

**EL ESTATUTO  
DE CLASES PASIVAS  
Y LA SEGURIDAD SOCIAL  
DEL  
FUNCIONARIO PUBLICO**

35.087.4/5(46)

Por JULIAN CARRASCO BELINCHON

El régimen vigente de Clases Pasivas se ha visto desbordado a causa de alteraciones de carácter social, económico e incluso biológico que se han producido en los últimos años. Tras un examen de las circunstancias, el autor apunta una posible solución para actualizar tan importante materia.

**I. EL ESTATUTO DE CLASES PASIVAS**

**1. Objetivo conseguido**

El Estatuto de 1926 supuso un gran avance e implicó meritorio esfuerzo, en cuanto logró concluir con la diversidad de sistemas hasta entonces vigentes, estableciendo un régimen uniforme.

Consiguió en aquel momento resolver un problema difícil que preocupaba profundamente a los distintos Gobiernos, como lo prueban los nueve proyectos de Ley sobre esta materia, elaborados en el primer cuarto del presente siglo, que, sin embargo, no lograron plasmar en la realidad. Estos proyectos fueron, como es sabido, los de ALLENDESA-LAZAR, URZAIZ, BESADA, RODRIGÁNEZ, NAVARRO REVERTER, SUÁREZ INCLÁN, BUGALLAL, ALBA y BERGAMÍN.

**2. Dificultades**

El obstáculo principal que se opuso a estos proyectos, que después contribuiría a que el Estatuto no alcanzase plenamente el fin perseguido, era el de coordinar el interés público del mínimo gasto por clases pasivas, con los derechos adquiridos por los funcionarios y, sobre todo, con el deber público de amparar a éstos al cesar de servirle y a sus familiares al fallecer los mismos.

**3. Situación actual**

Si el Estatuto de funcionarios de 1918 ha fracasado, como lo demuestra la realidad y se ha puesto de relieve acertadamente en estas páginas por distintas plumas, no es menos cierto que de igual forma es ineficaz en la actualidad el Estatuto de Clases Pasivas de 1926, si bien las causas sean distintas en uno y otro caso.

En aquél—como se ha dicho—, la principal ha sido la inexistencia de un centro directivo encargado de aplicarlo con criterio uniforme; en éste, pese a contar con un órgano específico de dirección y actuar con eficiencia, las circunstancias hicieron más que la labor del mismo.

#### A) CAUSAS GENÉRICAS DE LA INADECUACIÓN

Podemos dividir las en tres grandes grupos:

a) **Biológicas.**—La elevación constante del promedio de vida que ha prolongado en el tiempo la carga que suponen las clases pasivas;

b) **Administrativas.**—La expansión de las actividades de la Administración, consecuencia de las exigencias sociales que demandan cada día mayor número de servicios y, por tanto, de personal. Con ello se ha extendido en el espacio la carga de clases pasivas, al ser más numerosos sus beneficiarios;

c) **Económicas.**—El progresivo aumento del coste de vida que ha impuesto activamente la elevación de las pensiones disfrutadas.

#### B) CAUSA ESPECÍFICA

Si bien el Estatuto estableció un sistema futuro de disminución del gasto público al reconocer a los nuevos funcionarios pensiones menores; y si también respetó los derechos de los pensionistas y de los funcionarios anteriores, sin embargo, no comprendió el tercer aspecto indicado—cumplir el deber de protección que le incumbe respecto a sus servidores y familiares de los mismos—, ya que la distinción teórica entre derechos mínimos y máximos hizo que la realidad fuese únicamente de derechos mínimos, pues lo ínfimo del sueldo no permitía a su titular detraer la vigésima parte del mismo para constituir los derechos máximos.

La previsión desacertada de la protección al funcionario y a sus familiares ha sido la causa concreta de que en el momento actual, y desde hace muchos años, el régimen del Estatuto de Clases Pasivas no responda a la finalidad perseguida.

#### C) CONSECUENCIAS:

a) **Genéricas.**—Creemos que la mejor forma de ponerlas de relieve es señalar las medidas que se han tenido que adoptar. Todas y cada una de ellas implican el reconocimiento implícito de la insuficiencia del régimen del Estatuto, desbordado hoy por las circunstancias.

Estas medidas han sido:

1.<sup>a</sup> El Decreto-ley de 9 de diciembre de 1949 estableciendo la ayuda a los pensionistas de clases pasivas.

2.<sup>a</sup> El fomento de las Mutualidades de Funcionarios y su protección y ayuda.

3.<sup>a</sup> La Ley de 19 de diciembre de 1951, por la que se impusieron coactivamente los derechos pasivos máximos a los nuevos funcionarios, derogando para éstos el sistema de opción.

4.<sup>a</sup> La posibilidad de disfrutar de los derechos pasivos máximos sin aportación de los interesados, establecida en la Disposición transitoria 18 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952.

5.<sup>a</sup> Establecimiento por Decreto de 27 de noviembre de 1953, de un sistema de pensiones análogo al que los derechos máximos, pero sin aportación de los funcionarios, en el Reglamento del Personal Sanitario al servicio de las Corporaciones Locales.

6.<sup>a</sup> La alteración de las cuantías de las pensiones previstas en el Estatuto, por la Ley de Mejoras a las Clases Pasivas de 17 de julio de 1956.

b) **Específicas.**—Si con estas medidas se ha conseguido en parte resolver momentáneamente el problema, sin embargo, se han suscitado otros nuevos que estimamos más graves:

1.<sup>o</sup> *Para el Estado:* incremento de la carga de las Clases Pasivas.

2.<sup>o</sup> *Para la sociedad:* ahora no sólo tiene que hacer frente al gasto que significa la consignación presupuestaria para esta atención, sino que tiene que soportar también el coste de las Mutualidades de Funcionarios, mantenidas, en su mayor parte, por ingresos indirectos que proceden de aquélla.

3.<sup>o</sup> *Para el funcionario:* el sistema complejo vigente no es satisfactorio, pues la uniformidad y generalidad han sido sustituidas por una gran diversidad, determinada principalmente por el Organismo al que se sirve, ya que siendo distintos los beneficios que otorga cada Mutualidad y diferente la aportación del interesado resulta un trato diverso. De hecho sucede que dos funcionarios de igual categoría administrativa y con idénticos años de servicio perciben prestaciones diferentes, como puede comprobarse con la simple lectura de los Estatutos de las innumerables Mutualidades de Funcionarios que existen.

## II. ASPIRACION DEL FUNCIONARIO

### 1. Contenido

En la actualidad, la aspiración del funcionario público en este aspecto puede centrarse en el deseo de disfrutar de un régimen que le ampare tan ampliamente como el que protege al sector laboral.

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.

### 2. Causas de la alteración de situaciones

¿Cómo es posible que en tan breve período se haya producido este cambio radical de situaciones? Estimamos que las causas principales han sido las siguientes:

1.<sup>a</sup> La intervención estatal en el mundo laboral, impuesta fatalmente por los abusos y luchas clasistas, determinó la regulación de las relaciones de trabajo en todos sus aspectos: consideraciones morales, políticas, jurídicas y económicas.

2.<sup>a</sup> El hecho de que la intervención estatal se produjese en un momento histórico presidido por los principios de la Seguridad social, y también como consecuencia de los mismos, determinó la implantación de un régimen, en el que no sólo se regulan las condiciones de trabajo, sino que se estiman las necesidades globales del trabajador en sus diversos aspectos, con lo cual éste ha logrado:

- Una situación tan estable como la del funcionario;
- Mejor retribución.
- Y, además, tener cubiertos todos los riesgos que le amenazan tanto en el desarrollo de su actividad profesional como los que afectan a su existencia y posibilidades económicas familiares.

### 3. Motivos de insatisfacción

Ante esta situación el funcionario considera:

1.<sup>o</sup> Que la estabilidad en el cargo, que era la causa determinante de aceptar una retribución inferior en base a la permanencia, carece

ya de relevancia, pues igual situación se disfrutaba en el campo laboral. Conquista general que, por tanto, no puede ser factor de compensación.

2.º Que los beneficios otorgados al sector laboral exceden con mucho a los que él goza.

Si es de aceptación general la exigencia de un sistema protector amplio del sector laboral, idénticas razones postulan un amparo análogo para el grupo del funcionariado.

La cuestión difiere, en cuanto a las peculiaridades de éste, demanden en el aspecto formal un procedimiento distinto. Procedimiento que, no obstante, aspirará a una estructura lo más semejante a la general.

### III. EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS MEDIDAS TÍPICAS DE PROTECCIÓN DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

En el examen comparativo de los regímenes de seguridad social laboral y de funcionarios, y al analizar las medidas que en ambos tienen carácter general, nos encontramos con lo siguiente:

#### 1. Respecto a las prestaciones

A) *Medidas protectoras análogas, en las que únicamente existe diferencia en cuanto a los beneficios otorgados.*—Son las que cubren las cargas familiares y los riesgos de incapacidad, vejez y defunción.

B) *Medidas protectoras que sólo existen en el régimen laboral.*—Son las que cubren los riesgos de enfermedad-maternidad, accidente, larga enfermedad, las que atienden a las necesidades excepcionales (prestaciones extrarreglamentarias, crédito laboral) y las de formación profesional de los hijos y huérfanos.

#### 2. En cuanto al régimen económico y de gobierno

La aportación del funcionario para gozar de una protección semejante al del grupo laboral resulta muy superior, como puede comprobarse al sumar el descuento por derechos pasivos máximos y la cuota de la Mutuality, y, con todo, los beneficios son inferiores.

### IV. SOLUCIONES POSIBLES

Del examen realizado se deduce que el Estatuto de Clases Pasivas ha sido desbordado por las circunstancias, y, por ello, parece lógico que, paralelo al estudio de un nuevo Estatuto de Funcionarios, lo sea

también el del régimen que sustituya al anticuado Estatuto de Clases Pasivas. Régimen que debe comprender no sólo la regulación de los derechos pasivos, sino también la de todas las medidas integradoras de la moderna seguridad social, que, si en la actualidad se pretende articular con un criterio uniforme en nuestra nación, como se ha anunciado repetidas veces, dentro de un Plan, en éste podrían comprenderse las medidas que afecten al funcionario, otorgándole un amparo similar al concedido al sector laboral.

Cosa diferente—como ya decíamos—es si el procedimiento que se aplique haya de ser único o diferenciado, pues ello depende del contenido de dicho Plan y de los principios que lo informen:

## V. CONCLUSIONES

Lo ya expuesto puede concretarse en los siguientes puntos:

1.º El Estatuto de Clases Pasivas ha sido totalmente superado por la realidad, y de tal forma, que en el momento presente, en lugar de ser el texto único regulador de los derechos pasivos del funcionario público, civil y militar, ha pasado a ser el Cuerpo legal definidor de principios, que concede sólo parte de los derechos pasivos de que disfruta aquél.

2.º Como consecuencia, debería ser sustituido por un nuevo régimen legal que ya no se limitaría a regular los derechos pasivos, sino que comprendería la totalidad de normas reguladoras de la seguridad social del funcionario de la Administración Central o, mejor aún, del funcionario público español.

3.º Que este régimen de seguridad social no puede conceder al funcionario y a su familia una situación inferior a la reconocida al que trabaja en el sector laboral.

4.º Que estudiándose en estos momentos la implantación en nuestra patria un Plan Nacional de Seguridad Social, podría incluirse en el mismo el sistema peculiar de los funcionarios públicos, imponiéndoles y reconociéndoles iguales obligaciones y beneficios que a los restantes españoles.