



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

INFORME DEL CONSEJO FISCAL SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LA MUTUALIDAD GENERAL JUDICIAL

1. INTRODUCCIÓN

Por oficio de fecha 30 de julio de 2013 el Secretario de Estado de Justicia ha remitido al Excmo. Sr. Fiscal General del Estado el Proyecto de referencia, adjuntando memoria abreviada de impacto normativo, presupuestario y por razón de género, para que el Consejo Fiscal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) de la Ley 50 /1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en lo sucesivo EOMF), emita el correspondiente informe.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) EOMF corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Proyecto objeto de informe no se refiere directamente a la organización, estructura o funciones del Ministerio Público. Sin embargo, tiene por objeto la regulación de los órganos de gobierno, administración y representación de la Mutualidad General Judicial (en lo sucesivo MUGEJU), organismo que gestiona las distintas prestaciones sanitarias, económicas y sociales a las que tienen derecho los miembros de la Carrera Fiscal como consecuencia de determinadas contingencias producidas a lo largo de su vida como mutualistas. Por tanto, la indudable trascendencia de la norma en el sistema de previsión social de los



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

miembros del Ministerio Fiscal, sitúa inequívocamente la emisión del presente informe dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal.

El presente texto expresa el parecer del Consejo Fiscal sobre el mencionado Proyecto y da cumplimiento al preceptivo trámite de informe previsto en la expresada legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

En la actualidad el Real Decreto 1206/2006, de 20 de octubre, regula la composición y funciones de los órganos de gobierno, administración y representación de la MUGEJU, estructurándose mediante órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión (la Asamblea General y la Comisión Permanente) y de dirección y gestión (la Gerencia y los Delegados Provinciales)

Esta disposición vino a solventar diversos avatares normativos previos a su publicación (BOE nº 204, de 4 noviembre de 2006), que se narran en el Preámbulo de la misma. El Real Decreto ahora proyectado también se inicia con un Preámbulo en el que, además de hacer una referencia histórica de aquella situación, describe nuevas cuestiones que se plantean en la actualidad, cuya resolución constituye justificación suficiente de la modificación que contiene el Proyecto objeto de presente informe.

Es razón sustancial de esta iniciativa normativa la necesidad de dar respuesta a la situación creada a raíz de la sentencia de 31 de marzo de 2008 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo,



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

resolviendo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación Sindical de Administraciones Públicas de Comisiones Obreras contra el Real Decreto 1206/2006, que anuló el primer párrafo del artículo 3.3 del citado Real Decreto, relativo a la elección del Presidente de la Asamblea General de la MUGEJU, al considerar contrario al principio constitucional de igualdad que para ser Presidente se exija ser funcionario perteneciente a la Carrera Judicial o Fiscal con categoría de Magistrado o Fiscal en situación de activo o asimilable.

Por otro lado, mediante el Real Decreto proyectado se pretende superar el actual sistema para la composición de la Asamblea General de la Mutualidad y la elección de los compromisarios, establecido en el artículo 3.2 y 4 del mencionado Real Decreto 1206/2006, que afecta a su vez a la formación de la Comisión Permanente.

Efectivamente, dicho sistema ha producido una distribución desequilibrada, en términos de representación, de los miembros que componen ambos órganos. Así, en las últimas elecciones celebradas el 23 de noviembre de 2010 y 24 de mayo de 2012, que han completado la renovación por mitad cada dos años de la Asamblea General de la MUGEJU, conforme a lo establecido en el artículo 11.1 del Real Decreto 1206/2006, no resultó elegido ningún representante de los funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia del grupo A (Jueces y Fiscales) en este órgano de control y vigilancia de la MUGEJU y por consiguiente, también en la Comisión Permanente.

El prelegislador estima y así también lo entiende este Consejo Fiscal que lo anteriormente expuesto justifica suficientemente la necesidad de redefinir el marco jurídico de organización y de funcionamiento de la MUGEJU, para lo cual



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

se opta por una estructura orgánica distinta. En este sentido cabe señalar que en el fundamento de derecho séptimo de la citada sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2008 se declara que “tampoco existe óbice alguno para que la Administración pueda optar por una estructura orgánica distinta de la que se ofrece en el reglamento recurrido”.

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO.

Con el objetivo de dotar a MUGEJU de una estructura más moderna, operativa y racional que permita mejorar la eficacia y calidad de las prestaciones del servicio público que gestiona, se aprovecha la nueva regulación que contiene el Proyecto para dotar a la MUGEJU de órganos de supervisión que, aligerando notablemente el coste de su mantenimiento, se adapten a los parámetros por los que se rigen otras mutualidades que participan en la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social diseñado para los funcionarios públicos, como son la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS).

La nueva estructura organizativa de la MUGEJU que contiene el Proyecto suprime los actuales órganos de control y vigilancia de la gestión -la Asamblea General y la Comisión Permanente- creando otros nuevos -el Consejo General y la Comisión Rectora- a los que se otorga una nueva composición, estructura y régimen competencial, manteniendo con modificaciones los actuales órganos de dirección y gestión -la Gerencia y los Delegados Provinciales-.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

4. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El Real Decreto proyectado consta de 14 artículos que regulan la naturaleza jurídica, finalidad y adscripción de la MUGEJU (art. 1º), su estructura orgánica (art. 2º), la composición del Consejo General (art. 3º), los miembros del Consejo General (art. 4º), las competencias del Consejo General (art. 5º), el funcionamiento del Consejo General (art. 6º), la asistencia y acuerdos (art. 7º), la composición de la Comisión Rectora (art. 8º), el funcionamiento de la Comisión (art. 9º), las competencias y régimen de acuerdos de la Comisión (art. 10º), las funciones del Presidente de la Comisión Rectora (art. 11º), la Gerencia de la MUGEJU (art. 12º), las suplencias del Gerente (art. 13º), y el Delegado Provincial (art. 14º).

La propuesta normativa finaliza con cuatro Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y cuatro Disposiciones Finales. Mediante la Disposición Adicional Primera se establece el régimen de recursos de los órganos de la Mutualidad; su Disposición Adicional Segunda prevé el régimen general de los órganos colegiados; su Disposición Adicional Tercera, las indemnizaciones por razón del servicio; su Disposición Adicional Cuarta, el régimen de Tesorería. Una Disposición Transitoria regula la renovación de los órganos de la Mutualidad para su adaptación su nueva composición; la Disposición Derogatoria se ocupa de la derogación normativa; una Disposición Final Primera, contempla las facultades de desarrollo; una Disposición Final Segunda se refiere a la ausencia de efectos sobre el gasto público; una Disposición Final Tercera establece la normativa supletoria, y por último, la Disposición Final Cuarta, su entrada en vigor.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

5. VALORACIÓN DEL ANTEPROYECTO Y OBSERVACIONES.

Artículo 1.

Dentro del texto articulado propuesto en el Proyecto, el apartado 3 del artículo 1 relativo a la naturaleza jurídica, finalidad y adscripción de la MUGEJU, establece que al Ministerio de Justicia le *corresponde su dirección estratégica y la evaluación y control de resultados de su actividad.*

No obstante, del propio texto normativo analizado en su conjunto se desprende que en la Mutualidad coexisten unos órganos de control y vigilancia y otros de dirección y gestión que, en principio, y examinando las diversas competencias que tantos unos como otros tienen atribuidas, son dichos órganos los que asumen en su globalidad la estrategia y el control de la gestión de la Mutualidad. De hecho, el artículo 10 atribuye a la Comisión Rectora, entre otras competencias: la aprobación del plan de actuación, el examen e informe del anteproyecto del presupuesto anual, así como del balance y las cuentas anuales, el informe de los proyectos de disposiciones de carácter general que establezcan o modifiquen prestaciones o se refieran a la estructura, organización o funciones de la MUGEJU. De igual modo, al Gerente de la Mutualidad, en su artículo 12.3, se le atribuye la competencia, entre otras, en materia disposición de gastos, pagos y gestión de los recursos financieros, así como la representación de la MUGEJU en todos los actos y contratos, salvo los que tengan especial importancia o trascendencia que se reservan para que la ostente el Presidente de la Comisión Rectora (art. 11.c).

Frente a estas concreciones competenciales, la afirmación del citado artículo 1.3 parece carecer de una concreta sustancia normativa. No está claro si esas



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

atribuciones de *dirección estratégica*, así como de *evaluación y control* que se enuncian han de entenderse proyectadas en -y limitadas a- la presencia y la consiguiente tarea de los representantes del departamento ministerial en los órganos de la Mutualidad que más adelante se examinará, o por el contrario hay que entender que la norma transcrita, heredada de la normativa precedente (RD 1206/2006), se conserva con la intención de mantener abierta una vía para el ejercicio de otras potestades o funciones a cargo o a favor de Ministerio de Justicia, que no explicita el Proyecto, y que pudieran traducirse en la superposición o solapamiento de un mayor grado de intervención de dicho Ministerio en el régimen de funcionamiento (y lo que es más delicado, en el régimen prestacional) de la Mutualidad.

De ello resulta, por tanto, que los términos utilizados en el artículo 1.3 del Proyecto pudieran dar lugar a cierta confusión, al no especificar qué se entiende por *dirección estratégica* y *evaluación y control de los resultados*, por lo que este Consejo Fiscal estima que sería conveniente incluir en el mismo apartado 3 del artículo 1 alguna precisión en torno a estas atribuciones, ya sea mediante su definición explícita, o alternativamente mediante la oportuna remisión a los preceptos del propio Proyecto en que se entienden materializadas tales facultades y funciones ministeriales. Sin descartar que, en este último caso, lo que proceda sea la simple eliminación del precepto, por carecer de otro contenido normativo que no sea el que precisamente resulta del modo en que el conjunto del articulado describe y regula la participación del Ministerio de Justicia en los distintos órganos de la Mutualidad y, por tanto, en las funciones que a éstos corresponden.

Conviene en este punto señalar que no en vano el Proyecto configura la composición de la Comisión Rectora de la MUGEJU con la presencia relevante del Secretario de Estado de Justicia, del Secretario General de Administración de



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Justicia, del Director General de Relaciones con la Administración de Justicia y del Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia, y contempla además el cargo de Gerente -máximo órgano ejecutivo y directivo- de la MUGEJU con el rango de Subdirector General vinculado al Ministerio de Justicia (v. art. 19 Ley 6/1997, de 14 de abril, *de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*).

El examen de los artículos 8 y 12, permitirá agregar algunos matices a estas dudas acerca del alcance de la presencia del Ministerio de Justicia en el régimen de organización y funcionamiento de la Mutualidad General Judicial

Artículo 2.

Nada hay que objetar respecto de la nueva redacción de este artículo que simplemente viene a modificar la denominación de los órganos que componen la estructura orgánica de la Mutualidad, cuyo régimen de composición, competencial y de funcionamiento se desarrollan en los artículos siguientes.

Artículo 3.

Este artículo se dedica a la regulación de la composición del Consejo General como órgano de supervisión general de la actividad de la Mutualidad, cuyas funciones no tienen carácter decisorio ni ejecutivo, sino que son principalmente consultivas.

El Consejo General viene a sustituir a la anterior Asamblea General, que desaparece y por consiguiente el proceso de elecciones de compromisarios para la constitución de la misma. Este nuevo órgano se instaura con el propósito de



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

aligerar el coste económico que comportan los procesos de elección y de garantizar la participación en el mismo de los distintos colectivos integrados en la MUGEJU y su debida representación.

El Consejo Fiscal considera suficientemente justificada la supresión de la Asamblea General de la Mutualidad, y comparte con el prelegislador el criterio de que no tiene sentido, salvo por razones históricas, mantener un órgano que comporta altos costes económicos para los procesos de elección de compromisarios, cuando sus funciones son consultivas y de supervisión general de la actividad de la Mutualidad, pero sin facultades decisorias ni ejecutivas, y que además, por otro lado, plantea las disfunciones apuntadas que desvirtúan la representación pretendidamente democrática de este sistema electivo (directo).

Mediante la norma propuesta (art. 3.1) se asegura la presencia en el Consejo General de cuatro miembros de la Carrera Judicial, dos de la Carrera Fiscal y quince de los restantes Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, mediante un sistema de electivo indirecto a través de la designación de sus miembros por los organismo públicos a los que representan. La fórmula elegida, pues, no prescinde de su vocación representativa sino que varía el sistema asegurando la representación de todos los colectivos a los que dirige su actividad la MUGEJU.

En este aspecto, este Consejo Fiscal valora positivamente la norma en cuanto asegura la presencia en este órgano de los colectivos menos numerosos. Sin embargo no debe obviarse que la propia exposición de motivos del Proyecto significa que *“su configuración y cualidades representativas no derivan ya de procesos de elección indirecta y de participación limitada de los mutualistas, sino del carácter democrático que sin duda emana de los organismos públicos que*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

colectivamente los representan, que designan a sus miembros". Y, precisamente, y de cara a ahondar en el anunciado carácter democrático que la norma pretende, este Consejo Fiscal entiende adecuado que, por cuanto hace referencia a la designa de los miembros de los diferentes colectivos que deben integrarse en dicho órgano, debería mantenerse el sistema de elección directa por parte de los respectivos mutualistas a los que están llamados a representar en el mismo, todo ello aún y cuando en la memoria de Impacto Económico remitida se justifica el nuevo mecanismo de elección indirecta por motivos estrictamente presupuestarios.

En cualquier caso entiende igualmente este Consejo Fiscal que, para el caso de ser mantenido el sistema de elección que el pre – legislador propone, la designa de los miembros de de la carrera fiscal que en aquel deben integrarse, debería serlo por "la Fiscalía General del Estado, oído el Consejo Fiscal", en cuanto órgano de representación democrático del colectivo y de asesoramiento del Fiscal General del Estado, con funciones y atribuciones específicas previstas ya en los apdos. b) y c) del art. 14.4 del EOMF. De tal modo la indicada designa de tales representantes quedaría plenamente equiparada a la de los restantes colectivos, correspondiendo la de los cuatro miembros de la carrera judicial a su órgano de gobierno y previéndose audiencia de asociaciones profesionales y organizaciones sindicales en lo referido a los quince miembros de los restantes cuerpos al servicio de la Administración de Justicia".

Por lo demás, aunque se pretenden armonizar los principios de proporcionalidad y representación de las minorías, se estima que la compatibilización de ambos principios requiere que se articule correctamente el juego de las mayorías establecidas en el artículo 7, aspecto al que nos referimos posteriormente al analizar esta disposición, plasmando las dudas al Consejo Fiscal le presenta el sistema de adopción de acuerdos elegido por el prelegislador.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Por otro lado, se valora positivamente el sistema de elección por mayoría entre los miembros del Consejo General, tanto el cargo de Presidente como el de Vicepresidente del mismo, con una duración del mandato de cuatro años (art. 3.2), así como la regulación de la estructura organizativa y de gestión del la MUGEJU, sin distinción de género, integrando la legislación vigente de forma que no se produzcan discriminaciones de esta índole (art. 3.3).

Artículo 4.

El Consejo Fiscal también valora positivamente la redacción de esta disposición que regula el régimen de asistencia de los miembros del Consejo General a sus sesiones, permitiendo para ello el empleo de medio telemáticos o electrónicos. También regula el régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo General.

Artículos 5 y 6.

Este Consejo Fiscal muestra su conformidad con estas dos disposiciones que regulan, respectivamente, las competencias consultivas y de funcionamiento del Consejo General como órgano de supervisión general de la actividad de la Mutuality.

Artículo 7.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Se regula en esta norma los requisitos de asistencia necesaria para la válida composición del Consejo General y el régimen de acuerdos por mayoría simple de los asistentes.

Ya hemos indicado anteriormente en referencia a la nueva composición del Consejo General que la fórmula de nombramiento de sus miembros trata de armonizar los principios de proporcionalidad y respeto de las minorías. Sin embargo, ambos principios son incompatibles si se pretenden conducir mediante su mera proyección aritmética, pues siempre tendrán ventaja los colectivos representados por mayor número de miembros en el órgano.

La formula para armonizar estos principios se encuentra en la articulación de mecanismos de funcionamiento que permitan corregir las desviaciones o las disfunciones a la que conduce el calculo aritmético.

Por ello, el Consejo Fiscal, sin voluntad por supuesto de exceder los límites de su función informadora, y con una estricta finalidad constructiva dirigida al perfeccionamiento del sistema de gestión contemplado en la norma examinada, se permite sugerir que la articulación del juego de las mayorías simples, absolutas o cualificadas, así como la eventual regulación de un sistema directo (veto) o indirecto de bloqueo, según la materia que se trate de resolver o el colectivo representado al que en su caso de forma específica o más singular pueda afectar la decisión que en cada supuesto vaya a adoptarse, puede permitir armonizar inteligentemente los diversos intereses en presencia, sin necesidad de establecer una rigurosa regla de comparación matemática entre la cuota de representación de cada grupo.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

El texto prelegislativo examinado no opta por ninguna de estas vías, u otras análogas, de corrección de las eventuales desviaciones del principio de proporcionalidad a que conduce la coexistencia de una representación mínima irrenunciable de los grupos minoritarios (y vaya por delante que para este Consejo lo es la presencia de dos Fiscales, como se prevé, en el órgano de supervisión de la MUGEJU) con la proporcionalidad en el peso decisorio que legítimamente pueden reivindicar los grupos de mutualistas más numerosos. De ahí que, en orden a la elaboración del Real Decreto definitivo, este Órgano informante sugiera la posibilidad de contemplar criterios o vías de solución mediante el desarrollo de un sistema de acuerdos que salvaguarde a los colectivos minoritarios en el sentido que se acaba de exponer.

Artículo 8.

El artículo 8 del proyectado Real Decreto regula la composición de la Comisión Rectora, así como el régimen de sustituciones de sus miembros.

La Comisión Rectora se constituye como un órgano de supervisión de la gestión de la Mutualidad con importantes facultades decisorias que se regulan en el artículo 10. Está integrada por ocho miembros del más alto nivel institucional: el Secretario de Estado de Justicia (que ostenta la Presidencia), el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, el Fiscal General del Estado, el Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial, el Secretario General de Administración de Justicia, el Director General de Relaciones con la Administración de Justicia, el Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia y el Presidente del Consejo General de la MUGEJU.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

También configuran la composición de la Comisión Rectora, con presencia, pero sin voto, el Gerente y el Secretario General de la MUGEJU.

La configuración de este nuevo órgano de supervisión constituye uno de los puntos clave de la norma propuesta. El encomiable esfuerzo de simplificación burocrática y reducción de costes en el funcionamiento orgánico de la MUGEJU requiere sin embargo conjugar la representación de todos y cada uno de los Cuerpos y Carreras cuyos miembros son afiliados a la Mutualidad con una razonable proporcionalidad en su representación dentro de los órganos de control y vigilancia de la gestión. Y exige al mismo tiempo ponderar –como se ha expresado al analizar el artículo 1- el papel, la capacidad de actuación y el peso de la intervención y la presencia del Ministerio de Justicia en esta entidad prestacional.

En este último sentido, puede resultar cuestionable el efecto que se sigue de dos medidas aparentemente inconexas: por una parte la razonable y justificada –por las expuestas razones de eficacia, racionalidad y economía organizativa y financiera- modificación de la estructura en los órganos de gobierno, administración y gestión de la MUGEJU, y por otra parte la configuración del sistema de representación del Ministerio de Justicia en esos mismo órganos.

Así, como ya se ha anticipado, la Comisión Rectora, está configurada por diez miembros del más alto nivel de los diversos órganos de la Administración en la que se integran los mutualistas (Carrera Judicial, Carrera Fiscal y Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia), de los que ocho tienen derecho de voto (artículo 8.1 del Proyecto de Real Decreto). De estos últimos -el Secretario de Estado de Justicia, que lo preside, el Secretario de Estado de Justicia, el Director General de Relaciones con la Administración de Justicia y el Secretario General



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Técnico del Ministerio de Justicia- son altos cargos o personal directivo del Ministerio de Justicia. En consecuencia, la mitad de los representantes con derecho de voto del órgano rector de la MUGEJU están directamente vinculados al Ministerio de Justicia.

Se aprecia, pues, una sensible derivación hacia un grado de presencia y dependencia mayor del Ministerio de Justicia en este órgano rector de la gestión de la Mutualidad, que se complementa con la procedencia del Gerente que, al frente del órgano directivo de gestión, de acuerdo con el artículo 12.3 tendrá rango de Subdirector General y será nombrado *de conformidad con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, remisión notoriamente imprecisa que, en cualquier caso, se traduce en su designación por el mismo Gobierno, y más específicamente por el propio Ministerio de Justicia (el artículo 19 de la Ley citada establece que *los Subdirectores generales serán nombrados y cesados por el Ministro o el Secretario de Estado del que dependan*).

Aunque artículo 1 del Real Decreto se establece la dependencia de la MUGEJU del Ministerio de Justicia, no debería obviarse que la MUGEJU tiene como premisa fundamental la atención al mutualista y la configuración de un régimen prestacional de conformidad con la legislación vigente, y que la deseable simplificación de su régimen de gestión no tiene por qué exigir, al menos a falta de cualquier argumentación que así lo justifique, la expresada desviación de poder hacia el Ministerio de Justicia, que supone un cierto *déficit democrático* en la configuración que se propone de la Comisión Rectora de la Mutualidad.

Estima este Consejo Fiscal que sería conveniente buscar un punto de equilibrio en el que la transformación organizativa propuesta encuentre la compensación de



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

un mayor peso cuantitativo y cualitativo de los colectivos de mutualistas representados en la Comisión Rectora. En este ámbito es de significar que el único representante de los mutualista perteneciente a la Carrera Fiscal es el Fiscal General del Estado, que puede no pertenecer al colectivo mutualista (v. art. 29.1 Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal), con la salvedad de que un Fiscal fuera elegido Presidente del Consejo General y en tal concepto se integrará como miembro en la Comisión Rectora. Similar situación se produce en relación con la representación en la Comisión Rectora del resto de los colectivos de mutualistas.

Por otro lado y sin perjuicio de reforzar legislativamente la presencia de todos los colectivos de mutualistas en la Comisión Rectora, el Consejo Fiscal también sugiere la posibilidad de que el Presidente de este órgano rector de la MUGEJU no sea necesariamente –como contempla el anteproyecto- el Secretario de Estado de Justicia, sino que sea elegido entre los miembros que no ostenten cargo en el Ministerio de Justicia. Ello contribuiría a equilibrar el exceso del poder decisorio que se atribuye al Ministerio de Justicia. En cualquier caso, y abundando en lo anterior, debe decirse que llama poderosamente la atención que el Proyecto atribuya la presidencia de dicho órgano al Secretario de Estado de Justicia, anteponiéndolo a otros cargos que ostentan la dirección y representación de altas instituciones del Estado como son el Presidente del Consejo General del Poder Judicial y el Fiscal General del Estado.

Artículos 9, 10 y 11.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal a la redacción de estos artículos que respectivamente regulan el funcionamiento, las competencias y régimen de acuerdos, así como las funciones del Presidente de la Comisión Rectora.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Artículo 12.

Desde un plano básicamente formal hay que indicar que el artículo 12 del Real Decreto se dedica a la regulación de *la Gerencia* de la MUGEJU, estableciendo en su apartado primero que *la Gerencia de la Mutualidad General Judicial es el órgano directivo de gestión y dirección del organismo*. Por más que esta norma sea trasunto literal del vigente Real Decreto del año 2006, no deja de resultar contradictoria –como lo es la hoy vigente– con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 6/1997, de 14 de abril que establece *que los órganos directivos son los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales y los Subdirectores Generales*, por lo que *la Gerencia* no es el órgano directivo, sino que lo es *el Gerente*.

En este sentido, es de significar que en el apartado segundo de este artículo 12 se otorga al Gerente el rango de subdirector general, siendo nombrado y separado de su cargo de conformidad con la expresada Ley 6/1997.

Es más, de la lectura del propio texto del artículo 12 se desprende con toda claridad que en él no se regula la estructura de *la Gerencia*, sólo el apartado 7 introduce una mención equívoca al respecto cuando se establece que «*La Gerencia de la Mutualidad General Judicial contará con una Secretaría General y con el resto de las unidades que se estimen necesarias, con el nivel orgánico que se determine en la correspondiente relación de puestos de trabajo*» y por lo que se refiere a sus funciones se le atribuye las genéricas de preparar el plan de actuación, elaborar la memoria anual y el anteproyecto de presupuesto anual, así como el balance y cuentas anuales (art.12.4 al 6).



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Sin embargo, el grueso de la regulación contenida en este artículo 12 establece con detalle el modo de designación, las competencias y las atribuciones del Gerente, que se configura como órgano claramente unipersonal titular de «*la representación legal del organismo, así como (...) las competencias de dirección, gestión e inspección de sus actividades para el cumplimiento de sus fines*» (art. 12.3), que se regulan a continuación: la dirección de los servicios técnicos, la implantación del régimen de prestaciones, disponer los gastos y ordenar los pagos, reconocer la condición de mutualistas y beneficiarios, etc. (art. 12 .3 desde la letra a) hasta la l).

En definitiva, del precepto se deduce que *la Gerencia* es un órgano distinto de *el Gerente*, dirigido por éste, y formado precisamente por la suma de dicho Gerente más la Secretaría General y esas otras unidades que no se precisan.

Por tanto, a este Consejo Fiscal le parece más adecuado y más exacto disponer en el primer apartado de dicho artículo que *el Gerente de la Mutualidad General Judicial es el órgano directivo de gestión y dirección de la Mutualidad*, y modificar la confusa redacción del apartado 7 diciendo que *el Gerente de la Mutualidad estará asistido por una Secretaría General y por el resto de las unidades que estime necesarias (...)*

Entrando ya en el análisis de las cuestiones de fondo que plantea este mismo artículo 12, como se ha dicho el mismo enumera las distintas competencias que se atribuyen al Gerente de la Mutualidad, incluyendo entre ellas facultades tan decisivas, entre otras, como la prevista en el apartado e) («*reconocer la condición de mutualista y beneficiario de la Mutualidad General Judicial, así como las prestaciones y otras ayudas a los mutualistas y beneficiarios*»).



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

De acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Primera del Proyecto, relativo al régimen de recursos, que establece que *los actos y resoluciones de la Gerencia de la Mutualidad serán susceptibles de recurso de alzada* sin ninguna especificación, por lo que habrá que entenderse (art. 114 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) que dada la condición de subdirector general del Gerente, la resolución de dicho recurso le corresponderá a su superior jerárquico en el Ministerio de Justicia. Sin embargo, dada la naturaleza representativa y participativa de los órganos colegiados de la Mutualidad, y atendiendo simultáneamente a la finalidad de establecer determinadas medidas que favorezcan la disminución de la litigiosidad, el Consejo Fiscal considera que podría resultar conveniente que las resoluciones que dicte el Gerente de la MUGEJU, relacionadas con la materia prevista en el citado apartado e) puedan ser como mínimo revisadas en caso de impugnación, por la Comisión Rectora.

Por ello, estima este Consejo Fiscal que debería establecerse expresamente esta función revisora entre las que competen a la Comisión Rectora en el artículo 5.

Resulta evidente que si hay una materia que afecte especialmente a la dimensión, la naturaleza y la propia esencia colegial o colectiva de una Mutualidad es la propia conformación de su cuerpo de mutualistas. Partiendo de esa base, el que los órganos en los que estos participan puedan tener una mayor intervención, no necesariamente decisoria, en la configuración y la aplicación de los criterios a partir de los que se decide el reconocimiento de la condición misma de miembro de la Mutualidad, o de beneficiario de sus prestaciones, está sin duda en la esencia de un órgano de esta naturaleza, al menos si se contempla desde una perspectiva propia del Estado social, democrático y participativo moderno.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

No menos llamativo resulta, desde una visión actual de la gestión pública, que el Gerente asuma individualmente funciones tan decisivas como la prevista en el apartado c) («*disponer los gastos y ordenar los pagos de la Mutualidad, así como gestionar sus recursos financieros*») o h) (*gestionar y administrar los bienes y derechos patrimoniales de la Mutualidad*) sin que se establezca ningún tipo de control inmediato o mediato por parte de los órganos que llevan a efecto la vigilancia de la gestión. No es lo mismo examinar e informar el anteproyecto de presupuesto anual (art. 10.1.b), que controlar o al menos supervisar de forma habitual o periódica los gastos y pagos o la gestión y administración de los bienes que corresponden a la Mutualidad. Máxime si se tiene en cuenta el amplio régimen de gestión de tesorería que se atribuye a la Mutualidad (es decir, al Gerente) en la Disposición Adicional Cuarta del Proyecto, que autoriza la contratación de la prestación de ese servicio a favor de entidades bancarias privadas; o las no menos extensas facultades de contratación que le reconoce el artículo 12.3 g), incluidos los conciertos para la prestación de la asistencia sanitaria con entidades públicas y privadas.

Siguiendo la línea que -según en su justificación se afirma- ha inspirado el presente Proyecto, que no es otra que la de procurar la armonización con el sistema de funcionamiento y gestión de otras mutualidades, es conveniente apuntar que tanto la MUFACE como el ISFAS tienen expresamente reconocido y regulado en su distribución orgánica un departamento de gestión económica y financiera que controla los gastos y pagos que se lleven a cabo. En cambio, en la regulación que se propone para la MUGEJU no se incluye expresamente ningún organismo que se encargue de supervisar y controlar todos y cada uno de los movimientos u operaciones de carácter económico que se ejecuten en este organismo.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Teniendo en cuenta el considerable volumen de actividad que notoriamente representa la gestión de la MUGEJU, la importancia de las funciones que se atribuyen al Gerente, entre ellas las que brevemente se han reseñado, y el hecho relevante de que el acceso a dicho cargo no requiere necesariamente una específica cualificación en materia de gestión económica, financiera o de tesorería, parece conveniente que dichas funciones puedan ser supervisadas por el Secretario General (a salvo de lo que luego se dirá en relación con este cargo) con anterioridad a su ejecución, o que se incluya un precepto que desarrolle expresamente un organismo especializado en la indicada función de gestión y control, sin que a estos efectos parezca suficiente la imprecisa facultad que el artículo 12.7 atribuye al Gerente de crear «*las unidades que estime necesarias*», ya comentada.

Otra de las funciones que también puede merecer alguna sugerencia es la prevista en el apartado j) del artículo 12 del Proyecto, que faculta al Gerente de la Mutualidad para «*proponer a la Comisión Rectora la terna para el nombramiento de los Delegados Provinciales y a sus suplentes*». Dicha facultad está relacionada con lo dispuesto en artículo 14.1 del Proyecto, a cuyo comentario *ut infra* nos remitimos.

En el apartado 7 del artículo 12 se hace referencia a la figura de la Secretaría General de la MUGEJU, cuyo titular (Secretario General) actuará como secretario en las reuniones del Consejo General (art. 3.2) y levantará las correspondientes actas (art. 6.3), asumiendo idéntica función en la Comisión Rectora (art. 8.3), así como la suplencia del Gerente de la Mutualidad en caso de vacante, ausencia o enfermedad de éste (art. 13). Nada se dice en el resto de preceptos sobre la designación del Secretario General, ni acerca de las características o requisitos



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

que tiene que reunir para acceder al cargo, por lo que sería conveniente que se incluya un precepto que desarrolle este extremo. En este sentido, el artículo 12 del Real Decreto 577/1997, de 18 de abril por el que se establece la estructura de los órganos de la MUFACE, recoge con detalle una expresa regulación de la Secretaría General.

Artículo 13.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal a la redacción de este artículo que se dedica de manera exclusiva al régimen de suplencia del Gerente, en caso de vacante, ausencia o enfermedad

Artículo 14.

En fin, en el apartado primero de este artículo se establecen las condiciones para ser nombrado Delegado Provincial. Dice este precepto que el delegado provincial será «nombrado por la Comisión Rectora por un periodo de cuatro años entre los tres candidatos propuestos por la Gerencia que ostenten la condición de mutualistas en activo con destino en la capital de la provincial correspondiente ».

La naturaleza de la institución que se regula y los propios fines perseguidos por la norma, si hay que atender a su preámbulo, podrían aconsejar la promoción en lo posible de la regla de la proporcionalidad por razón de la pertenencia de los aspirantes a los respectivos grupos de mutualistas que configura el ya examinado artículo 3.1.

Sin embargo, la designación de las personas que formarán parte de la terna elegidos discrecionalmente por la Gerencia sin sujeción a criterio alguno, así como el nombramiento del Delegado Provincial, de entre ellos, por la Comisión



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Rectora -dada la configuración de este órgano-, supone la absoluta vinculación de los Delegados Provinciales al Ministerio de Justicia, por mucho que no se regule su cese durante el periodo de cuatro años a que se extiende su nombramiento. Sería deseable como contrapeso regular el sistema de selección de la terna de candidatos garantizando, cuando sea factible, la proporcionalidad por razón de la pertenencia de los aspirantes a los respectivos grupos de mutualistas.

6.- CONCLUSIONES

En ejercicio de la función legal de informe que el artículo 14.1.j) que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal le atribuye, el Consejo Fiscal observa, en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los órganos de gobierno, administración y representación de la Mutualidad General Judicial que:

1.- Concurren razones suficientes que justifican la elaboración de esta nueva norma, asegurando por una parte la vigencia del principio de igualdad en los órganos de vigilancia de la Mutualidad, traducido en la presencia proporcional de los representantes de todos los cuerpos cuyas prestaciones sociales se encuentran cubiertas a través de este organismo; y tratando de mejorar por otra parte la eficiencia y la agilidad de su gestión redefiniendo el marco jurídico de organización y de funcionamiento de la MUGEJU mediante la supresión de los actuales órganos de control y vigilancia -la Asamblea General y la Comisión Permanente-, creándose para estas funciones el Consejo General y la Comisión Rectora, a los que se otorga nueva composición, estructura y régimen competencial.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

2.- Dicha modificación, además de procurar la expresada proporcionalidad en la representación de los colectivos mutualistas en dichos órganos, así como la racionalidad y la eficacia en el desempeño de las funciones, también aligerará sensiblemente el coste de su mantenimiento al suprimirse los altos costes económicos que suponían los procesos de elección de compromisarios a la Asamblea General, sin que ello suponga una merma en el principio de representatividad de los colectivos, sino todo lo contrario, con la nueva fórmula de designación se garantiza la presencia de todos ellos.

3.- Los términos utilizados en el artículo 1.3 del Anteproyecto en relación con las facultades de *dirección estratégica y control de los resultados de su actividad* que se atribuyen al Ministerio de Justicia, deberían ser precisados, de modo que pueda concretarse si las mismas se entienden desarrolladas en el propio Real Decreto proyectado o por el contrario podrían configurarse o completarse a través de otros procedimientos o con arreglo a otros instrumentos jurídicos, todo ello con la finalidad de no solaparlas con las que corresponden a los órganos de la Mutualidad.

4.- En relación con lo anterior, sería conveniente reconsiderar o definir con mayor concreción el papel, la presencia y la naturaleza de la representación del Ministerio de Justicia en los órganos colegiados de la Mutualidad.

5.- Debería mantenerse el sistema de elección directa de los mutualistas en lo referido a sus representantes en la Comisión Rectora. En cualquier caso, y de mantenerse el sistema de elección que se propone, se estima más ajustado al espíritu de la norma que la designa de los representantes de la carrera fiscal lo sea por “la Fiscalía General del Estado, oído el Consejo Fiscal”.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

6.- La composición de la Comisión Rectora adolece de la falta de una justificación más específica, abundando en la impresión de un exceso en el *control* del Ministerio de Justicia en la gestión de la MUGEJU, en detrimento de eventuales criterios discrepantes de los colectivos mutualistas. Aunque artículo 1 del Real Decreto se establece la dependencia de la MUGEJU del Ministerio de Justicia, no debería obviarse que la MUGEJU tiene como premisa fundamental la atención al mutualista y la configuración de un régimen prestacional de conformidad con la legislación vigente, y que la deseable simplificación de su régimen de gestión no tiene por qué exigir, al menos a falta de cualquier argumentación que así lo justifique, la expresada desviación de poder hacia el Ministerio de Justicia. En este ámbito es de significar que el único representante de los mutualistas pertenecientes a la Carrera Fiscal en la Comisión Rectora es el Fiscal General del Estado, que puede no pertenecer al colectivo mutualista (v. art. 29.1 Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).

7.- La fuerte presencia del Ministerio de Justicia que se apunta en los apartados anteriores, podría compensarse disponiendo que el Presidente de la mencionada Comisión Rectora sea elegido, entre ellos, de entre los miembros que no ostenten cargo en el Ministerio de Justicia, en lugar de predeterminar normativamente la atribución de dicho cargo al Secretario de Estado de Justicia.

8.- Parece oportuno asimismo revisar y desarrollar más pormenorizadamente el modelo de coexistencia de los principios de igualdad, proporcionalidad y representación mínima en el seno de los órganos colegiados de la Mutualidad General Judicial, evitando que la imprescindible presencia de los grupos minoritarios pueda comportar un exceso de representación de los mismos contrario al principio de igualdad, o que, alternativamente, la aplicación de una regla de estricta proporcionalidad pueda desvirtuar e incluso anular la



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

representación de los cuerpos o carreras menos numerosos. En este sentido, la adopción de criterios correctores de ponderación del voto y formación variable de la mayoría, en función de la materia o de la decisión que haya de adoptarse, puede facilitar la conciliación de los mencionados principios.

9.- En relación con el artículo 12, que regula *la Gerencia* de la MUGEJU, este Consejo Fiscal estima más adecuado y exacto disponer en su primer apartado que *el Gerente de la Mutualidad General Judicial es el órgano directivo de gestión y dirección del organismo*, y modificar la confusa redacción del apartado 7 estableciendo que *el Gerente de la Mutualidad estará asistido por una Secretaría General y por el resto de las unidades que se estimen necesarias (...)*.

10.- En atención a la expresada complejidad y responsabilidad que comportan algunas de las funciones que se atribuyen al Gerente, y con la finalidad de establecer determinadas medidas que favorezcan la disminución de la litigiosidad, podría resultar conveniente que algunas de las resoluciones que dicte el Gerente de la MUGEJU, en particular las que se refieren al reconocimiento de la condición de mutualista y beneficiario de la MUGEJU, así como las prestaciones y otras ayudas a los mutualistas y beneficiarios, puedan ser revisadas, en caso de impugnación, por la Comisión Rectora, a cuyo efecto debería establecerse expresamente tal competencia en el artículo 10.

11.- En esa misma línea y por análogos motivos, aparte de por no requerirse para el ejercicio del cargo de Gerente de la Mutualidad una especial cualificación en materia de gestión económica o financiera o de tesorería, resultaría conveniente que tales funciones puedan ser supervisadas por el Secretario General con anterioridad a su ejecución o que, en cualquier caso, se incluya un precepto que desarrolle explícitamente un organismo con el cometido especializado y



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

específico de supervisar y controlar esos aspectos técnicos de la gestión. Sería también precisa una regulación más concreta del cargo de Secretario General, en particular del régimen de requisitos para acceder a dicho cargo y el procedimiento para su designación.

12.- El Consejo Fiscal estima oportuno introducir en el artículo 14 del Proyecto alguna referencia que favorezca la presencia de todos los cuerpos en la elección de los Delegados Provinciales y sus suplentes. Sería deseable regular el sistema de selección de la terna de candidatos garantizando, cuando sea factible, la proporcionalidad por razón de la pertenencia de los aspirantes a los respectivos grupos de mutualistas.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo Fiscal sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los órganos de gobierno, administración y representación de la Mutualidad General Judicial.

Madrid, 13 de septiembre de 2013

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL

Fdo. Eduardo Torres-Dulce Lifante