

**HACIA
UNA REFORMA
DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS
FUNCIONARIOS
PUBLICOS**

35.088.36

Por **LUIS ENRIQUE DE LA VILLA**

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA (número 12) ha hecho alusión a la inadecuación del Estatuto de Clases Pasivas respecto de la realidad actual. En este artículo se exponen unas ideas sobre cómo pudiera orientarse la reforma general del sistema de seguridad social de los funcionarios públicos en España.

I. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRESENTE ESTUDIO

En el presente trabajo se alude al sistema de seguridad social de los funcionarios públicos de la Administración civil del Estado:

- Funcionarios públicos son solamente aquellos que hayan sido investidos en tal carácter con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- Seguridad social es una expresión que comprende todas las manifestaciones de protección (preventiva y reparadora) dispensadas al funcionario por su condición de tal y a sus familiares, cuando se cumplan los requisitos que en cada caso se establezcan, con ocasión o de una disminución en los ingresos o de un aumento en los gastos; se trata, en definitiva, de eliminar o paliar situaciones de necesidad creadas por la aparición de determinados eventos.

II. SEGURIDAD SOCIAL NACIONAL Y SEGURIDAD SOCIAL PROFESIONAL

Actualmente los funcionarios públicos disfrutan de un doble régimen de seguridad social que cubre muy insuficientemente los riesgos a que aquéllos o sus familias están abocados. Estos dos regímenes son nacional y profesional, respectivamente:

- La seguridad social nacional está constituida por la protección otorgada a los funcionarios a través del Estatuto de Clases Pasivas y disposiciones complementarias del mismo. Dicha protec-

ción es no sólo insuficiente en cuanto al fondo, sino también inadecuada en cuanto a la forma. Parece no ofrecer discusión la apremiante necesidad de modificar el contenido del Estatuto de Clases Pasivas; la disparidad puede surgir tan sólo en la elección del procedimiento más adecuado para ello.

- La seguridad social profesional viene representada por la coexistencia con aquel régimen general de diversas Mutualidades y Montepíos creados para proteger a los funcionarios públicos de ciertos riesgos a los que éstos se hallan expuestos. Pero tanto el número como los recursos y la consiguiente actuación de aquellas entidades están fuera de toda normalización. Generalmente cada Cuerpo de funcionarios tiene organizada su propia Mutualidad. Esta falta de uniformidad se traduce en desigualdades que afectan a la cobertura de los riesgos, a las prestaciones y a la organización, motivando la multiplicidad de gastos en la gestión administrativa e impidiendo una gestión financiera coordinada.

III. IDEAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA

A) *En general:*

La reforma predicada se ciñe únicamente a la esfera nacional. Sólo cuando ésta haya sido convenientemente ordenada llegará el turno a la reforma del actual sistema mutualista de base profesional. Mientras tanto, las prestaciones de las Mutualidades profesionales deben tener un carácter simplemente complementario y, a ser posible, orientarse a llenar las lagunas que necesariamente se observen en el ámbito nacional: es decir, política de crédito, auxilios extraordinarios y fomento del ahorro.

Con relación a la esfera nacional puede pensarse que si el contenido actual que al Estatuto de Clases Pasivas debe asignarse desborda con mucho el que aquél acogiera inicialmente, el mismo continente —sistema de Clases Pasivas— debe ser superado y sustituido por fórmulas más en consonancia con las tendencias que marcan la evolución de la seguridad social de nuestros días. Es decir: si se llega a admitir que en un futuro Estatuto de Clases Pasivas se comprenda no sólo lo relativo a los llamados en el presente derechos pasivos, sino también lo atinente a todas las medidas integradoras de la seguridad social, lo que no parece lógico es que se siga hablando de un Estatuto de Clases Pasivas, sino a lo más de un Estatuto de la seguridad social de los funcionarios

públicos. Y aún parece más aconsejable sustituir dicho sistema, respecto de los funcionarios públicos de la Administración civil del Estado, por la creación de un Servicio que administre y gestione la seguridad social de aquéllos de modo general y obligatorio; este Servicio, llegado el caso y de así estimarse adecuado, podría quedar incorporado al Plan Nacional de seguridad social.

B) *En particular:*

La posible reforma de la seguridad social nacional de los funcionarios públicos de la Administración civil del Estado debe tener en cuenta los criterios que a continuación se exponen:

a) *Personas protegidas.*—Se incluyen bajo esta rúbrica los asegurados y los beneficiarios:

- Son asegurados todos los funcionarios públicos de la Administración civil del Estado, cualquiera que sea el cuerpo a que pertenezcan y la categoría que dentro de aquél tengan asignada.
- Son beneficiarios sus familiares, consanguíneos o afines, hasta el grado que se determine en relación con el riesgo de cuya cobertura se trate.

b) *Entidad aseguradora.*—Lo es, con carácter exclusivo y en esta reforma que se sugiere, el Estado, por medio de su Servicio nacional de seguridad social de los funcionarios públicos.

c) *Riesgos cubiertos.*—La totalidad de los riesgos a que el funcionario público se halla expuesto surgen:

1.º *De la organización política o administrativa:*

- Pérdida del sueldo percibido por el funcionario a causa de sanción política o administrativa.
- Disminución del haber percibido por el funcionario público por interrupciones de servicio que le sean inimputables.

2.º *De la familia.*—El riesgo familiar se presenta discontinua o continuamente. La nupcialidad, la natalidad y la muerte son acontecimientos discontinuos, que es preciso proteger debido a los gastos que cada uno de ellos implica; en cambio, las cargas familiares pesan de modo continuo sobre el cabeza de familia, originando la necesidad de una ayuda ininterrumpida.

3.º *De la persona individualmente considerada.*—Estos riesgos se presentan, con relación a cualquier persona, por el hecho de serlo (ve-

jez, invalidez, muerte, enfermedad y maternidad) o por el hecho de desempeñar una cierta actividad profesional (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales). Tratando de la seguridad social de los funcionarios públicos, no parece que semejante distinción deba tener un alcance más allá del sistemático. Más lógico resulta incluir el riesgo de accidentes o de enfermedades profesionales en las categorías de invalidez, muerte o enfermedad, especificando los supuestos en que tales riesgos se producen por razones del servicio.

d) *Prestaciones.*—Las prestaciones han de estar en proporción con los riesgos de cuya cobertura se trate.

Las prestaciones pueden ser sanitarias (asistencias médica y quirúrgica; facilitación gratuita de productos, o, al menos, de ciertos productos farmacéuticos; hospitalizaciones y prestaciones complementarias, tales como prótesis, ortopedias, etc.) y económicas.

Siguiendo el esquema anteriormente trazado, las prestaciones correspondientes en cada uno de los supuestos serían las que a continuación se expresan:

1.º *En caso de riesgos nacidos de la organización política o administrativa:*

- La pérdida del sueldo percibido por el funcionario a causa de sanción política o administrativa dará lugar al percibo de prestaciones económicas—sustitutivas de aquél—y sanitarias—en caso de enfermedad—siempre que la sanción no implique la pérdida de tales derechos.
- La disminución del haber percibido por el funcionario a causa de interrupciones en el servicio que le sean inimputables, motivará la entrega de prestaciones económicas suplementarias del sueldo que el funcionario reciba en tales situaciones de desempleo, con el fin de completar el sueldo normal disfrutado en caso de servicio activo.

2.º *En caso de riesgos nacidos de la familia.*—En los supuestos de nupcialidad, natalidad y muerte el funcionario o sus beneficiarios percibirán, debidamente condicionadas, cantidades fijas establecidas de acuerdo con las correspondientes escalas.

Para el sostenimiento de las cargas que la familia supone, el Estado tiene establecido en la actualidad un sistema de Ayuda familiar que puede incorporarse, sin modificaciones esenciales, a la reforma que se

sugiere. Como modificación accesoría sería recomendable el aumento de las cantidades percibidas en el presente, aunque para ello fuera preciso la imposición de una pequeña cotización a cargo del funcionario.

3.º *En caso de riesgos nacidos de la persona individualmente considerada.*—Para la determinación de las prestaciones correspondientes al funcionario o a sus beneficiarios con relación a estos riesgos, parece conveniente distinguir las dos situaciones siguientes:

a) *Jubilación.*—La jubilación supone el cese definitivo del funcionario en el ejercicio de funciones públicas; situación, por tanto, que no se presume, debiendo ser declarada expresamente.

Dentro de la jubilación cabe estudiar las prestaciones que al funcionario pertenecen en los casos de vejez e invalidez y las que corresponden a sus beneficiarios en el supuesto de la muerte de aquél:

1) *Vejez.*—La jubilación debe venir impuesta, de modo forzoso, por el cumplimiento de una determinada edad, y voluntariamente o por el cumplimiento de una edad menor que aquélla o por haber prestado un número concreto de años de servicio. En la hipótesis de jubilación por alguna de estas causas, el funcionario tendrá derecho a las prestaciones siguientes:

— *Pensiones directas*, sustitutivas de sus haberes en activo y en la cuantía que resulte de aplicar un coeficiente determinado al sueldo regulador del funcionario. Respecto a la percepción de tales pensiones hay que aclarar que su procedencia se justifica desde que el funcionario haya cotizado durante un período de tiempo menor que el exigido en el presente para la consolidación de sueldo regulador. El coeficiente aludido no debe ser inferior a la unidad y se fijará en atención al tiempo de servicios y al sueldo regulador.

— *Prestaciones sanitarias*, en todo caso, cuando y siempre que sean necesarias.

2) *Invalidez.*—En los casos de jubilación por incapacidad física para el cumplimiento de la función pública, corresponderán al funcionario idénticas prestaciones que las señaladas para el caso anterior.

La enfermedad que se prolongue más allá de dos años será causa de la declaración de jubilación forzosa y dará lugar a que el funcionario perciba las prestaciones previstas en tal situación, siendo aplicables las observaciones realizadas al respecto. Pero tanto en los supuestos de

invalidez como en los de larga enfermedad que hayan determinado la jubilación del funcionario, éste podrá obtener la rehabilitación previo expediente de capacidad.

Si la incapacidad física o la enfermedad se adquieren a consecuencia del servicio prestado, el derecho al percibo de prestaciones será automático.

3) *Muerte*.—A los beneficiarios del funcionario fallecido corresponderán:

- *Pensiones familiares*, cuando aquél hubiera consolidado sueldo regulador, y sin condicionamiento alguno si la muerte sobrevino a consecuencia del servicio.
- *Prestaciones sanitarias*, mientras que sean beneficiarios del funcionario fallecido, cuando y siempre que sean necesarias.
- *Subsidio de gastos de sepelio*, equivalente a un tanto alzado destinado a compensar a quien hubiera asumido los gastos originados por el fallecimiento del funcionario.

b') *Enfermedad*.—Cuando el funcionario contraiga alguna enfermedad por cualquier causa, y su duración no exceda de dos años, le corresponderán las prestaciones siguientes:

1) *Tratándose de enfermedad común*:

- *Prestaciones sanitarias*, desde que se observen los primeros síntomas de la enfermedad y hasta donde sean necesarias.
- *Prestaciones económicas*, mientras se estuvieran percibiendo las sanitarias y siempre que el funcionario tuviere acreditado un periodo mínimo de cotización (*periodo de carencia*), salvo en el caso de que la enfermedad se hubiera contraído a consecuencia del servicio, ya que entonces procederían automáticamente. Las prestaciones económicas se concederán por un periodo máximo de dos años, pasados los cuales se estará a la protección dispensada a los jubilados por larga enfermedad.

2) *Tratándose de asistencia por maternidad*, prestaciones sanitarias hasta donde sea preciso; si a consecuencia del parto surgieran complicaciones que impidieran al funcionario incorporarse al servicio pasado el límite máximo previsto para el descanso obligatorio (durante el que se percibirá el sueldo íntegro), se aplicarán las prestaciones eco-

nómicas previstas para la hipótesis de enfermedad común; y si se hubiera derivado la invalidez del funcionario, entrará en juego la protección dispensada en este supuesto.

A los beneficiarios del funcionario, en el caso de que se vean afectados por enfermedad común o por la maternidad, les corresponderán únicamente prestaciones sanitarias, hasta donde sea necesario. Estas prestaciones se les diferirán tanto si el funcionario está en servicio activo como si se encuentra jubilado.

Exigencia común al percibo de prestaciones económicas, por cualquier concepto y en cualquier cuantía, es que éstas sean objeto de revisiones periódicas para evitar la congelación de las mismas.

e) *Afiliación:*

Deberán estar automáticamente afiliados al Servicio nacional de seguridad social de funcionarios públicos todos los funcionarios que presten servicios en dependencias de la Administración civil del Estado, así como aquellos que perteneciendo a esta Administración se encontraran prestando servicio activo adscritos a organismos y dependencias militares o en otras Administraciones (local autárquica e institucional).

f) *Cotización:*

Los recursos necesarios para atender la cobertura de los riesgos mencionados se obtendrán por la cotización bipartita del funcionario público y del Estado. En esta materia hay que tener en cuenta que la cotización deberá ser suficiente para garantizar la percepción efectiva de las prestaciones que se establezcan y que la cuota del funcionario deberá oscilar entre dos extremos, de modo que ni grave excesivamente sus ingresos ni sea tan reducida que implique una alta cotización por parte del Estado, desplazándose de este modo la carga al contribuyente. La mayor cuantía de la cotización a cargo del Estado puede justificarse por las siguientes razones:

- El Estado viene obligado, a causa de la relación jurídica de servicios, a garantizar la seguridad de sus funcionarios.
- El Estado representa la parte económicamente fuerte de la relación de servicios.
- El Estado cotiza por un doble concepto: en cuanto persona jurídica encargada de conseguir el bienestar social de los ciudadanos, y en cuanto dador de trabajo, en una relación jurídica determinada.

La cotización bipartita se aplicará a la cobertura de los riesgos de vejez, invalidez, muerte y enfermedad siempre que estas tres últimas no sean una consecuencia del servicio. La cuota del funcionario deberá ser única, distinguiéndose dentro de ella los conceptos a que se destine cada una de sus fracciones.

Correrá exclusivamente a cargo del Estado la cobertura de los restantes riesgos y, en general, la concesión de incrementos, sobre las prestaciones normales, en función de haberse producido el siniestro a consecuencia del servicio prestado.

g) *Gestión:*

— *Gestión administrativa.*—Es esta una materia de gran dificultad. Partiendo de la conveniencia de encomendar la gestión al Estado, se presentan como soluciones alternativas la constitución de un servicio personificado (es decir, con personalidad) al que se encomiende la Administración de la seguridad social de los funcionarios públicos, o la asunción de la gestión por medio de un servicio administrativo sin personalidad jurídica.

Cada una de estas posibilidades presenta ciertas ventajas e inconvenientes. Ya, en un magnífico prólogo al Estatuto de Clases Pasivas, de 22 de octubre de 1926 (y en el que, entre otras cosas, se decía que dicho Estatuto debería ser un simple capítulo del Estatuto de Funcionarios públicos), expresaba Francisco de Cárdenas la necesidad de que la gestión de un seguro técnico, implantado por la Administración pública a favor de sus funcionarios, corriera a cargo del Estado a través de una entidad oficial y autónoma. En el carácter técnico de la entidad se podría cifrar su principal ventaja, pero sin olvidar que el gran inconveniente que representa la realización de ciertos gastos de administración no se vería compensado con una deducción equivalente de los que supone en la actualidad la estructura administrativa constituida en este terreno de la previsión de los funcionarios.

Las ventajas e inconvenientes del establecimiento de un servicio administrativo sin personalidad jurídica propia son exactamente los contrarios que en la hipótesis anterior: mayor sencillez en la organización y coordinación con las estructuras vigentes y posible dificultad en la especialización técnica; pero éste es un obstáculo fácil de salvar si se cuenta con él como punto de partida y si se prevé la participación de los

propios funcionarios en el Servicio. No debe olvidarse, además, que con arreglo a la legislación vigente, los servicios administrativos sin personalidad jurídica disfrutaban de cierta autonomía de gestión, funcional y financiera, lo que ayuda a inclinarse por esta segunda solución.

En todo caso el Servicio debería depender del Ministerio de Hacienda, organizándose central y provincialmente:

- *Gestión financiera.*—El Servicio nacional asumiría la obligación de satisfacer las prestaciones económicas causadas por los funcionarios; para la facilitación de las prestaciones sanitarias, debería llevar a cabo los conciertos adecuados ya con entidades públicas o con particulares que dispongan de las instalaciones oportunas.

Nada puede adelantarse radicalmente sobre el sistema de financiación, dependiendo la adopción de los criterios generalmente utilizados, de los diferentes riesgos cubiertos. Gran importancia reviste, en todo caso, la política de inversiones, que deberá venir sincronizada, si prevalece la constitución de un servicio personificado, con los planes generales del Gobierno.

h) *Régimen jurisdiccional.*—En este aspecto deberían seguir manteniéndose los criterios actualmente vigentes; es decir, que apurada la vía gubernativa, parece lo más recomendable someter los conflictos que surjan con motivo de la implantación y funcionamiento del sistema a la jurisdicción contencioso-administrativa.

IV. CONCLUSIONES

Al llegar a las conclusiones hay que hacer una distinción aplicable, respectivamente, a las situaciones constituida y constituyente:

1.º En la situación constituida (plano del ser) hay que dirigir los esfuerzos, respetando la fórmula actual representada por el Estatuto de Clases Pasivas, hacia la reforma concreta de algunos aspectos de su contenido. En este sentido se aconseja:

- Reducir el tiempo de servicios prestados, requerido en el presente, para la consolidación del sueldo regulador y atender, a este respecto, al sueldo últimamente disfrutado.
- Acercar, en la medida de lo posible, el sueldo regulador de los derechos pasivos, efectivamente percibidos por el funcionario.

— Evitar la congelación de los haberes pasivos mediante el establecimiento de un sistema de pensiones y subsidios móvil.

2.º En la situación constituyente (plano del deber ser) parece conveniente la supresión total de la fórmula progresiva que en el año 1926 representó el Estatuto de Clases Pasivas. A este respecto hemos expuesto las anteriores directrices. El Estatuto, al nacer viciado (considerando las medidas de previsión más como un derecho de la persona que como un derecho del funcionario), ha ido siempre, pese a la magnífica función social ejercida, a la zaga de la realidad. La necesidad de asumir una reforma definitiva es incuestionable y los visos de realización práctica parecen haber aumentado actualmente cuando la reforma administrativa es el tema y la preocupación primaria de gobernantes, funcionarios y administrados, y cuando se está tan cerca de la promulgación de un Estatuto de Funcionarios públicos.