

I ESPAÑA

EL SISTEMA DE CLASES PASIVAS Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ESTATALES. SU REVISIÓN

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: 1. Planteamiento. 2. Propósitos. 3. Plan de exposición.—**I. MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL:** 1. Generalidades. 2. Estatuto de Clases Pasivas: A) Clasificación de los funcionarios a efectos de regulación de sus derechos pasivos. B) Disposiciones comunes. C) Pensiones de jubilación y de retiro. D) Pensiones a favor de los familiares del funcionario fallecido. E) Pensiones extraordinarias de civiles y militares. F) Régimen excepcional. G) Ayuda económica. H) Mejora. I) Revisión de pensiones. 3. Protección familiar.—**II. MEDIDAS DE CARÁCTER COMPLEMENTARIO:** 1. Creación. 2. Finalidad. 3. Campos de aplicación. 4. Prestaciones. 5. Beneficiarios. 6. Gestión. 7. Recursos económicos. 8. Legislación. 9. Tendencias que se observan.—**III. CONCLUSIONES:** 1. Juicio crítico del régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos. 2. Revisión del sistema de Seguridad Social de los funcionarios públicos: A) Objeciones al sistema español. B) Puntos iniciales sobre un posible sistema total de Seguridad Social de los funcionarios públicos estatales.

INTRODUCCIÓN.

1. *Planteamiento.*

El estudio del sistema de Seguridad Social de los funcionarios públicos españoles es siempre tema sugestivo, pues permite formular gran número de ideas para perfeccionarlo, ya que se nos muestra como una obra inacabada, en la que el paso del tiempo pone al descubierto su vetustez, la que no puede disimularse ni aun revocando su fachada con el estilo más moderno.

Constantemente se producen desconchados que advierten y llaman la atención sobre la conveniencia de afrontar su reconstrucción total, aprovechando los materiales que sean útiles. ¿Muchos? ¿Pocos? El reconocimiento sobre el propio terreno nos dirá lo que es válido y lo que es inservible.

Podemos anticipar, por ser manifiesto, que el *Estatuto de Clases Pasivas de 1926, con todas sus modificaciones posteriores, no es el Cuerpo legal adecuado para regular los derechos pasivos de los funcionarios es-*

pañoles, ni de los que están en activo, ni mucho menos, de los que pasaron a las situaciones de jubilados o retirados.

Y que esto es cierto lo prueban no sólo las constantes modificaciones del texto del Estatuto, sino también, y sobre todo, los sustitutivos que a su acción se han ido creando: las múltiples Mutualidades de funcionarios existentes. Surgidas, no merced a un espíritu mutualista de sus asociados, sino impuestas por la necesidad de protegerles ante la ineficacia del Estatuto para ampararlas adecuadamente.

El Estatuto de Clases Pasivas, nacido para implantar un régimen unitario, ha conducido, al no estar a la altura de las circunstancias, a una diversidad de regímenes dispares y discriminatorios.

2. Propósitos.

Pretendemos analizar con espíritu crítico el sistema actual, destacando los aspectos positivos y negativos del mismo y formulando unas conclusiones que no tienen otro valor que la objetividad y sinceridad con que se exponen, ni otro mérito que ser fruto de la observación mantenida a lo largo del tiempo.

En definitiva, aspiramos a poner de relieve la urgente necesidad de que se lleve a cabo la reordenación del sistema español de Seguridad Social de los funcionarios públicos estatales, y para ello nada mejor que exponer sintéticamente el actual régimen múltiple, complicado e incompleto, como prueba de lo perentorio de la reforma postulada.

Que ésta es precisa, resulta evidente, y así podemos citar la autorizada opinión del profesor JORDANA DE POZAS, cuando en 1951—hace once años—afirmó: «Es conveniente y urgente establecer un régimen especial de seguros sociales para los funcionarios públicos, completo, coherente, de beneficios iguales para todos y articulado con el régimen general de seguros sociales en evitación de duplicaciones innecesarias» (1).

Y en cuanto al contenido de la reforma, en opinión del mismo profesor, podría consistir «en una revisión de las disposiciones vigentes sobre funcionarios, de la que deberá salir un Estatuto completo que atienda debidamente a los múltiples aspectos de la Seguridad Social, en forma adecuada a la categoría y decoros propios de la función pública. De este Estatuto debe formar parte también lo referente a las Clases Pasivas, a no ser que se estime preferible continuar regulando esta materia en una Ley especial cuya urgencia es extraordinaria» (2).

Según el citado profesor, hay dos posibilidades fundamentales: texto único o vario. Este último parece ser el criterio gubernamental, como lo prueban:

— La Orden Comunicada de 25 de abril de 1955, aprobada en Con-

(1) «La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España», conferencia pronunciada ante el XXI Congreso de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias. Málaga, 1951.

(2) «La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España», conferencia pronunciada ante el XXI Congreso de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias. Málaga, 1951.

sejo de Ministros, disponiendo la constitución de una Comisión interministerial, «encargada de estudiar y proponer una fórmula armónica de equiparación de beneficios entre las diferentes Mutualidades de funcionarios o la posibilidad de unificar en una sola organización colectiva de Previsión Social a dichas Mutualidades»; y

— La Orden de 23 de mayo de 1955, que designó la Comisión interministerial para el estudio de la posible aplicación del Seguro de Enfermedad a los funcionarios civiles del Estado.

Vemos, pues, que además de todas las medidas transitorias y parciales adoptadas para remediar las insuficiencias del sistema y que examinaremos en su momento, ha sido preocupación oficial el acometer la reforma del deficiente régimen actual. Preocupación que por causas diversas no ha plasmado en la adecuada reordenación total del sistema.

Es de destacar cómo esta preocupación ha impulsado recientemente al Gobierno a remitir a las Cortes un proyecto de Ley de revisión de las pensiones. Proyecto que se ha convertido en la Ley de 23 de diciembre de 1961, la que si supone un gran avance, se nos muestra insuficiente por las razones que en su lugar expondremos.

En la actualidad, cuando está en estudio un nuevo Estatuto de funcionarios parece el momento de estudiar también el sistema de Seguridad Social de los mismos, pues quizá fuese conveniente de que en dicho Estatuto se regulase igualmente ésta, ya que si la Seguridad Social es un derecho de los funcionarios, debe estar comprendida en el texto que defina todos sus deberes y todos sus derechos, con criterio uniforme.

3. *Plan de exposición.*

El análisis que nos proponemos realizar lo dividimos en dos partes: una dedicada a las medidas de carácter general: Estatuto de Clases Pasivas y Ayuda Familiar, y otra a las medidas de carácter complementario: Mutualidades de funcionarios. Si bien de éstas únicamente nos ocuparemos someramente para tener la visión de conjunto que necesitamos para poder enjuiciar globalmente el sistema, ya que las Mutualidades son estudiadas con detenimiento en otro trabajo que se publica en este mismo número monográfico.

Y finalizaremos con unas conclusiones de carácter general, en las que se sintetice el juicio crítico del sistema español de Seguridad Social de los funcionarios públicos estatales, formulando una serie de directrices que quizá fuesen útiles para reordenar el sistema total. Directrices que se exponen únicamente con el deseo de contribuir a la solución de un problema tan importante como es para la Administración pública española el de la Seguridad Social de sus funcionarios.

I.—MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL.

1. *Generalidades.*

Actualmente, como en su momento pusimos de relieve (3), la aspiración del funcionario es la de *contar con un régimen que le ampare tan ampliamente como el que disfruta el sector laboral.*

Como entonces advertimos, sorprende esta aspiración, cuando en una etapa histórica muy próxima en este último sector se batallaba por alcanzar una situación análoga a la del funcionario. Recordemos, entre otras, las reivindicaciones de estabilidad y los derechos de jubilación y de viudedad-orfandad.

Este trastrocamiento de situaciones es debido, como se indicó al intervencionismo estatal en el mundo laboral, que dió lugar a la legislación social, y como consecuencia al reconocimiento de una serie de derechos y beneficios al trabajador, sin que paralelamente hubiese un reconocimiento similar de derechos y beneficios a los funcionarios, que estableciese una situación de igualdad entre unos y otros.

Como consecuencia, el funcionario estima que se encuentra en una situación de franca desigualdad, no sólo respecto a los productores del sector laboral, sino incluso también, como hemos tenido ocasión de destacar, respecto a los empleados y obreros al servicio de la Administración estatal, a partir de la Ley de 26 de diciembre de 1958 (4).

Desigualdad que llega al máximo respecto a la protección de la enfermedad y del accidente de trabajo.

En efecto, en cuanto a la enfermedad, el artículo 9.º de la Ley de 14 de diciembre de 1942, que implantó en nuestra Patria el Seguro Obligatorio de Enfermedad, excluye de su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos o de corporación, cuando en virtud de disposiciones legales deban obtener beneficios iguales o superiores a los que concede la misma, tanto en prestaciones sanitarias como económicas, sometiénolos a las disposiciones que a tal efecto se dictasen.

Esta exclusión se reiteró en el artículo 19 del Reglamento de aplicación de dicha Ley, de 11 de noviembre de 1943, añadiendo que corresponde al Seguro determinar los casos de excepción. Facultad que, según el artículo 87 del texto refundido de las disposiciones complementarias del Seguro Obligatorio de Enfermedad de 19 de febrero de 1946, corresponde a la Dirección General de Previsión.

La misma exclusión se estableció en la Ley de 18 de junio de 1942, que concedió los beneficios del Seguro de Maternidad a las esposas de los asegurados al Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares, con cargo a los fondos de dicho Régimen, pues el artículo 2.º de la mencionada Ley, en su apartado a) establece que se exceptúan de los expresados be-

(3) *El Estatuto de Clases Pasivas y la Seguridad Social de los funcionarios públicos.* «Documentación Administrativa», núm. 12 (diciembre 1958).

(4) *La Ley de 26 de diciembre de 1958 y la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración Pública.* «Revista de Trabajo», núm. 3 (mayo-junio de 1959).

neficios a las esposas de los funcionarios y trabajadores del Estado, provincia y municipio, y de aquellas entidades que, aun teniendo la condición de asegurados al Régimen, no contribuyen a su sostenimiento, hasta que por disposición general, o por concierto, se les otorguen tales beneficios.

No obstante, estos principios sufren en la práctica modificaciones respecto a los funcionarios militares. Pues la existencia de los hospitales castrenses supone para dicho personal contar con la asistencia quirúrgica y sanatorial, gratuita para los funcionarios y con tarifa muy reducida para sus familiares, con lo que el aspecto más costoso de la enfermedad, intervenciones y sanatorio, lo tienen cubierto con un coste mínimo para su economía familiar.

Con respecto al accidente de trabajo, también existe desigualdad y de consideración, pues si bien el texto refundido y el Reglamento de 22 de junio de 1956 condicionan la exclusión al goce de prestaciones equivalentes, lo cierto es que éstas no existen, y, sin embargo, los funcionarios se encuentran sin la cobertura que aquéllos establecen.

Se podría afirmar que durante la incapacidad temporal el funcionario percibe el 100 por 100 del sueldo, en vez del 75 por 100 que reconocen aquellas disposiciones, pero no hay que olvidar que durante ese tiempo el funcionario, en la mayor parte de los supuestos, no disfruta de la asistencia sanitaria adecuada.

También es distinta la situación cuando el accidente origina incapacidad permanente. Según el Estatuto de Clases Pasivas, el funcionario puede percibir pensión en estos casos, siempre que quede inutilizado para su actividad, lo que hay que interpretar en el sentido de una incapacidad, por lo menos equivalente a la «permanente y total» de la legislación laboral; pero la cuantía de aquélla no se fija como en ésta en función de la capacidad disminuída o suprimida, sino por las circunstancias en que se produjo: «en acto» o «como consecuencia» del servicio, con lo que en la mayoría de los casos se considerará comprendido el accidente en el segundo supuesto, ya que la interpretación que en la práctica se da es sumamente restringida, como lo prueban las reiteradas resoluciones que sobre la materia se dictan.

Frente a la gradación establecida en la legislación del trabajo, de incapacidades e indemnizaciones procedentes, del 35, 55, 100 y 150 por 100 del sueldo o salario, el Estatuto de Clases Pasivas sólo comprende, para el primer supuesto indicado—accidente en acto de servicio—, el 100 por 100 del sueldo, y el 80 por 100 del sueldo para el segundo supuesto, que es el normalmente aplicado.

Únicamente la pensión a favor de familiares es normalmente superior a la que concede la legislación laboral, pues el 80 por 100 del sueldo que se reconoce como pensión si la muerte es como consecuencia del servicio, y el 100 por 100, si es en «acto de servicio», excede a la de dicha legislación laboral en la mayoría de los supuestos (5).

(5) De conformidad con la redacción dada al artículo 68 del Estatuto de Clases Pasivas, por la Ley de 22 de diciembre de 1960.

2. Estatuto de Clases Pasivas.

A) Clasificación de los funcionarios a efectos de regulación de sus derechos pasivos.

El Estatuto divide a los funcionarios en los tres siguientes grupos, según la fecha en la que comenzaron a prestar servicio:

1.º *Ingresados antes del 1 de enero de 1919*, y que no se hallaban en activo en 1 de enero de 1927 ni hayan vuelto al servicio con posterioridad a dicha fecha. Sus derechos pasivos se rigen por los preceptos vigentes en la fecha de aprobación del Estatuto.

2.º *Ingresados antes del 1 de enero de 1919*, y que estuviesen en activo en 1 de enero de 1927, o hayan vuelto al servicio con posterioridad a esta fecha. Sus derechos pasivos se regulan por lo establecido en los títulos I y III del Estatuto.

3.º *Ingresados en el servicio después del 1 de enero de 1919*. Sus derechos pasivos se rigen por los preceptos contenidos en los títulos II y III de dicho Cuerpo legal.

B) Disposiciones comunes a los derechos pasivos de los funcionarios comprendidos en los grupos segundo y tercero indicados.

Con el fin de sintetizar, comprendemos dentro de este apartado los siguientes puntos fundamentales:

a) *Jubilación.*

Constituye la separación definitiva del servicio activo, producida:

— Por llegar a una determinada edad (normalmente los setenta años, salvo casos especiales que la elevan o reducen por conveniencias del servicio);

— Por padecer una imposibilidad física que inhabilita para el servicio; y

— Por haber prestado más de cuarenta años de servicios abonables. Es la jubilación voluntaria.

Los servicios militares son acumulables a los civiles, si bien no se hacen abonos de campaña mientras no se cuenta con veinte años de servicios efectivos, computándose únicamente los sueldos civiles.

Según el artículo 1.º de la Ley de 23 de diciembre de 1959, la jubilación constituye, a efectos pasivos, la separación definitiva del servicio activo al Estado. La clasificación pasiva será igualmente definitiva y, por tanto, no podrá ser mejorada por razón de cualquier servicio prestado o haberes percibidos con posterioridad a la jubilación.

La jubilación por imposibilidad física es siempre revisable en cuanto a la subsistencia de la causa que la haya motivado, sin que tampoco en ningún caso el que hubiese sido jubilado por este concepto pueda mejorar su clasificación por servicios prestados ni por sueldos disfrutados con posterioridad a la fecha de su jubilación.

Con respecto al personal retirado de los tres Ejércitos, Guardia Civil y Policía Armada, se admite, por el artículo 2.º de la citada Ley, la posibilidad de que si han prestado servicios de carácter civil con posterioridad a su retiro, ser jubilados y optar por el haber pasivo que les pudiera corresponder con arreglo a los preceptos del Estatuto y sus disposiciones complementarias.

Ahora bien, para poder ejercitar esta opción es condición inexcusable haber servido efectivamente día por día durante diez años, por lo menos, en destino civil dotado con sueldo detallado en los Presupuestos Generales del Estado con cargo a personal.

En las clasificaciones pasivas de estos funcionarios se deduce lo percibido, en su caso, por cuenta del haber de retiro durante la prestación de servicios abonables, salvo cuando la compatibilidad del haber activo y la pensión de retiro hubiese estado legalmente permitida.

El plazo durante el que se percibe el haber de retiro no se computa para la determinación del plazo de diez años exigidos ni, en general, a ningún efecto pasivo, con excepción de los casos especiales de compatibilidad, autorizados por disposiciones legales vigentes.

b) Retiro.

Constituye una situación definitiva de separación del servicio, por lo que ninguno de los que pasan a la misma en condiciones normales puede volver al servicio activo en tiempo de paz, a excepción de que la causa sea la inutilidad física, pues si desaparece ésta puede reincorporarse al servicio.

Para la pensión de retiro se abona como tiempo de servicio todo el prestado al Estado, si bien únicamente se computan los sueldos militares percibidos.

c) Servicios abonables.

Se entiende por tales el tiempo que se computa para la determinación de los derechos pasivos.

Como consecuencia de la distinción establecida entre funcionarios ingresados al servicio antes o después del 1 de enero de 1919, el Estatuto, al fijar dicho tiempo computable, hace la diferenciación entre unos y otros, tanto con respecto a los civiles como a los militares.

En cuanto a los funcionarios civiles, se consideran servicios abonables:

— Los prestados efectivamente día a día con destino dotado con sueldo que figure detallado en los Presupuestos Generales del Estado con cargo a personal y después de cumplidos los dieciséis años de edad;

— El tiempo de excedencia forzosa;

— El tiempo en el que se hubiese percibido sueldo asignado al destino, en los traslados, plazos posesorios y licencias;

— Otro tanto, descontadas las comisiones, agregaciones y licencias, del servicio en las posesiones de Guinea y Africa Occidental Española; y

— Ocho años por abono de carrera universitaria o especial superior, y cinco por la Veterinaria, cuando dichos títulos se exijan para el des-

empeño del cargo, para los ingresados ante del 1 de enero de 1919, y el número de años de la carrera exigida, sin exceder de seis, para los que comenzaron a prestar servicio después de dicha fecha.

En tanto que a los funcionarios militares se les computa todo el tiempo que hayan estado en activo, cualquiera que sea su situación, con las bonificaciones por campaña y destinos en Guinea y Africa Occidental Española. Pues si bien el Estatuto contiene una enumeración casuística, la realidad es que todos los supuestos que comprende son situaciones de actividad en diversos destinos, con el abono por carrera análogo a los civiles.

Estos principios generales se complementan con las dos normas siguientes:

1.^a *Exigencia de tiempo mínimo para causar pensión:*

— Veinte años de servicios para causar pensión de jubilación y retiro y vitalicia para los familiares de los funcionarios ingresados después del 1 de enero de 1919 acogidos a los derechos mínimos;

— Diez años de servicios para las pensiones a favor de los familiares en los restantes casos.

2.^a *Exigencia de tiempo mínimo para cómputo de servicios:*

— Diez años de servicios efectivos para abonarse el tiempo de carrera, tanto de civiles como de militares, y a éstos también para las bonificaciones de campaña y de destino en Africa; y

— Veinte años de servicios, para abonarse a unos y otros, el restante tiempo computable.

d) *Sueldo consolidado.*

Es el que sirve de regulador para la determinación de los derechos pasivos. Es decir, es la base a la que se aplica el tipo correspondiente por los servicios abonables.

Se considera como tal el mayor disfrutado durante dos años, por lo menos, siempre que figure detallado, con cargo a personal en el Presupuesto General del Estado (6).

En ningún caso constituyen parte del sueldo regulador las dietas, indemnizaciones, asistencias, viáticos, asignaciones por representación y residencia, premios, ratificaciones y otros análogos, salvo las pensiones sobre haberes y gratificaciones que por declaración legal expresa deban considerarse como aumento efectivo del sueldo. Sólo son válidas estas declaraciones cuando se hacen por Ley, así la que establece con respecto a los funcionarios militares el cómputo de la gratificación de destino, en la cuantía fijada legalmente.

(6) El concepto de sueldo consolidado ha sufrido una gran modificación como consecuencia de la Ley de 23 de diciembre de 1961, pues si para la determinación inicial se considerará el concepto tradicional, para las revisiones futuras el sueldo regulador será el que se asigne a la categoría que se alcanzó en el escalafón respectivo, incrementado con los quinquenios, premios de antigüedad, etc., que se le hubiesen reconocido.

Precisamente por tener tal carácter en el Presupuesto se incluyen a estos efectos las pagas extraordinarias de julio y diciembre.

El plazo de los dos años tiene que cumplirse efectivamente día a día, pudiéndose completar el tiempo que falte con el correspondiente al sueldo inmediato, que es el que en tal caso se computa.

No obstante, en las pensiones de jubilación forzosa y de viudedad se considera como sueldo regulador el que se encuentra disfrutando el funcionario en el momento de cesar en el servicio, salvo que le corresponda otro mayor.

Estos principios generales sufre, con respecto al personal militar, las siguientes variaciones:

— Los Caballeros de la Orden de San Fernando y los poseedores de las Medallas Militar, Naval o Aérea individuales, tienen derecho a que el sueldo regulador de las pensiones que causen sea el correspondiente al empleo inmediato superior.

— Los Tenientes Generales y Almirantes tienen derecho a que se incremente en un 20 por 100 el sueldo que disfrutaban para la determinación de las pensiones que causen.

— Los Tenientes Coroneles tienen derecho a que el sueldo regulador de las pensiones que causen es el de Coronel.

e) *Viudedad-orfandad.*

Las normas principales que rigen son las siguientes:

1.^a Para que el funcionario cause pensión a favor de la viuda es preciso que haya contraído matrimonio antes de cumplir los sesenta años de edad. No obstante, los huérfanos tienen derecho a la pensión que les corresponda.

La mujer funcionario sólo causa pensión de orfandad en el caso de que no exista padre de los huérfanos o esté imposibilitado o sujeto a condena superior a un año.

En el caso de que el padre y la madre sean funcionarios, los huérfanos pueden optar por la pensión que más les convenga.

2.^a Cuando existe únicamente viuda, le corresponde la totalidad de la pensión causada.

Cuando existen hijos de un matrimonio anterior, la pensión se divide, correspondiendo la mitad a la viuda y una cuarta parte para los hijos de cada matrimonio.

Si concurren con la viuda hijos legítimos y naturales, corresponde la mitad a aquélla, y la otra mitad se distribuye, correspondiendo a los hijos legítimos el doble que a los hijos naturales.

Finalmente, si sólo concurren con la viuda hijos naturales, corresponden a éstos un tercio, y los dos tercios restantes a la viuda.

3.^a La pensión de viudedad se pierde:

- Por fallecimiento;
- Por contraer segundas nupcias;
- Por condena por adulterio, y
- Por llevar una conducta inmoral públicamente conocida.

La parte de pensión correspondiente a la viuda acrece a los hijos varones menores de veintitrés años, o mayores de esta edad imposibilitados para el trabajo antes de ésta; a las hijas solteras o viudas con anterioridad a la muerte del padre, siempre que, además, justifiquen carencia de medios económicos y que vivían con éste, por lo menos un año antes del óbito.

4.ª Las huérfanas que contraen matrimonio antes de los cuarenta años perciben una dote, cuya cuantía es igual a doce mensualidades de la pensión que disfrutasen.

La pensión no acrece a los restantes beneficiarios hasta que se amortice el importe de dicha dote.

De conformidad con lo establecido en el artículo 4.º de la Ley de 23 de diciembre de 1959, las pensiones de orfandad que puedan causar los empleados del Estado, civiles y militares, ingresados al servicio activo a partir de 29 de diciembre de 1959, dejarán de abonarse cuando los titulares cumplan la edad de veintitrés años, salvo que con anterioridad acrediten su incapacidad para ganarse el sustento y su pobreza legal.

f) *Pensión a favor de la madre del funcionario.*

Se concede cuando concurren las siguientes circunstancias:

- Que la madre sea viuda y carezca de medios económicos; y
- Que no existan ni viuda ni huérfanos con derecho a pensión.

La pensión que se otorga es de cuantía igual a la de viudedad, y se percibe mientras se continúe en el mismo estado y situación.

g) *Separación del servicio o cesantía.*

La separación o cesantía, cualquiera que sea la causa, no priva al funcionario de los derechos pasivos que tenga adquiridos, salvo que se le imponga legalmente la pena de inhabilitación absoluta, ya sea perpetua o temporal, en cuyos supuestos cesa o se interrumpe, respectivamente, el derecho al cobro de la pensión mientras duran los efectos de la pena.

h) *Derecho a dos o más pensiones: incompatibilidad y excepciones.*

En principio, es incompatible el disfrute simultáneo de dos o más pensiones civiles o militares, y de unas y otras con sueldos, haberes y gratificaciones que se paguen con fondos públicos.

Si se trata de pensiones, el interesado tiene que optar por una de ellas.

Ahora bien, la incompatibilidad tiene las siguientes excepciones:

— La pensión con cruces de distinción y las concedidas a personas determinadas por *Leyes especiales*.

— Las pensiones o porción de las mismas que corresponda a la viuda y huérfanos o a la madre viuda, con cualquiera de los percibos siguientes:

1) El sueldo o remuneración que el mismo beneficiario obtenga por servicios prestados al Estado o a las Corporaciones locales.

2) El haber de jubilación o retiro que el mismo beneficiario tenga con cargo a fondos públicos, generales o locales.

— Las pensiones de jubilación por haber prestado más de cuarenta años de servicios, con la gratificación que se viniera percibiendo con anterioridad por razón de otro cargo o destino.

— Los sueldos, haberes o gratificaciones que las Corporaciones locales conceden a los jubilados o retirados por edad, por razón de cargo que les confieren o servicio que les prestan.

— Las asignaciones que sobre las pensiones de jubilación y retiro confiere el Gobierno en circunstancias extraordinarias por razón de cargos o comisiones temporales, cuando así lo exija la conveniencia del servicio y las especiales condiciones del interesado, siempre que el acuerdo se adopte por el Consejo de Ministros y se publique en el *Boletín Oficial*.

— Las pensiones con el haber de clase de tropa, con las pensiones de las Academias Militares y con las anexas a cruces.

— Las extraordinarias que puedan corresponder a los padres pobres de soldados o clases de tropa, siempre que no excedan de dos.

— Las que correspondan a padres de militares muertos en la Guerra de Liberación, si el importe de las mismas, más el de los ingresos propios, hacen un total que permite considerarlos legalmente pobres.

— Las pensiones extraordinarias de retiro que perciben los funcionarios militares (Decretos de 25 y 29 de abril y 23 de junio de 1931), con las gratificaciones complementarias por los servicios que prestan al Estado, siempre que el total sea igual a la retribución de los funcionarios que prestan análogo servicio.

C) *Pensiones de jubilación y retiro.*

La cuantía de las mismas varía, según que el funcionario comenzase a prestar servicio antes o después del 1 de enero de 1919, y en este último caso, son distintas si se está o no acogido al régimen de derechos máximos.

Con el fin de permitir el examen comparativo de las pensiones de jubilación y de retiro que el Estatuto reconoce, las exponemos en el cuadro I, en el que es fácil encontrar cualquier supuesto.

La Ley de 22 de diciembre de 1960 ha establecido como límite mínimo de la pensión anual de jubilación o retiro el de 9.000 pesetas.

D) *Pensiones a favor de los familiares del funcionario fallecido.*

a) *Funcionarios ingresados al servicio antes del 1 de enero de 1919.*

Hay que distinguir dos supuestos:

1.º Que contase con más de diez años de servicios y con sueldo consolidado, en cuyo caso, causa a favor de sus familiares pensión vitalicia del 25 por 100 del regulador.

2.º Si no contaba con diez años de servicios, causa la pensión que procediese según el régimen anterior al Estatuto de Clases Pasivas, y si con arreglo a dicho régimen tampoco causase pensión, entonces, y siem-

CUADRO I

Años de servicio	CIVILES				MILITARES							
	INGRESADOS ANTES DEL 1-1-1919		INGRESADOS DESPUÉS DEL 1-1-1919		INGRESADOS ANTES DEL 1-1-1919				INGRESADOS DESPUÉS DEL 1-1-1919			
	Ingresados del 1-1-1919	Derechos mínimos	Derechos máximos	%	Generales, Jefes, Oficiales y asimilados	Suboficiales y asimilados	Sargentos y asimilados	Generales, Jefes, Oficiales y asimilados	Suboficiales y asimilados	Sargentos y asimilados	Generales, Jefes, Oficiales y asimilados	Suboficiales y asimilados
20	40	20	40	30	—	—	—	20	20	20	40	40
23	—	—	—	—	—	—	—	—	—	25	—	50
24	—	—	—	—	—	—	—	—	25	—	—	—
25	60	25	50	40	60	60	60	25	—	—	50	60
26	—	—	—	—	67,5	70	70	—	—	30	—	—
27	—	—	—	—	75	80	80	—	30	—	—	—
28	—	—	—	—	82,5	90	90	—	—	40	—	80
29	—	—	—	—	90	—	—	—	—	—	—	—
30	—	30	60	60	—	—	—	30	40	—	60	—
31	—	—	—	66	—	—	—	—	—	—	—	—
32	—	—	—	72	—	—	—	—	—	—	—	—
33	—	—	—	78	—	—	—	—	—	—	—	—
34	—	—	—	84	—	—	—	—	—	—	—	—
35	80	—	80	90	—	—	—	—	—	—	80	—
40	—	40	—	—	—	—	—	40	—	—	—	—

pre que el funcionario al fallecer se encontrase en activo o excedente forzoso, se conceden a sus familiares dos mesadas de supervivencia, más media mesada más por cada año de servicio, a partir del segundo, sin exceder en total de cinco mesadas.

b) *Funcionarios ingresados después del 1 de enero de 1919.*

También hay que distinguir varios supuestos :

1.º *Funcionarios acogidos al régimen de derechos máximos:*

— Si cuentan con diez años de servicios, causan pensión vitalicia del 25 por 100 del sueldo regulador.

— Si cuentan con menos tiempo de servicio, se otorgan a la familia dos mesadas por pagas de tocas, y media mesada más por cada año de servicio, así como también se devuelven a ésta las cuotas satisfechas por el fallecido, con el límite máximo total del importe de veinticuatro mesadas.

2.º *Funcionarios acogidos al régimen de derechos mínimos:*

— Si cuentan con veinte años de servicios y tienen sueldo consolidado, causan pensión vitalicia del 15 por 100 del regulador.

— Si cuentan con más de diez años de servicios, causan pensión temporal del 15 por 100 del regulador, por igual número de años que los servidos, siempre que el funcionario fallecido reuniese las condiciones de estar en activo o si se hallaba en pasivo, que hubiesen transcurrido menos años desde que pasó a esta situación, que el número de los años que prestó servicio.

— Si cuentan con menos tiempo, transmiten a su familia el derecho a percibir de una vez, y en concepto de pagas de tocas, dos mesadas de supervivencia, y media mesada más por cada año de servicios abonables que sobre el primero hubieran completado, sin que en ningún caso puedan concederse más de cinco mesadas.

c) *Cuantía mínima de las pensiones.*

Según la citada Ley de 22 de diciembre de 1960 la pensión mínima de viudedad será de 6.000 pesetas anuales.

E) *Pensiones extraordinarias de civiles y militares.*

Se conceden cuando se produce inutilidad que origina la separación del servicio, así como también cuando provoca la muerte del funcionario, siempre que hayan sido en acto de servicio o como consecuencia del mismo.

Se distinguen, pues, cuatro grandes supuestos :

1.º *Inutilidad o muerte en acto de servicio*, se reconoce pensión de jubilación o de retiro, o de viudedad, en cuantía igual al sueldo que se disfrutase al ocurrir el hecho.

2.º *Inutilidad como consecuencia del servicio*, se conceden pensiones de jubilación o de retiro de cuantía igual al 80 por 100 del sueldo que se disfrutase al ocurrir el hecho.

3.º *Muerte como consecuencia del servicio*, se otorga pensión de cuantía igual al 80 por 100 del sueldo que se disfrutase al ocurrir el óbito.

4.º *Muerte de los inutilizados en acto de servicio*, ocurrida con posterioridad, se reconoce pensión igual al 25 por 100 del regulador.

Por último, y por analogía, hemos de indicar, aunque fué establecida con posterioridad al Estatuto de Clases Pasivas, que se reconoce a los funcionarios inutilizados por ceguera o parálisis total e incurable, una pensión del 80 por 100 del sueldo que disfrutasen al producirse dicha incapacidad.

Todas estas pensiones extraordinarias tienen los límites mínimos respecto a su cuantía establecidos por la repetida Ley de 22 de diciembre de 1960.

F) *Régimen excepcional.*

Las circunstancias especiales de la Guerra de Liberación demandaron un régimen excepcional de pensiones para recompensar, en unos casos, y para atender, en otros, a aquéllos o sus familiares, que habían prestado servicios extraordinarios o habían dado su vida por la Patria.

Dicho régimen está regulado por multitud de disposiciones, unas de carácter transitorio, otros, definitivo, aunque la vigencia de todas ellas sea temporal.

Destacan por su importancia, entre otras, la que reconoce una pensión del 50 por 100 del sueldo a favor de los familiares de los funcionarios asesinados por los marxistas, y las que establecen el ascenso al empleo inmediato superior, cuyo sueldo sirve de regulador, de los militares fallecidos.

Por último, se han dictado varias disposiciones que alteran el régimen normal establecido por el Estatuto de Clases Pasivas, bien por reconocer el sueldo del empleo superior cuando se lleva un número determinado de años en el empleo que se disfruta; bien por pasar del servicio activo a situaciones especiales en las que se permanece con sueldos determinados, superiores a las pensiones de Clases Pasivas, etc.

G) *Ayuda económica a los pensionistas de Clases Pasivas.*

La difícil situación en que se encontraban la mayoría de los pensionistas impulsó al Gobierno a establecer con carácter graciable y transitorio dicha ayuda, por el Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1949, la que si en el primer momento fué sólo para un ejercicio, luego se fué prorrogando, hasta que por Ley de 30 de julio de 1959 se suspendió la concesión de nuevas ayudas, excepto para las hijas titulares de pensiones de orfandad cuando hubiesen cumplido los sesenta y cinco años de edad, y las que se originasen por defunción de los actuales perceptores de aquéllas.

Finalmente, por la disposición derogatoria de la Ley de 23 de diciembre de 1961, se han derogado las Leyes de 9 de diciembre de 1949 y de 30 de julio de 1959, y disposiciones complementarias referentes a esta ayuda.

La disposición transitoria de la Ley de 23 de diciembre de 1961 es-

tablece que dicha ayuda económica cesará al percibir la mejora que la propia Ley implanta, salvo que aquélla fuese más favorable.

Es decir, que se darán casos en los que el pensionista prefiera el régimen anterior porque le sea más beneficioso, con lo cual se deroga con carácter general el régimen, pero se admite la posibilidad de subsistencia en ciertos casos. En consecuencia, hay que examinar, siquiera sea de forma sucinta, dicho régimen.

a) *Campo de aplicación.*

Estaban comprendidos en la misma los jubilados y retirados, y los familiares de funcionarios del Estado que tuviesen reconocida y devengasen a su favor pensión de Clases Pasivas, salvo los que se enumeran a continuación:

— Los que no se encontrasen en estado de necesidad, ya por los bienes que poseían, ya por los medios de vida que dispusiesen. La apreciación del estado de necesidad era discrecional, teniendo en cuenta las circunstancias que concurriesen.

— Los huérfanos varones no imposibilitados que hubiesen cumplido dieciocho años y las huérfanas en las mismas circunstancias, menores de sesenta y cinco años.

— Los jubilados y retirados voluntarios no imposibilitados para el trabajo, hasta que no llegasen a la edad de jubilación o retiro.

— Los titulares de pensiones de Clases Pasivas con sueldos reguladores devengados a partir del 1 de enero de 1940, que estuviesen, además, protegidos por cualquier Mutualidad, con auxilio económico periódico. Exclusión que no existía cuando el interesado justificaba la especial necesidad de la ayuda.

— Los titulares de pensiones extraordinarias iguales al sueldo.

— Los titulares de pensiones de Clases Pasivas, cuando el sueldo estuviese devengado con posterioridad a 31 de diciembre de 1950.

b) *Prestación.*

La cuantía de la ayuda se determinaba individualmente, teniendo en cuenta:

— *Objetivamente:* la antigüedad de los sueldos reguladores de la pensión; y

— *Subjetivamente:* el grado de necesidad del peticionario, en base a sus circunstancias personales.

Como límites existían: máximo, no podía exceder del 200 por 100 de la pensión, y mínimo, no podía ser inferior a 150 pesetas mensuales.

La ayuda era personal, inembargable e irretenible, y no podía servir de base para garantía, estando exenta del Impuesto sobre Rendimiento del Trabajo Personal.

c) *Recursos.*

Esta atención se cubría con una cantidad global consignada en el

Presupuesto de Gastos del Estado, que se distribuía en dos grupos: civil y militar.

d) *Organización.*

Se hacía efectiva a través de las Mutualidades de funcionarios, y en los casos en que éstas no existían, por medio de la que legalmente se determinaba.

El crédito se distribuía entre los Ministerios, y éstos, a su vez, entre las Mutualidades, las que percibían directamente de Hacienda los libramientos.

H) *Mejora de Clases Pasivas.*

Los principios de protección y asistencia social inspiradores del nuevo Estado llevaron al Gobierno a dictar la Ley de 17 de julio de 1956, que en aquel momento supuso una mejora de relativa consideración, y cuyos principales puntos fueron los siguientes:

1.º Incremento de los sueldos reguladores para la determinación de las pensiones. Incremento que fué distinto para los funcionarios civiles y para los funcionarios militares, y cuyas cuantías se expresan en el cuadro II.

CUADRO II

PENSIONES CAUSADAS	ANTES	DESPUÉS DE	INCREMENTO
Por funcionarios civiles		1.º de enero 1940	25 %
» »		1.º de junio 1956	45 %
» »	1.º de enero 1940		50 %
Por funcionarios militares.	1.º de enero 1941		50 %
» »	1.º de enero 1947		30 %
» »	1.º de enero 1949		20 %
» »	1.º de enero 1951		15 %
» »	31 diciembre 1955		10 %

2.º Beneficio especial a las viudas de civiles y de militares fallecidos antes de 1.º de junio de 1956. Independientemente del aumento de la pensión que en cada caso supuso la aplicación de la anterior medida, se les concedió un aumento sobre el total del 15 por 100.

En los casos en los que la pensión se hallaba dividida entre la viuda y los hijos del causante, el 15 por 100 de incremento se giró sobre la parte de pensión reconocida en favor de la viuda, según dispuso la Orden de 23 de agosto de 1957.

3.º Aplicación a los titulares de Clases Pasivas, tanto civiles como

militares, de los beneficios de la Ayuda o Indemnización Familiar, respectivamente, en la cuantía que proceda en cada caso (7).

4.º Determinación de límite mínimo de las pensiones de jubilación o de retiro y de viudedad, en 400 y 300 pesetas mensuales, respectivamente, elevadas posteriormente, como queda reseñado, a 750 y 500 pesetas.

1) *Revisión de Pensiones.*

El artículo 1.º de la Ley de 23 de diciembre de 1961 dispone que todas las pensiones de Clases Pasivas, cualquiera que sea la fecha en que fueran causadas o se causen en lo sucesivo, se revisarán o determinarán tomando como regulador el suelo asignado o que en el futuro se asigne en los Presupuestos generales del Estado a igual empleo, categoría o clase que el que sirvió para la clasificación del causante del haber pasivo, más los incrementos legales autorizados o que se autoricen en cada caso para formar parte del regulador (8).

3. *Protección familiar.*

A) *Generalidades.*

La honda preocupación sentida por el nuevo Estado, desde sus comienzos, por proteger ampliamente a la familia, reflejada en las Declaraciones del Fuero del Trabajo plasmó en el Régimen de Subsidios Familiares, que si en su primera época cumplieron plenamente la finalidad perseguida, después el aumento del coste de vida hizo que las prestaciones no estuvieran a la altura de ésta, por lo que tuvieron que arbitrarse otros procedimientos, que bien sustituyendo a los Subsidios Familiares, otorgasen una mayor protección, así en los Ministerios del Ejército, del Aire y de Marina, respectivamente, por Ordenes ministeriales de 10 de febrero, 22 de junio y 2 de agosto de 1943, se implantó la Indemnización por hijos, que más tarde, al otorgar asignación por esposa, se convirtieron en la Indemnización Familiar, la que actualmente está regulada por la Ley de 1.º de abril de 1954 y disposiciones complementarias; bien complementando el Subsidio Familiar con otras medidas: Plus Familiar, que estableció un sistema asistencial más completo: Subsidio y Plus que han sido unificados por la Ley de 14 de abril del presente año, con efectos de 1.º de enero de 1963.

Con respecto a los funcionarios de la Administración civil del Estado, al considerar la necesidad de ampliar la asistencia, se estimó que el procedimiento más eficaz, vista la experiencia de los Departamentos mili-

(7) Según el número 2 de la Orden del Ministerio de Hacienda de 13 de marzo de 1961, sólo se reconoce a la viuda asignación por matrimonio cuando existen hijos a su cargo.

(8) Las normas para efectuar dicha revisión se contienen en el Decreto de 18 de enero, en la Orden del Ministerio de Hacienda de 25 de enero, en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio y en la Resolución de la Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas de 6 de agosto de 1962.

tares, era implantar un régimen análogo al de éstos, pero desvinculado por completo del de Subsidios Familiares, y así surgió el sistema de Ayuda Familiar implantado por la Ley de 15 de julio de 1954.

Aunque establecidos por diferentes disposiciones legales, de hecho, el régimen a estos efectos de funcionarios civiles y militares es el mismo, con diferencias de detalle, por lo que expondremos el sistema conjuntamente, sin perjuicio de que indiquemos finalmente dichas diferencias.

B) *Campo de aplicación.*

Están comprendidos todos los funcionarios, casados o viudos, que tengan a su cargo esposa e hijos menores de veintitrés años, si carecen de empleo o no perciben sueldo o retribución, pues en otro caso, y en los funcionarios civiles, sólo hasta los dieciocho años. También dan derecho a la misma los hijos mayores que se encuentren imposibilitados para el trabajo (9).

En todo caso, el matrimonio extingue el derecho a la percepción, si bien en los militares las hijas viudas menores de veintitrés años tienen derecho a la misma si vuelven al hogar paterno.

Es requisito imprescindible para percibir la asignación por matrimonio que la esposa no trabaje. Y si el funcionario es la mujer, sólo tiene derecho a la misma en los casos de incapacidad o ausencia del marido (10).

La separación de hecho da lugar a la pérdida de dicha asignación, y la de derecho determina que la conserve el inocente, en tanto que la bonificación por hijos la percibe el que los tenga a su cargo.

Por último, si ambos son funcionarios, no tienen derecho a la asignación, y la bonificación la perciben únicamente por un organismo, el que ellos elijan.

C) *Prestaciones.*

La cuantía de la Ayuda o Indemnización se fija con sujeción a dos criterios distintos:

- Categorías profesionales.
- Edad de los hijos, asimilando a estos efectos a la esposa a los hijos mayores.

La aplicación de ambos criterios se comprende en el Cuadro III.

(9) La Orden de la Presidencia de 14 de febrero de 1961 ha reconocido a partir de 1 de mayo de 1961 al personal interino que desempeña sin título de propiedad ni carácter permanente una plaza fija perteneciente a un Cuerpo o plantilla del Estado con sueldo detallado en el capítulo 100, artículo 110, de los Presupuestos generales del Estado, los beneficios de Ayuda Familiar.

(10) De conformidad con lo establecido en la Orden de la Presidencia de 22 de febrero de 1961, las funcionarias viudas tienen derecho a la asignación por matrimonio y la bonificación por hijos, con arreglo a las normas generales.

CUADRO III

CATEGORÍAS PROFESIONALES	IMPORTE MENSUAL	
	Esposa e hijos mayores de diez años	Hijos menores de diez años
Generales, Jefes, Oficiales y asimilados	200	300
Facultativos, Técnicos, Administrativos y Auxiliares	200	300
Suboficiales y asimilados	160	240
Subalternos civiles	160	240

D) *Notas características de la Indemnización y de la Ayuda Familiar.*

1.^a La Ayuda Familiar está sujeta al pago del impuesto sobre Rendimiento del Trabajo Personal, en tanto que la Indemnización está exenta.

2.^a La Indemnización Familiar, al considerarse legalmente como continuadora del Régimen de Subsidios Familiares, impone a los militares la contribución del 1 por 100 de sus haberes, cosa que no sucede con la Ayuda.

Además, aquella consideración hace que se le aplique el incremento del 10 ó del 20 por 100 cuando se es titular de familia numerosa de primera o segunda categoría, respectivamente, lo que no sucede con la Ayuda.

3.^a Las altas y bajas experimentadas en las familias de los militares surten efectos a partir del mes siguiente, en tanto que en los civiles la situación familiar en 1 de diciembre surte efecto durante todo el año siguiente.

4.^a Mientras en la Ayuda existen Comisiones, formadas por el Jefe de la Dependencia y dos funcionarios de la misma designados por él, que hacen las propuestas de concesión en base a las declaraciones de los interesados, en las Indemnizaciones son los Servicios de Personal a los que corresponde.

5.^a Por último, son notas comunes a ambas :

— El ser incompatibles con el Subsidio Familiar, con prestaciones análogas y con el ejercicio por cuenta propia de cualquier clase de industria o comercio, salvo las expresamente exceptuadas.

— El percibirse por meses vencidos; y

— El nutrirse con consignación presupuestaria, exclusivamente en la Ayuda y, compartida con la aportación de los posibles beneficiarios, en la Indemnización.

E) *Bonificación de orfandad.*

El Decreto-Ley de 7 de noviembre de 1957 estableció la bonificación de orfandad a favor de los hijos de funcionarios del Estado que quedan huérfanos de padre y madre, regulándose su concesión por lo prescrito en los artículos 1 y 6 de la citada Ley de 15 de julio de 1954.

II.—MEDIDAS DE CARÁCTER COMPLEMENTARIO.

Nos vamos a limitar, como anticipamos, y debido a que el estudio de las Mutualidades de Funcionarios se realiza en otro trabajo que se publica en el presente número, a exponer las directrices que rigen las mismas, extraídas del análisis de las Mutualidades y Asociaciones actualmente en funcionamiento (11). Directrices que nos proporcionan una visión general y que nos facilitan el juicio crítico del sistema de Seguridad Social de los funcionarios públicos españoles hoy en vigor.

1. *Creación.*

Prácticamente, todas las Mutualidades de Funcionarios son obra del Nuevo Estado, pues las que existían con anterioridad—reducidas en número han sido tan transformadas al darles un contenido más amplio, que sólo pueden considerarse como antecedentes históricos de las actuales.

2. *Finalidad.*

Suele ser complementaria del régimen de Clases Pasivas, como lo prueba que el 80 por 100 de las prestaciones que otorgan tienen tal carácter, si bien hay que llamar la atención sobre el hecho de que en bastantes ocasiones la prestación «complementaria» es más importante para el beneficiario que la denominada fundamental.

3. *Campo de aplicación.*

Lo normal es que comprenden a la totalidad del personal del Departamento, si bien en varios Ministerios existen distintas Mutualidades que amparan a grupos de funcionarios de los mismos: unas veces el campo de aplicación se delimita por el Centro directivo en el que están destinados; otras, se circunscribe a Cuerpos determinados.

De ordinario, la afiliación es obligatoria para el grupo al que se refiere, si bien hay un 20 por 100 de Mutualidades en las que la afiliación es voluntaria; y en algún caso la afiliación es obligatoria para unas prestaciones y voluntaria para otras.

(11) La visión de conjunto se refiere a la totalidad de las Mutualidades de Funcionarios estatales, cuyos Estatutos o Reglamentos están publicados en el *Boletín Oficial del Estado* hasta finales de abril de 1962.

4. Prestaciones.

Los beneficios que conceden los podemos diferenciar en básicos y especiales:

a) *Son básicos los siguientes:*

— Pensiones de jubilación o retiro, que se conceden por el 70 por 100 de las Mutualidades.

— Auxilios en caso de fallecimiento, que se conceden por el 67 por 100 de las mismas.

— Pensiones de viudedad-orfandad, que se otorgan por el 61 por 100 de dichas Instituciones.

b) *Son especiales los siguientes:*

— Becas, ayudas o asistencia a huérfanos, concedidas por el 38 por 100.

— Anticipos, bien con ocasión de enfermedad grave o necesidad general, que son concedidos por el 30 por 100.

— Protectores de la familia: nupcialidad, natalidad, subsidios por Cargas Familiares, vivienda, pensiones transitorias por muerte de acto de servicio y beneficios extraordinarios por este motivo, que se conceden en alguna de estas formas o de varias, por el 27 por 100 de las Mutualidades.

— Protectores de la salud: asistencia sanitaria, auxilios o ayudas, larga enfermedad, abono de gastos extraordinarios y ayuda a los mutualistas inutilizados e inválidos, que se otorgan por el 31 por 100.

— Profesionales: cóngruas, bolsas de estudios, etc., que se conceden por el 9 por 100.

— Relativos a las pensiones que correspondan: anticipos, ampliación, extraordinarios y devolución de cuotas, que se otorgan en el 8 por 100.

— Excepcionales: concesión de donativos, auxilios temporales y especiales, complementarias y constitución de fondo para pago de cuotas futuras, que se otorgan en cualquiera de sus modalidades por el 10 por 100.

5. Beneficiarios.

Lo son el mutualista o asociado, su cónyuge, sus hijos, los ascendientes, y en algunos casos los hermanos.

a) *Cónyuge:* para tener derecho a pensión suele tener la limitación de haber contraído matrimonio antes de cumplir sesenta años de edad el funcionario. Exigencia que en algunos casos se incrementa al precisar que dicho matrimonio se haya contraído un número determinado de años antes del fallecimiento.

Lo normal es que esta pensión no la cause la funcionaria.

b) *Hijos:* salvo que se encuentren incapacitados para el trabajo, suelen disfrutar de la pensión, normalmente, y es el promedio hasta los veintitrés años. En tanto que las hijas, mientras continúen solteras, salvo

en los casos en los que para continuar en el disfrute, llegada la edad límite para el varón, se exige que «carezca de medios de vida», con lo cual han de acreditar esta carencia.

c) *Ascendientes*: es normal concederles pensión, en defecto de los anteriores derechohabientes. Lo corriente es otorgarla a la madre viuda que carezca de medios de vida. En cambio, al padre se le reconoce en menos casos pensión.

d) *Hermanos*: excepcionalmente se concede a los hermanos menores que viviesen a expensas del funcionario, a las hermanas e incluso sobrinas, en iguales condiciones.

6. Gestión.

En cuanto al gobierno y administración de las Mutualidades de Funcionarios, suele darse una gran uniformidad, pues normalmente existe un órgano colegiado, que asume la dirección y que se denomina: Consejo o Junta de Administración o de Gobierno o Directivo; auxiliado por uno de composición más reducida y que detenta de manera continua sus funciones, y que corrientemente se denomina: Comisión Permanente o Comité Ejecutivo.

La forma de designación de sus componentes adopta cualquiera de estas modalidades:

a) Nombramiento	24,097 %
b) Elección	19,278 %
c) Natos	16,867 %
d) Mixta:	
— nombramiento y natos.....	14,458 %
— electivos y natos.....	12,048 %
— nombramiento y electivos...	4,819 %

En el 8,433 por 100 la administración y dirección compete a los órganos de gobierno de los Colegios profesionales respectivos.

7. Recursos económicos.

Quizá sea este el punto más nebuloso de las Mutualidades de Funcionarios, ya que no es fácil concretar las fuentes que cada Mutualidad utiliza, y, sobre todo, el montante de los ingresos que cada una le proporciona; por ello, hemos de limitarnos a reflejar lo que disponen sus Reglamentos o disposiciones legales específicas.

Aun cuando los recursos económicos suelen ser muy variables, podemos destacar, en términos generales, como principales, a los siguientes:

— *Cuotas de los asociados*: que se fijan, en principio, con arreglo a cualquiera de estos dos criterios: un porcentaje sobre el sueldo mensual (si bien hay casos en que la cuota mensual se calcula sobre el sueldo anual) o cuotas fijas.

Tanto en un caso como en otro, o están determinadas en el Reglamento respectivo, o se fijan anualmente por sus órganos de gobierno, con la aprobación ministerial correspondiente.

El porcentaje sobre el sueldo presenta normalmente una de estas dos variantes: o es un tipo uniforme, o es progresivo en función de la cuantía del sueldo, o en función de la edad con que se cuente al ingresar en la Mutualidad.

Las cuotas fijas presentan también dos modalidades principales: ser una cantidad uniforme, o ser una cantidad progresiva, ya en función del sueldo, ya en base a la edad del asociado.

En algún caso la cuantía varía anualmente en base a las obligaciones previsibles a atender en el ejercicio, más el importe de los gastos de administración, y se fija individualmente mediante coeficientes según la categoría profesional del interesado.

Por último, hay Instituciones en las que se exige cuota de entrada.

— *Subvenciones oficiales*: si bien no se suele establecer ni la cuantía ni la forma de percepción.

— *Donativos, legados y rentas de los bienes propios*.

— *Importe de pólizas, sellos, publicaciones e impresos; participaciones en multas, exacciones y licencias; rendimiento de determinados servicios, etc.*

Recurso que debe ser el fundamental, ya que se comprende en él el rendimiento de las Tasas y Exacciones parafiscales.

8. *Legislación.*

En su organización y funcionamiento estas Instituciones están sometidas a lo establecido en la Ley de 6 de diciembre de 1941 y su Reglamento de 26 de mayo de 1943, si bien la facultad de dictar las normas específicas de cada una corresponde respectivamente al Ministerio del que dependen.

9. *Tendencias que se observan.*

Si en su origen la protección que otorgan estas Instituciones está influida fundamentalmente por el Estatuto de Clases Pasivas, el que sigue siendo derecho supletorio de las mismas, y en menor grado por los principios inspirados del seguro privado; en la actualidad se va produciendo una *lenta evolución*, pero firme, que llevará a la implantación de un régimen asistencial más de acuerdo con las exigencias del momento presente, y con la concepción de la Seguridad Social, como sistema de amparo total.

Esta evolución se manifiesta en el Derecho español vigente en tres tendencias principalmente:

1.^a *En la pensión de viudedad-orfandad*, concediendo igualdad a la mujer funcionario con respecto al varón, al causar la misma a favor de su cónyuge, y de orfandad en todo caso, pudiéndose acumular si ambos padres eran funcionarios.

Esta igualdad viene impuesta por la cotización idéntica que normalmente realiza la mujer con respecto al varón.

2.^a *Considerar el período de cotización como aportación mínima* a los fondos de la Institución, y no como requisito indispensable para tener derecho a la prestación. En consecuencia, si al producirse la causa

determinante no se tiene cubierto tal período, se concede la prestación, y de la misma se va descontando la aportación que faltaba, con lo cual se acentúa la protección social.

3.^a *Revisión de pensiones*, poniéndolas de acuerdo con el coste de la vida, única forma de que el sacrificio actual que la cotización implica dé sus frutos en el mañana, proporcionando los medios precisos para gozar de una vejez decorosa y que garanticen a la viuda y a los huérfanos la satisfacción de sus necesidades básicas.

No ignoramos los problemas financieros que la revisión periódica entraña, pero creemos que tiene solución si se aplican a esta atención fondos que en la actualidad, en muchos casos, van destinados, por un lado, a constituir reservas que en la práctica carecen de finalidad, y, por otro, se invierten en prestaciones graciabiles que no resuelven ningún problema, aunque contribuyen a hacer simpáticos los órganos de gobierno a los asociados.

III.—CONCLUSIONES.

1. *Juicio crítico del régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos.*

A) *Enfermedad.*

Al examinar el régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos españoles, hay que comenzar destacando, como ya se advirtió, la exclusión de los mismos de los beneficios del Seguro Obligatorio de Enfermedad, que les priva de una asistencia sanitaria que necesitan, y que acentúa las diferencias que existen entre dos grupos sociales, el laboral y el del funcionario, en contra de los principios de unidad entre los hombres de España. Si creemos que el único criterio jerarquizador es el del servicio a la Patria, éste no permite la diversificación existente, que fomenta recelos y crea divergencias.

Si el Seguro Obligatorio de Enfermedad vino a cubrir una necesidad apremiante: la salvaguardia de la salud de los españoles, ésta requiere los mismos cuidados si se pertenece a un escalafón público que si se figura en la plantilla de una empresa privada, siempre que los ingresos no permitan atender debidamente a las necesidades de aquélla.

En definitiva, es imprescindible articular la protección de la salud de los funcionarios y de sus familiares (12).

B) *Accidente.*

Ahora bien, si la atención a la salud y a la integridad física del funcionario se prestase cualquiera que fuese la causa de la perturbación, se tendría cubierta también la necesidad en caso de accidente, con lo que no se precisaría regularla especialmente, y con ello se irían jalonando

(12) Véase ALONSO OLEA y SERRANO GUIRADO, *La Seguridad Social de los funcionarios públicos*, pág. 175. Madrid, 1957.

precedentes para la deseada unificación sanitaria del accidente y la enfermedad mediante un tratamiento común.

C) *Protección familiar.*

En cuanto a la protección familiar, la aprobación de la Ley de Régimen Laboral de Ayuda Familiar de 14 de abril del presente año, marca pautas que sería conveniente seguir:

— Unificar totalmente los regímenes de Indemnización y de Ayuda Familiar, regulando el sistema con normas análogas a las contenidas en la Ley de 14 de abril.

— Revalorizar las prestaciones, colocándolas a nivel similar a las que disfruta el sector laboral.

— Implantar las prestaciones de nupcialidad y natalidad.

Si para atender al régimen laboral de ayuda familiar se van a destinar recursos económicos del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, no existe obstáculo, so pena de caer en una postura clasista, para que dicho Fondo cubra también el mayor gasto que supondría estructurar la Ayuda Familiar de los funcionarios con criterios análogos a la del régimen laboral.

Avanzar hacia un régimen uniforme en la Ayuda Familiar de los trabajadores del campo y de la ciudad, de los funcionarios centrales y locales, significaría un hito importante en el camino que conduce a la unificación deseada.

Si las necesidades familiares son muy similares, independientemente de cuál sea la naturaleza de la entidad a la que se presta el trabajo, parece aconsejable implantar un sistema general uniforme que responda al principio de igualdad de oportunidades.

En consecuencia, se nos presenta como la primera meta establecer en los distintos sectores—industrial, agrario, local y central—sistemas similares, y una vez vigentes, la unificación se impondrá por sí sola.

C) *Vejez-invalidéz-supervivencia.*

La cobertura de estos infortunios se efectúa actualmente mediante la protección otorgada por el Estatuto de Clases Pasivas y las Mutualidades de Funcionarios, por lo que hay que examinar conjuntamente ambos sistemas para poder emitir un juicio global.

a) *Edad de jubilación o retiro.*

En primer lugar nos encontramos con que la edad de jubilación o retiro no parece, en términos generales, la más adecuada, ya que la Administración prescinde de los servicios de muchos funcionarios de gran utilidad por sus conocimientos, experiencia y madurez.

En consecuencia, se impone una revisión para fijar, no la edad, sino las edades de jubilación o retiro, según cuál sean las exigencias de la actividad que se realice.

En efecto, existen actividades públicas que por la capacidad física que requieren sería conveniente adelantar la edad de jubilación o retiro.

En cambio, hay otras que se pueden continuar con normalidad pasados los setenta años de edad, pues lo que requieren es madurez y reflexión.

En muchos casos se observa que la jubilación o retiro forzoso a los setenta años es un derroche de energías que pierde la Administración, y que además le resulta costoso, pues sigue utilizando los servicios de tales funcionarios, a los que satisface su pensión, más una gratificación, y además tiene que cubrir la plaza y abonar sus haberes al nuevo ocupante de la misma.

¿No sería más conveniente que continuase en dicha plaza el hoy jubilado o retirado prematuramente, aunque sea cumpliendo un precepto legal?

Puede pensarse que esta medida cerraría el paso a los jóvenes, pero esto no sería exactamente así, pues el crecimiento de la Administración es fatal, como pone de relieve el profesor Northcote Parkinson, y, en consecuencia, los nuevos puestos serán cubiertos con los jóvenes.

El retraso en la jubilación de bastantes grupos de funcionarios originaría una economía que se podría dedicar a mejorar las pensiones.

b) *Sueldo regulador.*

Otro defecto gravísimo del sistema actual de pensiones está en el sueldo regulador. Al tener esta consideración únicamente el sueldo acreditado en los Presupuestos Generales del Estado, y ser aquél una parte ínfima de los haberes que percibe el funcionario por el desempeño de su puesto, resulta un manifiesto desequilibrio entre sus ingresos en activo y pasivo, pues en esta última situación, en el mejor de los casos, el 80 por 100 no es del total de sus percepciones activas, sino a lo sumo de la tercera parte de las mismas (13).

Es decir, que un funcionario que en activo perciba 8.000 pesetas mensuales, sin contar la Ayuda Familiar, al jubilarse, si cuenta con treinta y cinco años de servicios y está acogido a los derechos pasivos máximos, no percibirá el 80 por 100 de esa cantidad, que serían 6.400 pesetas, sino que a lo sumo percibirá 2.130 pesetas, a lo que habrá que añadir la pensión complementaria de su Mutuality, que podemos cifrarla en unas 800 pesetas, con lo que en total tendrá 2.930 pesetas, lo que significa el 37 por 100 de sus ingresos reales en activo.

Este brusco descenso en sus ingresos y, como consecuencia, en sus disponibilidades, descorazona al funcionario que ha dedicado su vida entera a servir a la Administración.

¿Cómo puede existir un desequilibrio tan manifiesto? Es puramente fruto de las distintas percepciones que se satisfacen al funcionario por su trabajo que reciben múltiples denominaciones, todas distintas de sueldo.

En un principio, sueldo era la retribución que el funcionario percibía por su trabajo. Hoy, sueldo es la parte de la retribución que figura consignada en el Presupuesto de Gastos. Parte que no es, ni mucho menos, la más importante de las que recibe por la prestación de su trabajo.

(13) Véase ALONSO OLEA y SERRANO GUIRADO, *La Seguridad Social de los funcionarios públicos*, pág. 72. Madrid, 1957.

Este hecho, bastante antiguo, se ha agravado en grado sumo con las retribuciones complementarias procedentes de las Tasas y Exacciones Parafiscales. Retribuciones complementarias que se han convertido en muchos casos en las principales por su cuantía.

Estas retribuciones «complementarias», si en muchos casos han resuelto la situación de los funcionarios estatales cuando permanecen en activo, en cambio, la han agravado extraordinariamente al pasar a la pasividad, pues se produce el desequilibrio indicado.

¿Significa esto que se tenga que volver a la situación anterior? No; implica únicamente que el rendimiento de las Tasas y Exacciones Parafiscales debería destinarse no sólo para retribuir el activo, sino también al pasivo.

Es decir, que su gasto no debería ser todo actual, sino parte diferido, para mejorar las pensiones pasivas: tanto las del funcionario como las de sus familiares.

En la actualidad en bastantes casos se destina una porción del rendimiento de las Tasas y Exacciones Parafiscales a las Mutualidades de Funcionarios; pero esa porción es muy reducida y, además, cuando no lo es, contribuye a incrementar las diferencias existentes entre los funcionarios pertenecientes a distintos Ministerios.

Si las Tasas han supuesto un obstáculo mayor para unificar el concepto de sueldo por su repercusión pasiva, pueden, paradójicamente, contribuir a su unificación.

Veamos: el obstáculo tradicional para unificar las percepciones en un sueldo único por categoría ha sido el considerar a éste como base para la determinación de los haberes pasivos.

Por ello, la Administración, cuando ha tenido que reconocer una mejora a sus servidores, ha procurado asignarle cualquier denominación distinta a sueldo, para que no tuviese repercusión pasiva en el futuro, pues en otro caso, pensaba, la carga era doble: una actual y otra futura: en la pensión correspondiente. De aquí su resistencia a aumentar los sueldos, que ha sido siempre menor, cuando el incremento tenía denominación distinta.

Este problema se ha acrecentado grandemente con las Tasas y Exacciones Parafiscales, pues al originar las mismas elevaciones de consideración en las retribuciones de los funcionarios, el desequilibrio entre haberes activos y pasivos se ha agudizado.

Ahora bien, decíamos que las Tasas también pueden contribuir a la unificación del sueldo. Veamos cómo.

Anticipábamos que el rendimiento de las Tasas no debe limitarse a mejorar las percepciones activas, sino que debe mejorar también las pasivas. ¿Cómo? Destinando una parte considerable de dicho rendimiento a la constitución de pensiones, pero no las complementarias otorgadas por las Mutualidades, sino las generales concedidas a todos los funcionarios.

En la Ley de 1958 sobre Tasas y Exacciones Parafiscales se vislumbraba la unificación del régimen de las mismas, para lo cual lo primero

era descubrirlas, someterlas a un tratamiento uniforme, controlar su rendimiento y, por último, unificación total.

Parece que estamos ante la tercera fase, y si ésta no se aprovecha para destinar parte de su rendimiento a las pensiones, del régimen general, cuando llegue la unificación y consiguiente absorción por el Tesoro, se habrá perdido una ocasión única para mejorar con carácter general los derechos pasivos, ocasión que no se volverá a presentar tan fácilmente.

Si la mejora de las pensiones se efectúa a cargo de ingresos no presupuestarios, evidentemente que los sueldos se pueden reordenar incluyendo todas las percepciones que se abonan al funcionario.

Es decir, que las tasas pueden permitir esta unificación y, como consecuencia, se podrán conocer los haberes reales que cada funcionario central percibe.

La forma en que las Tasas pueden contribuir a mejorar las pensiones la expondremos al hablar de la financiación del sistema que se sugiere.

c) *Revalorización de pensiones.*

Punto que merece analizarse es el de la revalorización de pensiones iniciada con la Ley de 23 de diciembre de 1961. Esta Ley, como dijimos, representa la preocupación gubernamental por mejorar la situación de los que un día sirvieron a la Administración Central. Es un esfuerzo gigantesco, como lo prueba su coste para ésta. Es una medida laudable y revolucionaria, que sólo satisfacción produce. Pero, sin embargo, a fuerza de ser sinceros, hemos de reconocer que es insuficiente, y ello por la misma razón que hemos expuesto al hablar del regulador.

En tanto el sueldo sea una porción—no la más importante—de la retribución del funcionario, cualquier actualización de la base del porcentaje que percibe será un remedio parcial, pues lo único que se consigue es poner al día la pensión, pero si ésta es exigua, la puesta al día también lo es.

En consecuencia, el remedio no puede limitarse al efecto, ha de adentrarse en la causa, y la causa es la base ficticia.

Vale más señalar un 50 por 100 del sueldo como pensión, y que aquél sea real, que hablar de un 80 por 100, que no llega con pensiones complementarias al 40 por 100.

En definitiva, la brecha abierta por la Ley de 23 de diciembre de 1961 no ha de cerrarse, sino aprovecharse al máximo, ya que ha establecido un cauce que ahora hay que utilizar al sumo. Quizá su perfeccionamiento radique en determinar que automáticamente, sin necesidad de petición de parte, cualquier variación del sueldo implicará una revisión de oficio de las pensiones causadas, con lo cual no existirá el temor de no alcanzar una mejora que se vislumbra en el futuro.

d) *Supervivencia.*

En cuanto a las pensiones de supervivencia, la reforma es todavía más urgente, para que garanticen un nivel de vida decoroso a la viuda y a los huérfanos.

Decoro que es difícil de conseguir con el 25 por 100 del regulador, incrementado con la Ayuda Familiar y la pensión complementaria, aun cuando exista el límite mínimo de las 500 pesetas mensuales.

Quizá en este campo el Fondo de Asistencia Social podría contribuir con su ayuda para mejorar la situación de manifiesta necesidad con que se encuentran muchas viudas y huérfanos, a los que el recuerdo de un pasado, más o menos brillante, les impide airear su indigencia, que la padecen con resignación y en silencio.

El derecho a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales, que reconocen a todos los españoles el Principio IX de la Ley de 17 de mayo de 1958, exige debida atención a las necesidades de los supervivientes del funcionario.

Atención que demanda una regulación actual de tales derechos, acorde con la Justicia Social, y conforme con las posibilidades de la Administración y la sociedad españolas.

2. *Revisión del sistema de Seguridad Social de los funcionarios públicos.*

A) *Objeciones al sistema español.*

Como consecuencia de la exposición que antecede podemos concretar que, en nuestra opinión, las principales objeciones que se pueden hacer al sistema español de Seguridad Social de los funcionarios públicos son las siguientes:

1.^ª *Complejidad*, tanto por la legislación que lo regula como por los Organismos que intervienen, como por las prestaciones que otorga. Creemos evidente este defecto, pues es suficiente pensar en un supuesto de jubilación o de viudedad, para observar las distintas normas aplicables, los diferentes Organismos ante los que hay que acudir y los diversos recibos que hay que firmar.

Todo ello independientemente de las molestias que al interesado origina, que son bastantes, da lugar a varios expedientes, que precisan de funcionarios que los instruyan y tramiten. En definitiva, cansancio para el futuro beneficiario y gastos para la sociedad.

Complejidad que está en contradicción con la reforma administrativa emprendida en la Administración española.

La celeridad, economía y eficacia, como normas de actuación, demandan una unificación de órganos y una simplificación de procedimientos que disminuyan costos y atiendan a la comodidad de los que fueran funcionarios y de sus derechohabientes.

2.^ª *Manifiesta desproporción entre el coste del sistema y la protección otorgada a los beneficiarios.*

Esta afirmación se basa en conjeturas, ya que, particularmente, no hay forma de poder reunir los datos de la totalidad de gastos que el mismo origina; pero basta el examen de los recursos con que cuenta para poder considerar que la parte de renta nacional que absorbe es consi-

derable. Sin que se pueda pensar, pues ahí está la realidad demostrándolo, que también lo es la ayuda que otorga.

Si se pudiese cifrar la aportación de la sociedad al sostenimiento del régimen de Seguridad Social de los funcionarios, no sólo en forma directa—que se puede calcular—: consignación presupuestaria para Clases Pasivas, protección familiar y subvenciones a las Mutualidades de funcionarios, sino también en forma indirecta: adquisición de pólizas y sellos benéficos, participación en multas, Tasas y Exacciones Parafiscales, derechos y licencias, recargos en derechos, cuotas, honorarios, etc.; se obtendría un montante tal, que sorprendería extraordinariamente al que tuviese la suerte de conocer la cantidad, y, sin embargo, repetimos, la protección no es total.

3.^a *Total falta de adecuación con las necesidades del momento presente*, no sólo en Clases Pasivas, como prestación fundamental, sino también en las Mutualidades, muchas de las cuales no tienen justificada su existencia con la protección que conceden.

4.^a *Desmedido afán a la dispersión y a la creación de Organismos o regímenes innecesarios*, con el consiguiente aumento de los gastos sociales y la lógica falta de conexión legislativa y orgánica, motivados por la ausencia de un plan general asistencial, laguna que se ha pretendido cubrir con múltiples medidas de urgencia, que se van superponiendo a las preexistentes.

Se dan casos de creación de un sistema asistencial independiente para proteger a los miembros de un Cuerpo que ya contaban con su propia Mutualidad. ¿No sería más lógico atribuir a ésta esa nueva función dotándola de los fondos destinados a tal fin?

5.^a *Ser incompleto*. Por lo menos, en un doble sentido: en extensión, por cuanto quedan riesgos fundamentales sin cubrir—primordialmente los que afectan a la integridad física—, y, en intensidad, por cuanto, como hemos repetido, las prestaciones que se conceden en muchos supuestos, son insuficientes para satisfacer la necesidad sentida que las demanda.

6.^a *Ser lenta la incorporación al sistema de los principios sociales de protección* que van sustituyendo a los caducos procedentes del Seguro privado.

Es decir, que frente a la finalidad de lucro, inspiradora de los Seguros privados, que lleva a la restricción de los beneficios y de los supuestos en que proceden, surge la tendencia social de la adecuación de las prestaciones a la necesidad sentida, que es la que determina no sólo la extensión de aquélla, sino también los casos en que se ha de otorgar.

Toda medida de Seguridad Social, independientemente de la forma que adopte su gestión, Seguro, Mutualidad, Asistencia, etc., ha de ser, fundamentalmente, eso, una medida de Seguridad Social, que no puede ser alterada, cuando no suprimida por burocraticismos inoperantes o por formalismos trasnochados.

Distinto es el que se adopten cuantas medidas sean precisas, no sólo

preventivas, sino también represivas, para cortar abusos posibles, aunque no frecuentes.

Excepción a esta lenta incorporación fueron, por un lado, las pensiones mínimas y, recientemente, la revalorización de pensiones, que supone, como queda dicho, una medida revolucionaria, más que por los beneficios actualmente concedidos, por lo que significa para el futuro, ya que abre rutas insospechadas tanto para el funcionario como para el trabajador perteneciente al sector laboral.

B) Puntos iniciales sobre un posible sistema total de Seguridad Social de los funcionarios.

El análisis realizado ha puesto de relieve la necesaria y urgente reorganización del sistema de Seguridad Social de los funcionarios públicos españoles, que es precisamente, como indicamos, la única finalidad del presente trabajo.

Ahora bien, una cosa es que se acepte la imperiosidad de la reforma, y otra muy distinta, el que haya unanimidad en cuanto a la forma de realizarse, ya que son múltiples los posibles procedimientos a seguir.

Fundamentalmente, creemos que sólo hay dos:

a) Adaptación del sistema vigente a las necesidades actuales. Es decir, reforma de lo que hoy existe, retocándolo.

b) Implantación de un sistema total y único.

El primero, que es más fácil de aplicar, consistiría en esencia:

— Extensión a los funcionarios del Seguro Obligatorio de Enfermedad y del Seguro de Accidentes de Trabajo.

— Nuevo texto del Estatuto de Clases Pasivas.

— Reglamento General de las Mutualidades de Funcionarios.

Mientras que el segundo exigen un estudio completo—jurídico, económico y social—para sentar las bases de su organización y funcionamiento.

No obstante las dificultades que la implantación de este último entraña, nos mostramos partidarios de su establecimiento, por la trascendencia que el mismo tendría, no sólo para los comprendidos en él, que verían cubiertas en forma adecuada sus necesidades, sino también, en cuanto influiría decisivamente en el sector laboral, determinando la unificación deseada de sus normas de Seguridad Social.

La implantación del régimen propugnado exigiría partir de la diversidad de medidas presentes unas fundamentales; complementarias, otras. Dirigidas todas a garantizar al funcionario y a su familia contra las consecuencias económicas de los riesgos biológicos, profesionales y sociales que les amenazan.

En este sentido, parece posible la implantación de un sistema completo de prestaciones que cubriese satisfactoriamente estos riesgos, y fuese gestionado por un único Organismo, que no tendría que ser ni complejo ni gigantesco, pues la experiencia nos muestra que puede ser sencillo, ágil y eficaz, sobre todo si tenemos en cuenta que su campo de

aplicación—funcionarios y sus familiares—iba a estar desde un principio determinado, y que se dispondría de las suficientes estadísticas relativas a siniestralidad, proporcionadas tanto por la Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, como por el Consejo Supremo de Justicia Militar y por los servicios de las distintas Mutualidades.

Podría ser, en nuestra opinión, el sector social del funcionariado el campo de experimentación de un Seguro Unico, en el que se observarían los problemas que la implantación de tal régimen plantea.

Es evidente la economía que se conseguiría y las ventajas innumerables que se lograrían, tanto para el Estado como para sus servidores y para la sociedad en general. Máxime teniendo en cuenta que no habría el problema, que se suscitará si se llega a aplicar en el régimen laboral, de los funcionarios que sobrasen al reestructurarse la organización existente, pues, en las Mutualidades de funcionarios, en principio, los servicios de las mismas son llevados por funcionarios del Cuerpo respectivo, cuando no es un Negociado del Organismo al que pertenece el que lleva la gestión.

A primera vista parece que, como consecuencia de esta forma de gestión al implantarse el sistema unificado, aumentarían los gastos de personal. La realidad es lo contrario, pues una cosa es que con el fin de no detraer de los recursos cantidades para personal, el Estado permita que algunos funcionarios suyos se encarguen de este servicio, en lugar del propio, con lo cual corren a cargo de éste las remuneraciones de los mismos, y otra cosa es que el gasto exista, y que el mismo disminuya al simplificarse la organización actual, pues ya no será preciso que tantos funcionarios se ocupen de esta actividad.

En este sentido, sería sumamente interesante efectuar un estudio de los costos que la sociedad española soporta por la existencia y funcionamiento de las múltiples Mutualidades de funcionarios.

Si se computasen las retribuciones del personal dedicado a esta actividad, las rentas de los locales donde están instalados, los gastos de servicios y material resultarían, con toda seguridad, cantidades tan elevadas que permitirían costear íntegramente la gestión del sistema único de Seguridad Social de los funcionarios públicos españoles.

El esquema del posible sistema podría ser el siguiente:

a) *Campo de aplicación.*

— *Asegurados.*—Lo serían todos los funcionarios públicos de la Administración Central. Si bien quizá fuese conveniente en una primera etapa limitar la aplicación a los civiles.

— *Beneficiarios.*—Lo serían tanto los asegurados como sus familias, entendidas éstas en sentido estricto.

También, transitoriamente, lo serían todos los pensionistas actuales, ya de Clases Pasivas, ya de las Mutualidades de funcionarios.

b) *Afiliación.*—Se entendería automáticamente por el hecho de la toma de posesión como funcionarios en propiedad.

c) *Cotización*.—Se efectuaría por retención de la nómina en el momento del abono del sueldo, quedando las cantidades recaudadas, así como la aportación estatal, a disposición de la Mutualidad.

La fijación de la cuota correspondiente, tanto del funcionario como del Estado, facultad de los órganos de gobierno de la Mutualidad, con aprobación del Ministerio de Hacienda, se haría, periódicamente, a la vista del desenvolvimiento financiero de la Institución y de las obligaciones futuras previsibles.

Siendo la finalidad del sistema la de proteger ampliamente al funcionario y a sus familiares contra las contingencias que le amenazan, una vez cubiertas estas atenciones en la forma previsible, sólo se precisaría una reserva no muy elevada para garantizar cualquier oscilación de la siniestralidad. Decimos que la reserva no tiene que ser elevada, pues es suficiente con que cubra los riesgos extraordinarios de un ejercicio, pues al siguiente, si fuese preciso, se podría elevar las cuotas.

Junto a esta reserva, de deberá constituir otra especial, que cubra la elevación de la cuantía de las pensiones concedidas, cuando así lo exija el costo de vida. Es decir, que pueda técnicamente llevarse a cabo la revisión de las pensiones, poniéndolas de acuerdo con las necesidades de sus perceptores.

Cuidado especial se debería tener en que los fondos acumulados sean los indispensables, pues la formación de cuantiosas reservas, aunque se inviertan en obras de interés social, suponen, por un lado, un ahorro coactivo sin correspondencia con su fin propio y, por otro, la dedicación de la Mutualidad a actividades que no son típicas para las que se crea.

d) *Prestaciones*.—Se podrían dividir en sanitarias y económicas.

Las primeras procederían, en todo caso, de dolencia o de lesión, cualquiera que fuese su origen o duración, y comprenderían los servicios de medicina general, especialidades, intervenciones quirúrgicas e internamiento sanatorial, así como el abono del 50 por 100 del importe de los productos farmacéuticos empleados.

Las segundas, es decir, las económicas, se otorgarían en los casos de

- Jubilación o retiro.
- Invalidez.
- Larga enfermedad.
- Fallecimiento.
- Viudedad.
- Orfandad.

En cuanto a la protección familiar, ya se ha indicado que lo conveniente sería actualizar el sistema vigente, unificándolo de acuerdo con las directrices de la Ley de 14 de abril del presente año, manteniendo el procedimiento de pago directo por las Dependencias de la Administración y con cargo al Tesoro.

Es decir, que razones de simplificación administrativa aconsejan no integrar la Ayuda Familiar en el sistema que se propugna.

e) *Recursos económicos.*

Los fondos del sistema unificado podrían estar constituidos por los siguientes recursos:

1.º *Capital fundacional.*—Consistente en los fondos de todas las Mutualidades y Montepíos de funcionarios existentes, que se integrarían en dicho sistema.

2.º *Cuotas de los asegurados.*—Cifradas en el descuento del tanto por ciento de los haberes totales que perciban, que se estime procedente.

En su cálculo hay que tener en cuenta que actualmente oscila alrededor de un 8 por 100, sumando el porcentaje por derechos pasivos máximos y cuota de Mutualidad.

3.º *Aportación estatal.*—En la que habría que distinguir dos partidas:

— *Ordinaria.*—Igual al porcentaje que proceda de los haberes totales de sus funcionarios. Porcentaje que debería ser más elevado que el que satisfagan los propios interesados. Quizá de un 12 a 14 por 100.

— *Extraordinaria y transitoria.*—Igual a la cantidad precisa para el pago de las pensiones que perciben los actuales pensionistas.

Es posible que se piense que si durante bastantes años tenía que correr el Tesoro con el importe de las pensiones de los pasivos actuales, que no obtendría de entrada la Administración ninguna ventaja, sino, al contrario, un aumento considerable de sus gastos cifrados en el montante de la aportación ordinaria.

Esto sería cierto en parte, pues si bien se aumentaban los gastos, este incremento es indispensable en la etapa de traspaso de obligaciones, pero sería una inversión rentable, ya que en el futuro la carga por pasivos quedaría delimitada en una partida relativamente pequeña, dentro del presupuesto general de gastos.

Por otra parte, se descargaría de los gastos que actualmente origina la gestión de pasivos.

4.º *Aportación social.*—Constituida por la parte del rendimiento de las Tasas y Exacciones Parafiscales destinada a pasivos. Parte que podría estar constituida, en primer lugar, por las cantidades actualmente destinadas a este fin, incrementadas con un porcentaje sustancioso del mayor rendimiento que se obtuviese con las mismas en el futuro.

Es decir, que para respetar posibles derechos adquiridos se podría dedicar el mayor rendimiento para este fin, con lo cual, como repetimos, las Tasas contribuirían a mejorar las pensiones, y a permitir reordenar los sueldos, integrándolos con todas las percepciones que de forma regular y periódica devengue el funcionario por el desempeño de su puesto de trabajo.

5.º *Rendimiento de los bienes propios.*

6.º *Donativos, herencias y legados.*

f) *Organización.*

El ente gestor podría ser la Mutualidad General de Funcionarios Públicos, dependiente de la Presidencia del Gobierno, e integrada administrativamente en el Instituto Nacional de Previsión, con lo cual se podrían utilizar sus servicios administrativos y técnicos y todas sus dependencias territoriales, y no sería preciso crear una estructura especial, que resultaría sumamente costosa.

Mutualidad General que sería dirigida por sus órganos propios de gobierno, integrados por representantes de la Administración y de los funcionarios, y cuya fiscalización económica correría a cargo de la Intervención General del Estado.

C) *Consideraciones finales.*

1.^a Quizá una de las principales dificultades a superar sea el problema de los derechos adquiridos por los funcionarios como consecuencia de la existencia de las Mutualidades actuales y del régimen de Clases Pasivas, y de su contribución a ellas.

Creemos que si bien esto plantea problemas complejos, los mismos no son insolubles, en cuanto se piense en la creación de una situación transitoria, en la que bien respetando los actuales derechos totales que les correspondan, con la paralela cotización total, bien acogiendo a los derechos que se establecen con la cotización que se impone, se podrá liquidar la cuestión en forma satisfactoria para todos.

Y que esta dificultad se puede vencer lo patentiza el precedente más inmediato que existe en la Administración española, representado por la implantación de la Mutualidad Nacional de Administración Local.

En la Administración Local existían multitud de Instituciones de Previsión de los funcionarios, y, sin embargo, la Mutualidad Nacional se ha creado, luego no existen razones que impidan realizar en la esfera central lo que antes se ha verificado en la local: los derechos adquiridos de los funcionarios de ésta eran tan respetables como los de los de aquella, y si se han podido respetar y salvaguardar debidamente, de igual modo puede suceder en la Administración Central.

2.^a El momento presente de la Administración española es el más adecuado para acometer la revisión total del sistema de Clases Pasivas y de Seguridad Social de los funcionarios públicos estatales.

Y ello, por razones de urgencia, de oportunidad y de posibilidad.

— *Razones de urgencia*, por cuanto resulta insostenible la situación de desequilibrio del funcionario con respecto a los restantes sectores españoles, en cuanto a la Seguridad Social, como se ha repetido a lo largo del presente estudio.

— *Razones de oportunidad*, por cuanto el régimen de Tasas y Exacciones Parafiscales brinda una ocasión única para asentar el nuevo sistema sobre sólidas bases económico-financieras.

— *Razones de posibilidad*, por cuanto la implantación del nuevo sistema requiere, como hemos puesto de relieve, durante su fase de

traspaso y de consolidación, de recursos extraordinarios que sólo se pueden arbitrar en una situación de superávit presupuestario y de estabilidad económica como la presente.

En definitiva, en el examen realizado creemos haber puesto de relieve:

1.º La necesidad de la revisión del sistema de Clases Pasivas y de Seguridad Social de los funcionarios públicos estatales.

2.º Las posibilidades inmensas que existen en la actualidad para acometer dicha revisión con sentido realista y de acuerdo con la Justicia Social.

Por último, hemos de manifestar que las sugerencias formuladas no lo han sido con la creencia de que sean la solución a los problemas existentes, sino con el deseo y con la pretensión de que contribuyan a hallar la mejor solución a cada uno de dichos problemas.

JULIÁN CARRASCO BELINCHÓN