá axustarse a actuación dos outros órganos; coñecer e resolver, se é o caso, cantos asuntos lle sexan sometidos pola Xunta de Goberno; elaborar e propor a terna para a designación de presidente da Mutuabilidade e realizar os nomeamentos dos membros da Xunta de Goberno que lle correspondan a esta.

<sup>25</sup> BOE n. 157, do 2 de xullo de 1985.

<sup>26</sup> BOE n. 313, do 30 de decembro de 1988.

<sup>27</sup> BOE n. 302, do 18 de decembro de 1990.

A forma de elección dos compromisarios que establecía o primeiro Regulamento da Mutualidade era o sufraxio directo, persoal e secreto, ou por correo.

O Presidente da Mutualidade serao tamén da Asemblea Xeral, actuando como secretario o da Xunta de Goberno.

En canto ao seu funcionamento, a Asemblea Xeral celebrará dentro do primeiro trimestre unha sesión ordinaria, convocada polo Presidente con vinte días, polo menos, de antelación. Tamén poderán celebrarse cantas extraordinarias convoque o Presidente con cinco días como mínimo de antelación, salvo casos de urxencia.

A Asemblea Xeral adoptará os seus acordos por maioría de asistentes, tendo o Presidente o voto de calidade, aínda que precisa para a súa válida constitución en primeira convocatoria dun quórum de asistencia da metade máis un dos seus membros, sen que se contemple tal exigencia en segunda convocatoria, que se efectuará transcorrida polo menos unha hora desde a primeira.

### 2.1.2 Xunta de Goberno

A Xunta de Goberno configurouse en 1978 como o órgano de dirección e xestión permanente da Mutualidade. Expresamente, o regulamento atribuíalle a dirección da Mutualidade, así como a competencia para investir ou allear elementos que integran o seu patrimonio propio, ou para concertar operacións de crédito dentro de certos límites<sup>28</sup>. Ademais de velar polo cumprimento das normas e fins da MUXEXU, dos acordos e directrices que recibise da Asemblea Xeral, asignáronse as funcións de someter a informe as normas relativas ao RESSPAX, propor modificacións tanto destas como das que afectasen ao réxime interno da Mutualidade, e elaborar, emitir informe e elevar á Asemblea Xeral a memoria anual, o balance e o proxecto de orzamento. O seu marco competencial péchase cunha cláusula residual, pois atribuíaselle a competencia de calquera materia que expresamente non estea asignada a outro órgano.

Integrábase, ademais do presidente, que o era tamén da MUXEXU, o tesoureiro, o interventor, o secretario e seis conselleiros. O Ministerio de Xustiza nomeaba o interventor de entre mutualistas que tivesen a condición de funcionarios en activo con residencia oficial en Madrid. A Asemblea Xeral removía e designaba libremente o tesoureiro e o secretario; tamén designaba os conselleiros por maioría por un período de catro anos, renovándose por metade cada dous, mantendo sempre a proporcionalidade entre os pertencentes a grupos con titulación superior e non titulados. Elixíanse mediante voto persoal, directo e secreto, entre os incluídos nas listas que concorran á elección para cada unha das seis consellarías, unha por cada un dos seguintes grupos<sup>29</sup>:

<sup>28</sup> O artigo 14.h) do RD 3283/1978 limita o exercicio da dita competencia cuantitativamente a que o importe das operacións non supere o 2% do capítulo de gastos correspondente.

<sup>29</sup> O RD 3283/1978 no seu artigo 10 inclúe no primeiro grupo, expresamente, aínda que de xeito redundante, pois xa os encadraría a Carreira Xudicial, os maxistrados do TS e os maxistrados de Traballo; no segundo, o Corpo Facultativo da Dirección Xeral dos Rexistros e do Notariado; no terceiro, funcionarios con titulación superior do Instituto Nacional de Toxicoloxía, Corpo de Secretarios de Maxistraturas de Traballo, Corpo de Secretarios dos Xulgados de Distrito, Oficiais de Sala do Tribunal Supremo e Audiencias e do Corpo de Oficiais dos Tribunais dos Contencioso-Administrativo, a extinguir, que sexan Letrados e Escala Técnica, a extinguir, do Corpo Administrativo dos Tribunais, Letrados; no cuarto, Corpo de Secretarios dos Xulgados de Paz e funcionarios da Escala Técnica a extinguir, do Corpo Administrativo dos Tribunais, non Letrados.

- Primeiro. Carreira Xudicial e Xuíces de Distrito.
- Segundo. Carreira Fiscal, Letrados do Ministerio de Xustiza e Fiscais de Distrito.
- Terceiro. Secretarios da Administración de Xustiza e Forenses.
- Cuarto. Oficiais da Administración de Xustiza.
- Quinto. Auxiliares da Administración de Xustiza.
- Sexto. Axentes da Administración de Xustiza.

### 2.1.3 Presidente

Na distribución competencial inicial, este órgano gozaba de gran peso tanto no ámbito de dirección e xestión como de representación do ente. Ao Presidente asignábanlle a convocatoria e a presidencia dos outros órganos colexiados da Mutualidade e as funcións de dispor e executar os seus acordos, así como a administración e xestión da MUXEXU dentro do marco delimitado pola Xunta de Goberno, e representación en toda clase de actos, negocios xurídicos, exercicios de accións, logo de acordo, se é o caso, da Xunta de Goberno. Malia esta previsión de intervención previa da Xunta de Goberno, baixo o criterio de urxencia o Presidente estaba facultado para adoptar calquera decisión inaprazable sen quebranto para a Mutualidade ou os beneficiarios, dando conta na primeira reunión á Xunta de Goberno.

Era designado polo presidente do Tribunal Supremo por proposta en terna da Asemblea Xeral.

### 2.1.4 Outros órganos

A Xunta de Goberno podía designar e remover libremente, por proposta do Presidente, o xerente, que asume a xefatura de todos os servizos administrativos, técnicos e económicos baixo a dependencia do Presidente<sup>30</sup>.

O Regulamento da MUXEXU consideraba a posibilidade de designar catro directores de servizos de entre funcionarios públicos en activo, por proposta da Xunta de Goberno e iniciativa do Presidente, que exercerían as súas funcións baixo a dependencia deste ou do xerente.

Por último, reguláronse como órganos provinciais os delegados, un por cada provincia, que actuarían como misións executivas desconcentradas<sup>31</sup> e enlace cos servizos

<sup>30</sup> Conforme o artigo 16 do RD 3283/1979, correspondíalle ao xerente: a) cumprir os acordos da Xunta de Goberno, que se lle transmitirán por conduto do presidente; b) cumprir as decisións e instrucións que lle dea o presidente; c) exercer a xefatura dos servizos administrativos, económicos e técnicos da Mutualidade; d) elaborar o anteproxecto de orzamento anual, memoria e balance, e cantos documentos ou informes deban ser sometidos á Asemblea Xeral e á Xunta de Goberno; e) recoñecer o dereito a prestacións, autorizar gastos e ordenar pagamentos, todo iso dentro das atribucións que establece a Xunta de Goberno; f) cantas outras funcións lle sexan atribuídas pola Xunta de Goberno ou polo presidente.

<sup>31</sup> Sobre o concepto de desconcentración administrativa, GALLEGO ANABITARTE, A., "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda", *Revista de Administración Pública*, n. 122, 1990, pp. 32 a 50. Concorre desconcentración, segundo PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Introducción, organización y empleo público*, 26.ª ed., Ediciones Académicas, UNED, Madrid, 2017, p. 117, cando "se traspasa la titularidad de las competencias de un órgano superior a otro inferior dentro de un mismo organismo público". Ten por finalidade desconxestionar o traballo dos órganos superiores.



centrais; e a Xunta Consultiva, con funcións meramente informativas, orientadoras e de apoio aos delegados.

En suma, conforme a normativa do ano 1978, a Asemblea Xeral, integrada por compromisarios elixidos polos mutualistas por sufraxio directo, persoal e secreto, constituía o órgano supremo da Mutualidade. A Xunta de Goberno e o Presidente eran os órganos directivos, pois posuían claramente funcións de dirección e xestión das competencias da Mutualidade, concorrendo, ademais, no Presidente a función de representación ordinaria do ente. A Xerencia era un órgano executivo de xestión, subordinado á Xunta e ao Presidente. Pola súa banda, os delegados provinciais actuaban de enlace cos servizos centrais, exercían as funcións executivas atribuídas por desconcentración dos estatais, tendo a Xunta Consultiva funcións de asesoramento.

Así se mantiveron as cousas durante máis de vinte e oito anos, aínda que pola incidencia que no funcionamento dos órganos da Mutualidade tiveron determinadas leis promulgadas no curso do dito período, como a Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXAPAC)<sup>32</sup>, ou a Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado (LOFAXE)<sup>33</sup>, o regulamento foi adaptado ás previsións destas para a composición e adopción de acordos dos órganos colexiados por diversas normas<sup>34</sup>. Especial mención merecen, pola súa directa proxección sobre a estrutura orgánica da MUXEXU, tres normas cuxa relevancia na aprobación da seguinte norma reguladora da estrutura orgánica e funcionamento do ente serán analizadas no seguinte apartado:

A primeira, o TRRESPAX do ano 2000, pois derogou o Real decreto lei 16/1978, do 7 de xuño, regulando os órganos da MUXEXU nos artigos 6 e 8.

A segunda, a Lei 53/2002, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social<sup>35</sup>, que derroga os ditos artigos do TRRESPAX e autoriza o Goberno para reestruturar organicamente a Mutualidade no marco da LOFAXE, declarando transitoriamente subsistentes, ata que se produza a dita regulamentación, os órganos con que se viña gobernando desde os seus inicios<sup>36</sup>.

A terceira, a Lei orgánica 19/2003, do 23 de decembro<sup>37</sup>, de modificación da LOPX.

<sup>32</sup> BOE n. 285, do 27 de novembro de 1992.

<sup>33</sup> BOE n. 90, do 15 de abril de 1997.

<sup>34</sup> Entre outras, RD 1810/1994, do 5 de agosto, polo que se adecúan os procedementos de Mutualismo Xudicial e Fondo Especial da Mutualidade Xeral Xudicial á LRXAPAC, que derroga o artigo 90 do Regulamento de 1978, Real decreto 1610/1990, do 14 de decembro, polo que se modifica entre outros o artigo 4 en consonancia coa organización xudicial implantada pola LOPX en consonancia cos mandatos constitucionais.

<sup>35</sup> BOE n. 313, do 31 de decembro de 2002.

<sup>36</sup> En efecto, esta lei na súa disposición derogatoria única no seu apartado e) derroga os artigos 6 e 8 TRRESPAX, e prevé na disposición derradeira quinta: "Autorízase o Goberno para que, de conformidade coa natureza pública da Mutualidade Xeral Xudicial e no marco do establecido na Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado, proceda mediante real decreto á constitución ou reestruturación dos seus órganos de goberno, administración e representación, determinando a súa composición, funcionamento e atribucións". Pero, mentres non se aproba ese RD, declara subsistentes os anteriores órganos coa mesma composición e atribucións (disposición transitoria quinta).

<sup>37</sup> BOE n. 309, do 26 de decembro de 2003.

## 2.2 Reforma de 2006

### 2.2.1 Motivos determinantes da nova regulamentación orgánica da Mutualidade Xeral Xudicial

O RD 1206/2006, do 20 de outubro, polo que se regulan a composición e funcións dos órganos de goberno, administración e representación da MUXEXU, viu a luz por motivos de técnica normativa e de oportunidade como xustificaba o seu preámbulo.

En efecto, concorrían diversas razóns para a aprobación dun novo regulamento de organización da MUXEXU que podían subsumirse baixo dous tipos de motivación:

– O primeiro deles persegue pór fin á situación de transitoriedade normativa que xerou a entrada en vigor do TRRESSPAX e a derogación posterior dos seus artigos 6 e 8 pola Lei 53/2002. E é que coa aprobación do novo TRRESSPAX do ano 2000 quedou derogado expresamente o RDlei 16/1978 e calquera outra norma en canto se opuxese a este. O capítulo II da norma dedicouse á MUXEXU e, en particular, ao seu goberno e administración (no artigo 6) e ao funcionamento dos seus órganos (no artigo 8). En ambos os dous preceptos<sup>38</sup>, igual que sucedía co RD 3283/1978, do 3 de novembro<sup>39</sup>, dotábase a MUXEXU –para o exercicio das súas funcións no ámbito nacional– dunha Asemblea Xeral, unha Xunta de Goberno, un Presidente e un xerente, remitíndose á regulación regulamentaria no que ao funcionamento, réxime e atribucións dos órganos centrais e provinciais se refire. Pero tales preceptos derogáronse pola Lei 53/2002, cuxa disposición transitoria quinta cubriría a ausencia regulamentaria, ata a entrada en vigor do RD 1206/2006<sup>40</sup>, mantendo os antigos órganos, coa súa composición e funcións.

– O segundo intégrano razóns de oportunidade: a necesidade de adaptación da organización da MUXEXU aos cambios impostos pola modernización da Administración de xustiza<sup>41</sup>; a necesidade de aproximar o mutualismo xudicial ás reformas operadas noutros réximes especiais da Seguridade Social –iso si, sen obviar as singularidades

<sup>38</sup> Nunha regulación adaptada aos cambios normativos posteriores ao RD 3283/1978, que se mantería en vigor por xogo das disposicións transitorias e derogatorias en todo o compatible co novo réxime especial, e mentres non se fixese uso da habilitación regulamentaria prevista na disposición derradeira segunda, conforme a cal “se faculta o ministro de Xustiza, logo de informe, se é o caso, do ministro de Facenda e do de Traballo e Asuntos Sociais no ámbito das súas respectivas competencias, para ditar ou proporlle ao Goberno, segundo proceda, as normas de aplicación e desenvolvemento deste texto refundido”.

<sup>39</sup> BOE n. 278, do 20 de novembro de 1981.

<sup>40</sup> A disposición derogatoria única do RD 1206/2006 establece no seu apartado 1: “*Quedan derogadas as seguintes disposicións:*

a) *O capítulo I do Regulamento da MUXEXU aprobado polo RD 3283/1978, do 3 de novembro.*

b) *O RD 2703/1981, do 19 de outubro, polo que se estrutura organicamente a MUXEXU.*

c) *O artigo 2 do RD 1810/1994, do 5 de agosto, polo que se adecúan os procedementos de Mutualismo Xudicial e Fondo Especial Xeral Xudicial á Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común”.*

<sup>41</sup> Preámbulo do RD 1206/2006, parágrafo quinto: “... *ditáronse un conxunto de medidas legislativas e regulamentarias que perseguen, en última instancia, modernizar e facer máis eficaz a Administración de xustiza, achegándoa ao cidadán, o que fai imprescindible que a organización de mutualidade deba acomodarse a esa nova realidade. Así, debe citarse como de singular relevancia a modificación da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial, operada a través da Lei orgánica 19/2003, do 23 de decembro, que introduce importantes cambios na organización da Oficina Xudicial e, en xeral, nos corpos ao servizo da Administración de xustiza”.*

do mutualismo xudicial –; para axustar a organización da mutualidade á dos órganos colexiados das hoxe derogadas<sup>42</sup> LRXAPAC e LOFAXE; e, por último, reflectindo a tendencia das últimas reformas dirixidas a facer máis eficaz e próxima a Administración ao cidadán, a norma pretendía igualmente axilizar a xestión do servizo que a MUXEXU presta aos mutualistas.

## 2.2.2 Especial referencia á Sentenza do Tribunal Supremo do 31 de marzo de 2008

Transcorrido pouco máis dun ano de vixencia do RD 1206/2006, por Sentenza do Tribunal Supremo do 31 de marzo de 2008<sup>43</sup> anúlase o parágrafo primeiro do apartado 3 do artigo 3, por ser contrario ao principio constitucional de igualdade, o que provocou unha situación de interinidad no que á Presidencia da Asemblea se refire, de maior duración mesmo que aquela que finalizou coa súa aprobación. O dito precepto establecía como requisito para ser elixido presidente a pertenza do candidato á carreira xudicial con categoría de maxistrado ou fiscal en activo. A Federación Sindical de Administracións Públicas de Comisións Obreiras (FSAP-CCOO) interpuxo recurso contencioso-administrativo contra o RD 1206/2006 para interesar a anulación do artigo 3.3 e a do proceso de elección de membro da Comisión Permanente por contradición dos artigos 10.1 e 3.2.

Esta última pretensión foi rexeitada por razón da falta de impugnación dos preceptos que se din contraditorios, pois na demanda só se instaba a anulación do artigo 3.3. Sendo iso así, o Alto Tribunal argumenta que calquera acto ditado no seo do proceso electivo debe ser impugnado en vía administrativa, podendo reaccionar os interesados contra o acordo desestimatorio daquela petición de nulidade, unha vez que sexa firme na dita vía, mediante a interposición do recurso contencioso. Na demanda xudicial pódese fundar a nulidade do acto obxecto de recurso na ilegalidade dos preceptos que se reputan contraditorios, impugnándoos así indirectamente.

En canto ao artigo 3.3, a pretensión anulatoria susténtase en que o requisito de posuír a condición de membro da carreira xudicial ou fiscal para poder acceder ao cargo de presidente da Mutualidade quebranta o principio de igualdade, proclamado no artigo 14 da CE; a exclusión de calquera outro mutualista para o cargo de presidente non se funda en motivos obxectivos e razoables, como tampouco que a designación se realice entre os propostos en terna polo CXPX, órgano este que nin representa os mutualistas nin a Asemblea.

A Sección 6.<sup>a</sup> da Sala Terceira do Tribunal Supremo, na citada sentenza, tras expor o marco funcional co que a normativa anterior dotaba a Presidencia, resalta que o RD 1206/2006 baleira o cargo de presidente de funcións directivas e representativas que asumen a Asemblea Xeral ou a Comisión Permanente en cada caso. Se o presidente non resulta ser titular do órgano, non procede a aplicación do artigo 46 LOFAXE –actualmente artigo 100.2 Lei do réxime xurídico do sector público– que remitía á normativa aplicable á Administración xeral do Estado para o nomeamento dos titulares dos

<sup>42</sup> A disposición derogatoria única da LPAC derroga a LRXAPAC. E a LRXSP derroga a LOFAXE.

<sup>43</sup> Recurso n. 31/2006.

organismos autónomos. Entón, calquera mutualista, co nivel de titulación exixido, con independencia do corpo ao que pertenza dos integrados na MUXEXU, podería ser elixido presidente.

No fundamento de dereito cuarto rebátense cada un dos argumentos que sustentaban aquela redacción. En canto a que a pertenza á carreira xudicial ou fiscal en activo conformaba un requisito tradicional que contemplaban os precedentes normativos, o Alto Tribunal destaca a evidente ruptura que supón o RD 1206/2006 na organización e estrutura da MUXEXU respecto da regulación precedente. Un claro exemplo diso constitúe a desposesión de toda función directiva ou de representación á Presidencia, salvo as que lle delegue a Xerencia, que agora asume aquelas. Non existe, pois, un continuísmo coa regulación anterior.

Outra das razóns alegadas foi que a formación e experiencia profesional difiren nos distintos corpos e carreiras. En contra disto dise na sentenza que, ben que o desempeño dunha presidencia de órganos colexiados pode requirir determinado nivel académico e de experiencia –o cal debería en todo caso motivarse suficientemente e de xeito razoable–, esta exixencia pódela cubrir calquera mutualista con independencia do corpo integrado na mutualidade ao que pertenza, polo que non se comparte nin entende por que ha de limitarse a maxistrados ou fiscais en activo, máxime cando a representación da Mutualidade recae no xerente e este pode pertencer a calquera corpo ou escala para a que se exixa o título de doutor, licenciado, enxeñeiro arquitecto ou equivalente. En suma, carece de calquera sustento razoable manter que quen posúe por delegación a representación do organismo deba ser un maxistrado ou fiscal porque así o exige a alta representación da Mutualidade cando o representante legal, é dicir, o xerente, pode ser calquera funcionario con idoneidade profesional para ser subdirector xeral.

Por último, o Alto Tribunal cualifica de inadecuada a xustificación para a norma controvertida referente á vinculación da MUXEXU ao poder xudicial, xa que o vixente real decreto lle atribúe ao xerente a representación, dirección e goberno da Mutualidade, que non ten por que pertencer á carreira xudicial, de modo que o labor do presidente da Asemblea e da Comisión Permanente se limita, no que agora interesa, á presidencia de tales órganos dos que forman parte membros da carreira xudicial, pero tamén outros pertencentes a diversos corpos. É dicir, como o presidente da Asemblea e da Comisión Permanente non fixa por si só, senón con todos os demais membros que forman os órganos que preside, a liña de actuación que lles compete, non é necesario que se elixa entre maxistrados para preservar a independencia xudicial.

Por todo iso, a sentenza conclúe que o artigo 3.3 do RD 1206/2006 vulnera o principio constitucional de igualdade, pois non se xustifica razoablemente a limitación que establece, e anúlao, sen prexuízo da facultade da Administración para establecer cunha base racional e razoada requisitos para o desempeño do cargo de presidente. Dito doutro modo, a anulación dese precepto non supón o recoñecemento ao mutualista dun dereito absoluto a poder ser presidente da Asemblea e da Comisión Permanente.

### 2.2.3 Órganos da Mutualidade e funcionamento baixo a vixencia do Real decreto 1206/2006

Esta norma non só modifica os órganos da Mutualidade, senón que tamén varía as competencias dos que subsisten. Así, suprímese a Xunta de Goberno, creándose a Comisión Permanente pero como órgano de control e fiscalización da xestión; desaparecen as xuntas informativas; e modifícanse as funcións da Asemblea Xeral e, especialmente, do Presidente, que asume a Xerencia. Vexamos a composición e funcións destes órganos que se agrupan en dúas claras categorías: de dirección e xestión, que compete á Xerencia; e de control e fiscalización da xestión, que asumen a Asemblea Xeral e a Comisión Permanente<sup>44</sup>.

#### 2.2.3.a Asemblea xeral

A Asemblea Xeral<sup>45</sup> exerce unha actividade de control e fiscalización da actividade doutros órganos da Mutualidade, aínda que tamén lle corresponde o nomeamento dos conselleiros electivos da Comisión Permanente. No marco da primeira actuación, aínda que é a Xerencia a que prepara e executa o plan de actuación anual, redacta a memoria que presenta dentro dos seis primeiros meses de cada ano a Comisión Permanente, ou elabora o anteproxecto de orzamento anual, balance ou contas anuais, á Asemblea compételle a súa aprobación, en sentido propio, ou, en último caso, a través dunha actividade informadora vinculante. Tamén pode postular cambios no ámbito das prestacións ou os que foren necesarios para o desenvolvemento dos mecanismos de protección xa existentes. Igualmente, debe ser informada dos plans de investimento e pode elevar ao Ministerio de Xustiza as consideracións que considere convenientes sobre a situación actual e perspectiva futura do marco prestacional da Mutualidade. Ademais, atribúeselle o coñecemento de todo asunto que se lle someta a consideración por calquera outro órgano da Mutualidade e as demais funcións que se lle asignen legal ou regulamentariamente.

A Asemblea Xeral, que está integrada polo presidente, vicepresidente, secretario e compromisarios, vai limitadas as súas funcións directivas: aproba o plan de actuación e a memoria, pero unicamente someterá a informe o anteproxecto de orzamento anual, balance, contas anuais, perdendo a competencia no establecemento do réxime de prestacións.

O Presidente seguirá convocando e presidindo tanto a Asemblea Xeral como a Comisión Permanente, dirixindo as súas deliberacións, debendo remitir os acordos ou peticións nelas alcanzados ás autoridades e organismos correspondentes. Por delegación do Xerente, asumirá a representación en actos e contratos da Mutualidade. Ademais, correspóndenlle todas as funcións que lle confiran as normas legais ou regulamentarias, segundo prevé o artigo 13.2.d) do RD 1206/2006. Como se advirte, a

<sup>44</sup> Cfr. o seu artigo 2. A este respecto, *vid.* BLASCO LAHOZ, J. F., *La gestión de la Seguridad Social*, 1.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 287-304.

<sup>45</sup> Regulábase nos artigos 3 a 8 do RD 1206/2006.

partir de 2006, o Presidente carece de toda competencia directiva e de representación da Mutualidade, salvo as exercidas por delegación do Xerente.

En caso de vacante, ausencia ou enfermidade, substituirá o xerente da Mutualidade que desempeña a Vicepresidencia<sup>46</sup>.

Os compromisarios continúan elixíndose por sufraxio directo, persoal e secreto, ou por correo, por e entre mutualistas que deben pertencer a un dos seguintes grupos: 1) Das Carreiras Xudicial e Fiscal, dos Corpos de Secretarios Xudiciais, de Médicos Forenses, de Facultativos do INTCF e de Xestión Procesual e Administrativa. 2) Dos Corpos de Tramitación Procesual e Administrativa, de Técnicos Especialistas do INTCF, de Auxilio Xudicial e de Axudantes de Laboratorio do INTCF. Cada un dos dous grupos achegará o 50% dos compromisarios, designándose os que obtivesen maior número de votos en sistema de listas abertas con única papeleta. En caso de igualdade, o desempate resólvese por sorteo, que se celebrará na mesa electoral territorial. O seu mandato terá unha duración de catro anos e renovarase por metade cada dous anos. Cada demarcación que constituía unha circunscrición dun Tribunal Superior de Xustiza terá dous compromisarios, salvo por Madrid, que serán cinco, e pola das comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía e Castela e León, que serán catro.

A Asemblea Xeral celébrase en sesións ordinarias ou extraordinarias que convoca o presidente con polo menos 15 ou 7 días de antelación, respectivamente, a excepción de casos de urxencia. Xunto coa convocatoria, debe remitirse a orde do día, que tamén elabora o presidente, incluíndo os asuntos propostos polos compromisarios con 30 días de antelación se se atopan no ámbito competencial da Asemblea, así como os demais documentos precisos para o seu estudo. As sesións ordinarias celébranse unha vez ao ano, sen que exista límite respecto das extraordinarias, que se realizarán cantas convoque o presidente logo de audiencia da Comisión Permanente ou cando o solicite a cuarta parte, polo menos, dos membros da Asemblea Xeral. O secretario redactará acta de cada sesión, a cal se enviará a todos os membros da Asemblea Xeral, que na seguinte sesión ordinaria someterá a aprobación. Para que quede validamente constituído o órgano na primeira convocatoria, deben estar presentes ou representadas a metade máis un dos seus membros; para a segunda, en cambio, non se exige quórum ningún, pero debe mediar entre as dúas polo menos unha hora. Ademais, precísase a asistencia do presidente e do secretario ou dos que os substitúan. Os acordos adóptanse por maioría simple, tendo o presidente voto de calidade.

### 2.2.3.b A Comisión Permanente

Na norma de 2006 créase a Comisión Permanente<sup>47</sup> como órgano delegado da Asemblea Xeral. Asume parte das competencias que o regulamento derogado lle atribuíra a aquela (acatar e velar polo cumprimento das normas, dos acordos e pautas daquela), pero ademais exerce un labor de apoio á actuación da Asemblea (examinar a memoria anual, o anteproxecto de orzamento anual e o balance e as contas anuais do exercicio

---

<sup>46</sup> Segundo os artigos 3 e 13 do RD 1206/2006.

<sup>47</sup> O RD 1206/2006 dedícalle os seus artigos 9 a 12.

anterior; informar dos asuntos que lle somete a Xerencia e dos que deba coñecer a Asemblea Xeral, así como os proxectos de disposicións de carácter xeral que establezan ou modifiquen prestacións). Pola súa vez, debe recibir información do outorgamento de prestacións non reguladas ou non sometidas a baremo ou outras axudas discrecionales e do fondo de asistencia social. Ha de reunirse sempre con anterioridade ás sesións da Asemblea e, polo menos, unha vez cada trimestre, e os acordos adóptanse por maioría dos presentes.

A Comisión Permanente estará formada por seis membros electivos, que son os conselleiros; polo presidente, que tamén o é da Asemblea Xeral; o xerente da Mutualidade; o director xeral de Relacións coa Administración de Xustiza; o secretario xeral técnico do Ministerio de Xustiza; e o secretario xeral da Administración de xustiza. O secretario xeral da Mutualidade actúa como secretario da Comisión Permanente, con voz pero sen voto.

A Asemblea Xeral elixe, entre os compromisarios pertencentes a cada un dos seis grupos que considera o artigo 10 do RD 1206/2006, os seis membros da Comisión Permanente, un por cada grupo, en análogos termos que o sistema de elección dos conselleiros da extinta Xunta de Goberno<sup>48</sup>. De entre os compromisarios de cada un dos grupos seguintes saíran os seis conselleiros, un por cada grupo. É dicir, un de entre os pertencentes á Carreira Xudicial, que conforma o grupo primeiro; outro entre os da Carreira Fiscal (grupo segundo), e así respecto de cada un dos restantes grupos; o terceiro, integrado polo Corpo de Secretarios Xudiciais, o de Médicos Forenses, de Facultativos do INTCF; o cuarto, polo Corpo de Xestión Procesual e Administrativa; o quinto polo Corpo de Tramitación Procesual e Administrativa, o de Técnicos Especialistas do INTCF e de Axudantes de Laboratorio do INTCF; e por último, o sexto, ao que pertence o Corpo de Auxilio Xudicial. Estes grupos engloban todos os funcionarios; por iso, o apartado 2 do artigo 10 do RD 1206/2006 establece un criterio residual para aqueles que non estean incluídos en ningún deles, como é o da equiparación co do nivel de titulación exixido para o ingreso no corpo ou escala correspondente.

Os conselleiros serán elixidos pola Asemblea Xeral por maioría de votos. Os conselleiros dos grupos primeiro, segundo e terceiro serán designados polos compromisarios que pertencen aos corpos relacionados nos ditos grupos. Os conselleiros dos grupos cuarto, quinto e sexto serán designados polos compromisarios que pertencen aos corpos relacionados nos citados grupos. Cada membro da Asemblea Xeral dará o seu voto persoal, directo e secreto a un só dos candidatos por cada grupo. A duración do mandato será de catro anos, renovándose por metade cada dous anos, de xeito

<sup>48</sup> Conforme o artigo 10 do RD 1206/2006, de entre os compromisarios de cada un dos grupos seguintes saíran os seis conselleiros: un de entre os pertencentes á Carreira Xudicial, que conforma o grupo primeiro; outro entre os da Carreira Fiscal (grupo segundo), e así respecto de cada un dos restantes grupos; o terceiro, integrado polo Corpo de Secretarios Xudiciais, o de Médicos Forenses, de Facultativos do INTCF; o cuarto, polo Corpo de Xestión Procesual e Administrativa; o quinto polo Corpo de Tramitación Procesual e Administrativa, o de Técnicos Especialistas do INTCF e de Axudantes de Laboratorio do INTCF; e, por último, o sexto, ao que pertence o Corpo de Auxilio Xudicial. Estes grupos engloban todos os funcionarios, por iso, o apartado 2 do artigo 10 do RD 1206/2006, establece un criterio residual para aqueles que non estean incluídos en ningún deles, como é o da equiparación co do nivel de titulación exixido para o ingreso no corpo ou escala correspondente.

que se manteña a proporcionalidade entre os grupos primeiro, segundo e terceiro por unha parte e os grupos cuarto, quinto e sexto pola outra.

Poderán presentar listas de candidatos: 1) As asociacións de xuíces, fiscais, secretarios xudiciais e demais persoal ao servizo da Administración de xustiza e sindicatos con representación de ámbito nacional na Administración de xustiza. 2) Os mutualistas de cada grupo, en número non inferior a vinte. 3) Os compromisarios da Asemblea Xeral en número non inferior a cinco.

### 2.2.3.c A Xerencia

Se algo caracteriza a reforma de 2006 é que opera unha clara e evidente ruptura do modelo de precedente de organización funcional da MUXEXU. Na nova repartición competencial a Xerencia resulta ser, sen dúbida ningunha, o órgano máis reforzado, fundamentalmente á custa de restarlle competencias á Presidencia, que practicamente queda baleira de funcións executivas e de representación da Mutualidade, pero tamén asumindo moitas da extinta Xunta de Goberno e mesmo algunha que orixinariamente se atribuíu á Asemblea Xeral.

A Xerencia<sup>49</sup> configúrase como o órgano directivo de xestión e dirección da MUXEXU, que ten a representación do organismo e todas as funcións de dirección, xestión e inspección das actividades deste que exercerá no marco da lexislación vixente. Como representante da Mutualidade, actúa no seu nome en todos os actos e contratos, así como ante as autoridades, xulgados, tribunais, organismos, entidades e persoas naturais e xurídicas; subscribe ademais contratos, convenios de colaboración con entidades públicas e privadas cuxa actividade sexa precisa para o mellor cumprimento dos fins da Mutualidade e allea elementos do patrimonio que deixasen de servir ao cumprimento dos fins (neste caso, logo de audiencia de Comisión Permanente, que emitirá informe sobre ambos os dous extremos vinculante).

Entre as funcións de dirección pódese citar a dos servizos técnicos, sendo da súa incumbencia a aprobación das normas sobre funcionamento e réxime interior da MUXEXU. Tamén lle corresponde elaborar as normas internas do réxime especial da Seguridade Social no relativo ao réxime de prestacións que lle incumbe, así como a implantación efectiva destas, ademais de calquera competencia de dirección ou xestión que se lle atribúan normativamente ou non estea expresamente asignada a outros órganos. Correspóndelle o nomeamento dos delegados provinciais; a instrución de expedientes sancionadores a mutualistas ou beneficiarios, cuxa condición e dereito a percibir prestacións ou axudas lles recoñece; elaborar o anteproxecto de orzamento anual de ingresos e gastos, memoria anual, balance de contas e resultados; dispor de gastos e ordenar os pagamentos da mutualidade, cuxos recursos financeiros, bens e dereitos patrimoniais xestiona.

O xerente da MUXEXU terá rango de subdirector xeral e será nomeado e separado do seu cargo respectando os principios de igualdade, mérito e capacidade, e cesados

---

<sup>49</sup> O artigo 14 do RD 1206/2006 regula a Xerencia.



polo ministro, secretario de Estado ou subsecretario do que dependan<sup>50</sup>. O secretario xeral e os titulares dos departamentos que se establezan na correspondente relación de postos de traballo, sucesivamente, asumirán a suplencia do xerente en caso de vacante, ausencia e enfermidade. A Xerencia da MUXEXU contará cunha Secretaría Xeral e co resto das unidades que se consideren necesarias, co nivel orgánico que se determine na correspondente relación de postos de traballo.

Coa finalidade de xestionar a Mutualidade dun modo máis áxil e fluído, a Xerencia ditou resolución con data do 10 de febreiro de 2009<sup>51</sup>, posteriormente substituída por outra do 1 de marzo de 2011<sup>52</sup>, sobre delegación de competencias. A derogación da Lei 30/1992<sup>53</sup> e da Lei 6/1997 impuña unha modificación na materia para adaptala ás leis vixentes. Con tal propósito, e co fin de contribuír a axilizar e obter a máxima eficacia no funcionamento das unidades internas da MUXEXU e na relación do organismo cos provedores externos, segundo afirma o seu preámbulo, dítase a Resolución do 18 de abril de 2018<sup>54</sup>, sobre delegación de competencias, que serían as seguintes:

1) Na Secretaría Xeral deléganse o recoñecemento das obrigas e a ordenación dos pagamentos (fóra das nóminas), os pagamentos referidos aos concertos ou contratos subscritos con entidades públicas ou privadas para a prestación da asistencia sanitaria e a prestación farmacéutica e os de asistencias protocolarias e de representación, sen prexuízo do exercicio das facultades de contratación que o ordenamento xurídico lle atribúe ao Xerente como órgano de contratación respecto dos contratos menores aos que se refire o artigo 131.3 en relación co artigo 118, da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, salvo os acordos de inicio e adxudicación dos correspondentes expedientes e as autorizacións do gasto e a ordenación do pagamento, a aprobación das contas xustificativas das obrigas satisfeitas con cargo aos anticipos de caixa fixa e libramentos ordinarios a xustificar, excepto as que se refiran a asistencias protocolarias e de representación, a concesión de permisos e licenzas salvo os dos titulares de departamento, conselleiros técnicos e asesores médicos.

2) No xefe de área ao cargo da Administración Financeira e Contabilidade, a xestión e resolución dos procedementos de reintegro por percepción de prestacións indebidas e actuacións vinculadas á xestión económica que non estean expresamente delegadas noutros órganos da MUXEXU.

3) No conselleiro técnico ao cargo da afiliación, cotización e recadación, recoñecemento da condición de mutualistas e beneficiarios, altas, baixas e variacións da súa condición e dos dereitos derivados desta, incluído o da asistencia sanitaria, a resolución dos expedientes de recadación, non pagamento e reclamación de cotas e a devolución de cotas.

<sup>50</sup> Resúltalle de aplicación o artigo 67 da LRXSP.

<sup>51</sup> BOE n. 41, do 17 de febreiro de 2009.

<sup>52</sup> BOE n. 62, do 14 de marzo de 2011.

<sup>53</sup> Sobre a nova LRXPAC, MARTÍN REBOLLO, L., "La Nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 174, 2015, pp. 15-22.

<sup>54</sup> BOE n. 108, do 4 de maio de 2018.

4) No xefe de área ao cargo das prestacións económicas, a resolución dos expedientes e a autorización e disposición do gasto das prestacións económicas e sociais, así como a resolución dos expedientes e a autorización e disposición do gasto das prestacións e outros procedementos das mutualidades integradas no Fondo Especial.

5) No xefe de área ao cargo das prestacións de farmacia e asistencia sanitaria, reintegro de gastos de farmacia a mutualistas, pagamentos de medicamentos a hospitais, a autorización e disposición do gasto referido aos concertos ou contratos subscritos con entidades públicas ou privadas para a prestación da asistencia sanitaria e a prestación farmacéutica e a resolución dos procedementos relativos a asistencia sanitaria e daqueles expedientes en que interviñera a Comisión Mixta Nacional, prevista nos concertos coas entidades de seguro.

## 3 Actual estrutura orgánica

### 3.1 Xustificación da reforma de 2019

Igual que sucedeu coa norma precedente, o RD 96/2019 responde á necesidade de modernizar e adaptar a diversos cambios lexislativos a estrutura e funcionamento dos órganos da MUXEXU, así como de cubrir e solucionar lagoas e deficiencias do sistema de representación. Nesta orde de cousas, importa destacar que problemática afrontou a norma vixente:

En primeiro lugar, a entrada en vigor da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC) e da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP), que derrogan, respectivamente, a LRXAPAC e LOFAXE, impuña a adaptación da organización e funcionamento da Mutualidade na consecución dunha maior transparencia na actuación dos seus órganos, funcionamento áxil e simplificación da estrutura. Había que dotar a MUXEXU dun novo modelo de estrutura orgánica máis moderna, operativa e racional, informada por criterios de eficacia e eficiencia e, por primeira vez, para a participación dos seus órganos colexiados, pola Lei 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes<sup>55</sup>.

En segundo lugar, a anulación do artigo 3.3, parágrafo 1, do RD 1206/2006 transformou en indefinida a previsión temporal da súa disposición transitoria segunda; como o presidente á entrada en vigor do RD cesaría no seu cargo unha vez designado o outro mediante o procedemento previsto no parágrafo anulado, á falta deste procedemento aquel permaneceu *sine die*. Resultaba ineludible instaurar o procedemento para a designación do presidente de acordo cos parámetros legais e xudiciais.

En terceiro lugar, existían importantes disfuncións, moito máis evidentes nos últimos anos, en relación cos órganos de vixilancia e control da MUXEXU, derivadas do sistema elixido para a formación da Asemblea Xeral, que se proxectaba na Comisión

---

<sup>55</sup> BOE n. 71, do 23 de marzo de 2003.

Permanente, xeradoras dunha distribución desequilibrada, en termos de representación, dos membros que compoñen ambos os dous órganos. Estas anomalías derivaban da escasa participación dos mutualistas, da presentación dunha soa candidatura (normalmente pactada entre os sindicatos) que revelaba como innecesarias as eleccións, e da forma de distribución dos grupos de compromisarios que limitaba, case anulaba, a representación dos do Grupo A<sup>56</sup>. Mediante a creación de novos órganos (Comisión Reitora e Consello Xeral) con outro proceso de configuración preténdese garantir a presenza homoxénea e equilibrada dos diferentes corpos ao servizo da Administración de xustiza.

Esta reforma provocou críticas dos sindicatos, que consideran que a través dela o Goberno se asegura “o control da mutualidade dos funcionarios de xustiza, para eliminar o control sobre as contas e a asistencia sanitaria por parte dos funcionarios que se benefician deste sistema”<sup>57</sup>, tendo impugnado a norma a Federación de Servizos á Cidadanía de CCOO<sup>58</sup>.

### 3.2 Alcance da reforma

O RD 96/2019, no seu artigo 1.1, en consonancia coas normas que o preceden, recoñécelle ao organismo autónomo da MUXEXU personalidade xurídica pública, patrimonio e tesouraría propias, delimitando a súa autonomía de xestión da forma en que prevé para os organismos autónomos a LRXSP, dependente do Ministerio de Xustiza a través da Secretaría de Estado de Xustiza<sup>59</sup>.

Para o cumprimento dos seus fins, a MUXEXU dispón de órganos de dirección e xestión (a Xerencia e os Delegados Provinciais), e de control e vixilancia de tal xestión (a Comisión Reitora e o Consello Xeral). Procede, pois, examinar as competencias, composición e funcionamento de cada un destes órganos, analizando previamente disposicións de aplicación xeral.

<sup>56</sup> A redacción do artigo 3.2 prevía a repartición do total de compromisarios da Asemblea Xeral entre dous grupos ao 50%: o primeiro, integrado por aqueles corpos cuxo ingreso exige titulación universitaria superior e mais o Corpo de Xestión Procesual; e o segundo, polo resto de corpos ao servizo da Administración de xustiza. Ao representar o Corpo de Xestión Procesual aproximadamente o 50% do total do primeiro grupo, e o Corpo de Tramitación Procesual un 70% do segundo grupo, a consecuencia é que o resto dos corpos apenas tiña presenza nos órganos colexiados de control, ou non a tiña en absoluto.

<sup>57</sup> Noticia publicada en *Expansión* o 20/03/2019, na cal tamén se consigna, segundo declaracións á Axencia EFE dos representantes sindicais de CCOO e CSIF, que: “Coa nova regulación do real decreto aprobado polo Consello de Ministros, a Asemblea é substituída polo chamado Consello Xeral, que supón que máis da metade de “representantes” serán de colectivos que non teñen nin un cuarto de mutualistas, mentres que a inmensa maioría do colectivo estará minimamente representado. E fulmínase o sistema democrático de elección por sufraxio universal. Así, tras a modificación, designaranse dous membros da Carreira Xudicial, designados polo Consello Xeral do Poder Xudicial (1,1% de cotizacións do corpo sobre o total); dous membros da Carreira Fiscal, designados polo Fiscal Xeral do Estado (4,3%); dous membros do Corpo de Letrados da Administración de Xustiza (6,9%); dous membros dos Corpos de Médicos Forenses e de Facultativos do Instituto Nacional de Toxicoloxía (INT) (1,5%); dous membros dos Corpos de Xestión Procesual e Administrativa e de Técnicos Especialistas do INT (25,4%); dous membros do Corpo de Tramitación Procesual e Administrativa (36,2%) e dous membros do Corpo de Auxilio Procesual e de Auxiliares de Laboratorio do INT (15,1%). Nos dous últimos casos, todos os membros serán designados pola ministra de Xustiza”.

<sup>58</sup> Recurso contencioso-administrativo 1/181/2019.

<sup>59</sup> O apartado 3 do citado precepto recolle o que resultaba da aplicación do artigo 2.2 do RD 1044/2018, do 24 de agosto, polo que se desenvolve a estrutura orgánica básica do Ministerio de Xustiza e se modifica o RD 595/2018, do 22 de xuño, polo que se establece a estrutura orgánica básica dos departamentos ministeriais. BOE n. 206, do 25 de agosto de 2018.

### 3.2.1 O Consello Xeral

Ao Consello Xeral<sup>60</sup> dedica o RD 96/2019 os artigos 7 a 11, definíndoo o primeiro deles como o órgano de supervisión xeral da actividade da Mutualidade. Obsérvase, respecto da anterior regulación da extinta Asemblea Xeral, un detrimento de funcións en favor da Comisión Reitora, como se exporá detalladamente no apartado seguinte.

As atribucións que ten este órgano son, basicamente, de coñecemento da memoria anual do organismo elaborada pola Xerencia; o anteproxecto anual de orzamento; balance e contas anuais; plans de investimento e de actuación; e de cantos asuntos lle sexan sometidos polos outros órganos; ademais daquelas funcións que as normas legais ou regulamentarias lle encomenden e a proposición de cantas medidas, plans e programas sexan convenientes para o desenvolvemento dos mecanismos de protección do RESSAX.

Ao meu xuízo, a reforma máis relevante e controvertida<sup>61</sup> radica no método de elección dos seus membros. O Consello Xeral está formado por dezaseis membros: dous da Carreira Xudicial, designados polo CXPX; dous da Carreira Fiscal, designados polo fiscal xeral do Estado; dous do Corpo de Letrados da Administración de Xustiza; dous do Corpo de Médicos Forenses e de Facultativos do INTCF; dous dos Corpos de Xestión Procesual e Administrativa e de Técnicos Especialistas do INTCF; dous do Corpo de Tramitación Procesual e Administrativa; e dous do Corpo de Auxilio Procesual e de Auxiliares de Laboratorio do INTCF. A excepción dos que pertencen á Carreira Xudicial ou Fiscal, os restantes son designados polo ministro de Xustiza, oídas as asociacións profesionais e organizacións sindicais máis representativas a nivel estatal, substituíndo o anterior sistema de elección por sufraxio directo, persoal e secreto ou por correo dos mutualistas<sup>62</sup>, como xa se dixo.

<sup>60</sup> Substitúe a Asemblea Xeral o RD 1206/2006, que a regulaba nos seus artigos 9 a 12.

<sup>61</sup> O CSIF anunciara que recorrería contra o RD 96/2019 en <https://www.redaccionmedica.com/bisturi/crisis-en-mugeju-por-la-nueva-estructura-de-gobierno-7319> (Consultado 20/03/2019). Actualmente, estase a tramitar o recurso contencioso-administrativo 1/1811/2019 interposto pola Federación de Servizos á Cidadanía de CCOO.

<sup>62</sup> A Asemblea Xeral elixe, entre os compromisarios pertencentes a cada un dos seis grupos que considera o artigo 10 do RD 1206/2006, os conselleiros. De entre os compromisarios de cada un dos grupos seguintes saíran os seis conselleiros, un por cada grupo. É dicir, un de entre os pertencentes á Carreira Xudicial, que conforma o grupo primeiro; outro entre os da Carreira Fiscal (grupo segundo), e así respecto de cada un dos restantes grupos; o terceiro, integrado polo Corpo de Secretarios Xudiciais, o de Médicos Forenses, de Facultativos do INTCF; o cuarto, polo Corpo de Xestión Procesual e Administrativa; o quinto polo Corpo de Tramitación Procesual e Administrativa, o de Técnicos Especialistas do INTCF e de Axudantes de Laboratorio do INTCF; e por último, o sexto, ao que pertence o Corpo de Auxilio Xudicial. Estes grupos engloban todos os funcionarios, por iso, o apartado 2 do artigo 10 do RD 1206/2006, establece un criterio residual para aqueles que non estean incluídos en ningún deles, como é o da equiparación co do nivel de titulación exixido para o ingreso no corpo ou escala correspondente.

Os conselleiros serán elixidos pola Asemblea Xeral por maioría de votos. Os conselleiros dos grupos primeiro, segundo e terceiro serán designados polos compromisarios que pertencen aos corpos relacionados nos ditos grupos. Os conselleiros dos grupos cuarto, quinto e sexto serán designados polos compromisarios que pertencen aos corpos relacionados nos ditos grupos. Cada membro da Asemblea Xeral dará o seu voto persoal, directo e secreto a un só dos candidatos por cada grupo. A duración do mandato será de catro anos, renovándose por metade cada dous anos, de xeito que se manteña a proporcionalidade entre os grupos primeiro, segundo e terceiro por unha parte e os grupos cuarto, quinto e sexto pola outra. Poderán presentar listas de candidatos: 1) As asociacións de xuíces, fiscais, secretarios xudiciais e demais persoal ao servizo da Administración de xustiza e sindicatos con representación de ámbito nacional na Administración de xustiza. 2) Os mutualistas de cada grupo, en número non inferior a vinte. 3) Os compromisarios da Asemblea Xeral en número non inferior a cinco. Artigo 11 RD 1206/2006.

Por maioría elixíranse entre os seus membros o presidente e vicepresidente, que exercerán o seu cargo ata a expiración do seu mandato de catro anos, aínda que non cesarán ata que no prazo máximo dun ano se celebre a sesión do Consello Xeral que nomee os que os substitúan.

O RD 96/2019 remítese ao artigo 19 da LRXSP<sup>63</sup> para delimitar o marco competencial do presidente do Consello Xeral, que asumirá o vicepresidente en caso de vacante, ausencia, enfermidade ou outra causa legal do primeiro. Actuará como secretario do Consello Xeral, con voz pero sen voto, o secretario xeral da Mutualidade.

O órgano que en cada caso nome cada un dos membros do Consello Xeral designará tamén o seu suplente en caso de vacante, enfermidade ou outra causa legal, perdendo os membros do Consello Xeral a súa condición por acordo daquel, sendo incompatible a condición de conselleiro coa de delegado provincial, así como coa prestación de servizos na MUXEXU como funcionario ou empregado estatutario ou laboral.

Igual que na Comisión Reitora, o RD 96/2019 prevé que na composición do Consello Xeral se procure na designación a presenza equilibrada de mulleres e homes.

O Consello Xeral celebrará sesión ordinaria unha vez ao ano e cantas extraordinarias convoque o presidente, oído o Consello Reitor, ou o solicite unha cuarta parte, polo menos, dos seus membros, que poderán efectuarse mediante o emprego de medios telemáticos, por iniciativa da Xerencia da Mutualidade, oído o presidente. Este convocará as sesións cunha antelación mínima de quince días hábiles no caso das sesións ordinarias e de sete días hábiles no suposto das sesións extraordinarias, salvo nos casos de urxencia, de conformidade coa lei, achegando a orde do día en que se incluírán os puntos que a cuarta parte dos conselleiros soliciten cunha antelación de trinta días, e a documentación complementaria necesaria. A concorrencia ás sesións é obrigatoria para todos os membros salvo causa debidamente xustificada, e poderá efectuarse de xeito presencial ou por medios telemáticos ou electrónicos.

De cada sesión redactará acta o secretario, que será remitida a todos os membros do Consello Xeral e sometida á súa aprobación na seguinte sesión ordinaria. Para a válida constitución do órgano, para os efectos da celebración das sesións, requirírase a presenza do presidente e do secretario ou, se é o caso, dos que os substitúan, e a metade máis un dos seus membros. En segunda convocatoria non se exixirá quórum especial. Para os efectos de determinar o quórum de asistencia, computáranse aqueles membros que asistan ás sesións mediante medios telemáticos.

O réxime dos acordos axustarase ao principio de maioría de asistentes, tendo o presidente voto de calidade en caso de empate.

### 3.2.2 Comisión Reitora

A Comisión Reitora, que se atopa regulada nos artigos 3 a 5 do RD 96/2019, comparte co Consello Xeral o exercicio dunha actividade de control e fiscalización da actividade doutros órganos da Mutualidade. Ambos os dous substitúen a Comisión Permanente e

<sup>63</sup> Respecto da incidencia da nova Lei no marco competencial dos órganos, *vid.* CAMPOS ACUÑA, M. C., *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Campos Acuña, M. C. (dir.), 1.ª ed., Wolters Kluwer, Madrid, 2017, p. 217.

a Asemblea Xeral; non obstante, non se produce unha asunción competencial idéntica entre eles, saíndo reforzada na nova repartición, sen dúbida ningunha, a Comisión Reitora. A esta compétenlle actualmente funcións antes atribuídas á Asemblea Xeral (como a aprobación do plan de actuación e memoria anual da MUXEXU ou a de someter a informe o anteproxecto de orzamento anual) ou da Xerencia, caso da designación dos delegados provinciais e suplentes de entre a terna de candidatos propostos agora pola Xerencia.

Ademais das citadas funcións, a Comisión Reitora mantén case con idéntica redacción as que o regulamento orgánico derogado lle atribuíra á Comisión Permanente: examinar o anteproxecto de orzamento anual, o balance e as contas anuais do exercicio anterior; velar polo cumprimento das normas, así como propor cantas medidas considere necesarias para o mellor cumprimento dos fins da Mutualidade; resolver os asuntos que lle someta a Xerencia; emitir informe sobre os proxectos de disposicións de carácter xeral que establezan ou modifiquen prestacións; e ser informada sobre o outorgamento de prestacións non reguladas e axudas discrecionais. No marco desta última materia, a norma vixente amplía a competencia da Comisión Reitora á adopción dos criterios necesarios para o outorgamento das ditas prestacións ou axudas.

Igualmente, atribúeselle *ex novo* a función de emitir informe sobre os proxectos de disposicións de carácter xeral que se refiran á estrutura, organización e funcións da MUXEXU.

Por último, o elenco de funcións péchase cunha previsión xenérica: *as demais que as normas legais ou regulamentarias lle encomenden*.

Pero quizais a modificación máis relevante radique na composición e funcionamento deste órgano como proxección da nova integración e elección dos membros do Consello Xeral. En efecto, agora a Comisión Reitora está integrada por: o secretario de Estado de Xustiza, que desempeña a Presidencia; un vogal do CXPX de procedencia xudicial e nomeado por este de entre os que o integran; un membro da Carreira Fiscal nomeado polo fiscal xeral do Estado, oído o Consello Fiscal; o secretario xeral da Administración de xustiza; o secretario xeral técnico do Ministerio de Xustiza; o presidente do Consello Xeral da Mutualidade elixido por maioría de entre os seus membros, dous membros que non sexan nin xuíces nin fiscais<sup>64</sup>. Ademais, asistirán ás sesións, con voz pero sen voto, o xerente e o secretario xeral da MUXEXU, exercendo o último de secretario da Comisión Reitora.

É evidente que na composición da Comisión Reitora representa un papel relevante o titular do Ministerio de Xustiza como responsable da designación directa de tres dos seus membros e indirecta de dous. Por outro lado, os sindicatos advirten da perda de representatividade dos corpos con maior número de mutualistas<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> É dicir, de entre os integrantes dos corpos de Letrados da Administración de Xustiza, Médicos Forenses e Facultativos do INTCF, de Xestión Procesual e Administrativa e de Técnicos especialistas do INTCF, de Tramitación Procesual e Administrativa, e de Auxilio Procesual e Auxiliares de Laboratorio do INTCF.

<sup>65</sup> A Asemblea da MUXEXU tiña ata agora unha representación proporcional de todos os colectivos de mutualistas que a integran: a metade de compromisarios/as pertencen os Corpos de Xuíces, Fiscais, Letrados, Médicos Forenses e Facultativos do INTCF, Xestión ou Técnicos de Laboratorio do INTCF; e a outra metade a Tramitación, Auxilio e Auxiliares de Laboratorio do INTCF, elixíndose democraticamente entre e por todos e todas as mutualistas cada catro anos nas distintas comunidades autónomas.

O presidente, que a diferenza da regulación anterior xa non o é do Consello Xeral, convoca e preside a Comisión Reitora, dirixindo as súas deliberacións, e remite os acordos ou peticións nelas alcanzados ás autoridades e organismos correspondentes. O actual regulamento de reordenación e estrutura da Mutualidade suprime as competencias que, consonte a norma derogada, asumía o presidente por delegación do xerente representando o organismo en actos e contratos en que interviñese, aínda que mantén a cláusula residual en virtude da cal lle corresponden todas as funcións que lle confiran as normas legais ou regulamentarias<sup>66</sup>. En caso de vacante, ausencia ou enfermidade, substituirao o secretario xeral de Xustiza (antes asumíaa o xerente da Mutualidade, que desempeñaba a Vicepresidencia<sup>67</sup>).

A Comisión Reitora celébrase en sesións ordinarias, polo menos unha cada semestre, ou extraordinarias, que convoca o presidente. Os membros da Comisión poden incluír puntos na orde do día con quince días de antelación, polo menos, á súa celebración. Non existe límite respecto das sesións extraordinarias, realizándose cantas convoque o presidente por iniciativa propia, ou a petición da Xerencia á cuarta parte dos seus membros, aínda que se precisa para que quede validamente constituída a presenza do presidente, o secretario (ou os que os substitúan) e a metade polo menos dos seus membros, adoptándose validamente os acordos por maioría dos presentes.

### 3.2.3 A Xerencia

O artigo 12 do RD 96/2019, dedicado á Xerencia, continúa a tendencia iniciada polo xa derogado artigo 14 do RD 1206/2006, que abordou unha clara e evidente reforma na organización funcional da MUXEXU, rompendo co modelo precedente. Naquela repartición competencial en que agora se incide, a Xerencia resultou reforzada, fundamentalmente, á custa de restarlle competencias á Presidencia, que, practicamente, quedou baleira de funcións executivas e de representación da Mutualidade.

A Xerencia defínese como o órgano directivo de xestión e dirección da MUXEXU, que ten a representación ordinaria do organismo e todas as funcións de dirección, xestión e inspección das actividades deste para o cumprimento dos seus fins, que exercerá baixo os criterios xerais fixados pola Comisión Reitora. Como representante da Mutualidade actúa no seu nome en todos os actos e contratos, así como ante as autoridades, xulgados, tribunais, organismos, entidades e persoas naturais e xurídicas; subscribe ademais contratos, convenios de colaboración con entidades públicas e privadas cuxa actividade sexa precisa para o mellor cumprimento dos fins da Mutualidade e allea elementos do patrimonio que deixaran de servir ao cumprimento dos fins, neste caso, logo de audiencia da Comisión Reitora, que emitirá informe vinculante sobre ambos os dous extremos.

<sup>66</sup> Segundo prevé o artigo 6.c) do RD 96/2019.

<sup>67</sup> En concreto, os artigos 3.3 e 13.3 RD 1206/2006. Fronte a estes, o artigo 3.4 RD 96/2019 atribúella ao secretario xeral de Xustiza.

Entre as funcións de dirección, pódese citar a dos servizos técnicos, sendo da súa incumbencia a aprobación das normas sobre funcionamento e réxime interior da MUXEXU.

Tamén lle corresponde elaborar as normas internas do réxime especial da Seguridade Social no relativo ao réxime de prestacións que lle incumbe, así como a implantación efectiva destas, ademais de calquera competencia de dirección ou xestión que se lle atribúan normativamente ou non estea expresamente asignada a outros órganos. Correspóndelle proporlle á Comisión Reitora a terna para o nomeamento de delegados provinciais; recoñecer a condición de mutualista ou beneficiario e prestacións e axudas; elaborar o anteproxecto de orzamento anual de ingresos e gastos, memoria anual, balance de contas e resultados; dispor de gastos e ordenar os pagamentos da mutualidade, cuxos recursos financeiros, bens e dereitos patrimoniais xestiona<sup>68</sup>.

O xerente da MUXEXU terá rango de subdirector xeral e será nomeado e separado do seu cargo de conformidade co artigo 67 da LRXSP. Polo tanto, será nomeado respectando os principios de igualdade, mérito e capacidade, e destituído polo ministro, secretario de Estado ou subsecretario do cal dependa. O secretario xeral e os titulares dos departamentos que se establezan na correspondente relación de postos de traballo, sucesivamente, asumirán a suplencia do xerente en caso de vacante, ausencia e enfermidade<sup>69</sup>.

A Xerencia da MUXEXU contará cunha Secretaría Xeral e co resto das unidades que se consideren necesarias, co nivel orgánico que se determine na correspondente relación de postos de traballo.

### 3.2.4 Os Delegados Provinciais

O artigo 14 do RD 96/2019 considera o Delegado Provincial como un órgano de enlace cos servizos centrais, que actúa por delegación do Xerente dentro dos límites e do xeito previsto nas normas internas da Mutualidade<sup>70</sup>.

Para cada Delegación Provincial será nomeado pola Comisión Reitora un delegado de entre os tres propostos pola Xerencia. Os candidatos serán mutualistas en activo con destino na capital da provincia correspondente.

Actualmente existen 51 delegacións provinciais, que son: Alacant, Castelló, Jaén, Salamanca, Albacete, Ceuta, León, Santa Cruz de Tenerife, Almería, Ciudad Real, Lleida, Segovia, Áraba, Córdoba, Lugo, Sevilla, Asturias, A Coruña, Málaga, Soria, Ávila, Cuenca, Melilla, Tarragona, Badajoz, Gipuzkoa, Murcia, Teruel, Barcelona, Girona, Navarra, Toledo, Bizkaia, Granada, Ourense, Valencia, Burgos, Guadalajara,

<sup>68</sup> O artigo 12 RD 96/2019 cita algunhas das competencias.

<sup>69</sup> Artigo 13 RD 96/2019.

<sup>70</sup> O derogado artigo 16 do RD 1206/2006 consideraba igualmente o Delegado Provincial como un órgano de enlace cos servizos centrais, que actúa por delegación do Xerente a través de misións executivas dentro dos límites e do xeito previsto nas normas internas da Mutualidade. Pero eran propostos polos compromisarios da circunscrición territorial a que pertencía a provincia respectiva de entre mutualistas que non fosen compromisarios da Asemblea Xeral ou Conselleiro da Comisión Permanente, e nomeados polo Xerente.



Palencia, Valladolid, Cáceres, Huelva, Las Palmas, Zamora, Cádiz, Huesca, Pontevedra, Zaragoza, Cantabria, Illes Balears e La Rioja.

## 4 Disposicións comúns

Das previsións de aplicación xeral que contempla o RD 96/2019 merecen especial mención o réxime de recursos e o xeral dos órganos colexiados.

Respecto do primeiro, a súa disposición adicional primeira concede contra os actos e resolucións da Xerencia da Mutualidade, así como os dos delegados provinciais ditados por delegación daquela, recurso de alzada ante a ministra de Xustiza, medio de impugnación previsto tamén contra as resolucións da Comisión Reitora e Consello Xeral.

Certamente, a norma vixente aclara e simplifica o réxime de recursos respecto da anterior que prevía, con carácter xeral, o recurso de alzada ante o Ministerio de Xustiza fronte a calquera acto dos órganos da Mutualidade en materia de mutualismo, salvo os que resolven este recurso de alzada ou o medio de impugnación previsto en substitución deste, así como os emanados da Xerencia en materia de persoal, que serán susceptibles de recurso potestativo de reposición ante o órgano que os ditou e/ou recurso contencioso-administrativo.

Na orde xurisdiccional contencioso-administrativa xurdiu algunha que outra controversia competencial en atención ao carácter do órgano emisor do acto, así como da materia. Por exemplo, en Sentenza do Tribunal Supremo do 16 de xuño de 2011, ditada en cuestión de competencia negativa 114/2010, que se suscita entre o Xulgado Central Contencioso-Administrativo n. 8, a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Cantabria e a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid, o Alto Tribunal resolve a competencia en favor do Xulgado Central do Contencioso-Administrativo n. 8.

O acto contra o que se recorreu ante o Xulgado Central foi o acordo ditado polo xerente da Mutualidade, que estimou o recurso de alzada promovido contra outro da Mesa Electoral do proceso de elección de compromisarios da Asemblea da MUXEXU de Cantabria. Este órgano xudicial declarouse incompetente no entendemento de que o acto inicialmente impugnado que anula o proceso electoral de compromisarios da Asemblea de Cantabria dimana dun órgano periférico (Mesa Electoral), polo que a competencia lles correspondería aos tribunais de Xustiza de Madrid ou de Cantabria, segundo os artigos 10.1.i) e 14.1 LRXCA, xa que se trata dunha revogación por órgano non central, senón periférico dun acto ditado por outro órgano inferior xerárquico non central. O Tribunal Superior de Xustiza de Cantabria considera que, como non se dirime unha cuestión de persoal, a competencia virá determinada polo carácter central do órgano superior que resolve o recurso de alzada, que, por certo, o estima, declarando válida a proclamación de candidatos que figuran na acta da reunión da Mesa Electoral da votación e escrutinio correspondente; e, sendo a Xerencia un órgano da Administración central do Estado, a competencia correspóndelle ao Tribunal Superior de Xustiza de Madrid, conforme os artigos 10.1.K) e 14.1 LRXCA. Pola súa banda, este último tribunal atende, para reputar competente o Xulgado Central, *ex* artigo 9.c)

Regap



ESTUDIOS

LXCA, a que o acto que se impugna ante o órgano xudicial emana dun órgano superior da Administración central do Estado, o Xerente, que revoga o do inferior periférico.

O Tribunal Supremo afirma que a cuestión controvertida non é en puridade de persoal, senón que afecta ao dereito de participación dun determinado colectivo de funcionarios no proceso de elección dos órganos de representación da MUXEXU, e este organismo público está adscrito ao Ministerio de Xustiza a través da Secretaría de Estado de Xustiza, tendo competencia a Xerencia en todo o territorio nacional, polo que, rectificando o acordo do Xerente o inicial da Mesa Electoral, o coñecemento e resolución do recurso corresponde ao Xulgado Central Contencioso-Administrativo n. 8.

En segundo lugar, a disposición derradeira terceira declara a supletoriedade da Lei 40/2015 en canto á actuación e funcionamento dos órganos colexiados, así como o réxime normativo previsto para os organismos autónomos, no capítulo II da cal, sección 3, axusta a regulación dos órganos colexiados a ámbito competencial do Estado en dúas subseccións: na primeira, sobre o funcionamento dos ditos órganos, de aplicación a todas as administracións públicas sen prexuízo das peculiaridades organizativas das administracións públicas en que se integran; e, a segunda, sobre o réxime xurídico, clasificación, composición, creación, modificación e supresión dos órganos colexiados da Administración xeral do Estado e das entidades de dereito público vinculadas ou dependentes dela<sup>71</sup>. Supérase coa LPAC o baleiro normativo na materia derivado da anulación polo TC 50/1999, do 6 de abril, que declarou contrarios á orde constitucional de competencias os artigos 23.1 e 2, o art. 24.1, 2 e 3, o art. 25.2 e 3, e o art. 27.2, 3 e 5 da antiga LRXAPAC, por non ter carácter básico, á cal se remitía o derogado RD 1206/2006.

## 5 Conclusións

A regulación actual da estrutura orgánica da MUXEXU aséntase na súa tradicional natureza: é un organismo autónomo e, polo tanto, a súa organización debe axustarse aos parámetros ordinarios que caracterizan este tipo de entidades públicas. Desde esta premisa, inténtase dotar a Mutualidade dunha estrutura orgánica máis moderna, operativa e racional co fin de mellorar a eficiencia e calidade da prestación do servizo público en termos homologables aos demais organismos do mutualismo administrativo.

Mantense a clasificación entre os órganos de control e vixilancia da xestión e os executivos de dirección e xestión, ben que nos primeiros se substitúen as antigas Asemblea Xeral e Comisión Permanente polo Consello Xeral e Comisión Reitora, mantendo entre os segundos a Xerencia, aínda máis reforzada, e os delegados provinciais. O peso da reforma radica nos órganos de supervisión da xestión da Mutualidade; non se modifica simplemente o seu nome, senón que se crean dous novos órganos con diferentes funcións, distinta composición e modo de elección dos seus membros. O Consello

<sup>71</sup> Sobre o réxime xurídico e funcionamento de órganos colexiados da Administración pública e novidades da Lei 40/2015, *vid.* SANTIAGO IGLESIAS, D., *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Campos Acuña, M. C. (dir.), 1.ª ed., Wolters Kluwer, Madrid, 2017.

Xeral vén garantir a participación dos distintos colectivos integrados na Mutualidade e a súa debida representación. A súa configuración e calidades representativas non derivan de procesos de elección dos mutualistas por sufraxio directo, secreto e persoal ou por correo, que certamente caera en desuso consolidando os efectos indesexados de candidatos únicos previamente pactados. Agora a representatividade preténdese asegurar coa participación no proceso de designación das asociacións profesionais recoñecidas de forma oficial e organizacións sindicais máis representativas a nivel estatal. A fórmula elixida modifica o mecanismo para a designación dos compoñentes do Consello Xeral dotando de igual número de representantes todos os colectivos integrados na MUXEXU. E esta distribución serviu para tachar a dita fórmula de menos democrática, razón pola que a norma foi impugnada. Á marxe desta circunstancia, o que resulta innegable é que o custo económico derivado dos procesos de elección a compromisarios da Asemblea Xeral era moi superior ao vixente.

A nova ordenación do Presidente do Consello Xeral, que xa non será o da Comisión, resulta consecuenta coa súa actual estrutura e funcións e axústase aos canons xudicialmente fixados para asegurar o seu acomodo ás exigencias constitucionais.

Pola súa banda, a Comisión Reitora será presidida polo secretario de Estado de Xustiza, e está conformada por membros ao máis alto nivel dos diversos órganos da Administración en que se integran organicamente os mutualistas, e por integrantes do Consello Xeral, de maneira que as súas funcións deberán levarse a cabo con criterios de racionalidade, eficiencia e proximidade ás aspiracións do colectivo.

As atribucións asignadas aos dous órganos de control reforzan a súa posición fiscalizadora da actividade da MUXEXU, corríxen as deficiencias observadas no funcionamento dos anteriores materializando unha clara simplificación e redución de custo, ao tempo que se adaptan aos medios tecnolóxicos (cabe a celebración de sesións mediante sistemas electrónicos e telemáticos) e modernización da Administración.

Á espera do que no seu día se resolva sobre a representatividade do Consello Xeral, parece innegable que os cambios introducidos na vixente norma se amosan, *a priori*, idóneos para a consecución dos obxectivos anunciados.

## Bibliografía

- ALARCÓN CARACUEL, M. R., e GONZÁLEZ ORTEGA, S., *Compendio de Seguridad Social*, 4.<sup>a</sup> ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1991.
- ALONSO OLEA, M., “Régimen Jurídico de la Seguridad Social”, *Revista de Administración Pública*, n. 19, 1956.
- ÁVALOS MUÑOZ, L. M., “Antecedentes Históricos del Mutualismo”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 12, 1991.
- BLASCO LAHOZ, J. F., *La gestión de la Seguridad Social*, 1.<sup>a</sup> ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- BLASCO LAHOZ, J. F., *Seguridad Social, Régimen General, Regímenes Especiales y prestaciones no contributivas*, 5.<sup>a</sup> ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

Regap



ESTUDIOS

- BLASCO LAHOZ, J. F., LÓPEZ GANDÍA, J., e MOMPARLER CARRASCO, M. A., *Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, 12.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- CAMPOS ACUÑA, M. C. (dir.), *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, 1.ª ed., Wolters Kluwer, Madrid, 2017.
- CANALES GIL, Á., *El sistema español de clases pasivas del Estado*, Cedecs, Barcelona, 1996.
- DOLZ LAGO, M. J., *Mutua judicial*, *Revista sobre la Mutuabilidade Xeral Xudicial*, n. 43, 2019.
- ESTEVE SEGARRA, A., *Derecho de la Seguridad Social*, 7.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- GALLEGO ANABITARTE, A., “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda”, *Revista de Administración Pública*, n. 122, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., “El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público”, *Revista de Administración Pública*, n. 129, 1992.
- GARCÍA NINET, J. I., e DOLZ LAGO, M. J., “Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos”, De la Villa Gil, L. E. (dir.), *Derecho de la Seguridad Social*, 5.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- GONZALO GONZÁLEZ, B., e NUÑO RUBIO, J. L., “*Tipología estructura y caracteres de la protección social de los funcionarios públicos en España*”, 1.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995.
- LÓPEZ LORENZO, Á., *La protección social de los Funcionarios Públicos*, Editorial de la Universidad de Granada, Granada, 2007.
- MARTÍN REBOLLO, L., “La Nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 174, 2015.
- MARTÍNEZ MOYA, J., e SÁEZ RODRÍGUEZ, C. (coords.), *La protección social de la Carrera Judicial*, 1.ª ed., AEBOE, Madrid, 2018.
- MORENO RUIZ, R., “La génesis del mutualismo moderno en Europa”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n. 72, 2000.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Introducción, organización y empleo público*, 26.ª ed., Ediciones Académicas, UNED, Madrid, 2017.
- RODRÍGUEZ CARDO, I. A., “La progresiva homogeneización de los regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos: novedades en el primer semestre de 2009”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 84, 2009.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La necesaria integración de la protección social de los funcionarios públicos en el Régimen General de la Seguridad Social. Una tarea pendiente”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, n. 183, 1998.
- RUMEU DE ARMAS, A., *Historia de la previsión social en España. Cofradías-Gremios-Hermandades-Montepíos*, Ediciones El Albir, Barcelona, 1981.
- SANTIAGO IGLESIAS, D., *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Campos Acuña, M.C. (dir.), 1.ª ed., Wolters Kluwer, Madrid, 2017.

## Abreviaturas

BOE: *Boletín Oficial del Estado*.

CXPX: Consello Xeral do Poder Xudicial.

INTCF: Instituto Nacional de Toxicoloxía e Ciencias Forenses.

LOFAXE: Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado.

LOPX: Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial.

LPAC: Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas.

LRXEEA: Lei do 26 de decembro de 1958, do réxime xurídico de entidades estatais autónomas.

LRXAPAC: Lei 30/1992, do 20 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

LSSFCE: Lei 29/1975, do 27 de xuño, de Seguridade Social dos funcionarios civís do Estado.

MUXEXU: Mutualidade Xeral Xudicial.

n.: Número.

p./pp.: Páxina/páxinas.

RD: Real decreto.

RDlex.: Real decreto legislativo.

RDlei: Real decreto lei.

RESSPAX: Réxime Especial de Seguridade Social do persoal ao servizo da Administración de xustiza.

TRRESSPAX: RDlex. 3/2000, do 23 de xuño, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes sobre o Réxime especial de Seguridade Social do persoal ao servizo da Administración de xustiza.

*Vid.: Videre.*

Regap



ESTUDIOS

