

# TEMAS

## EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

35.088.36

Por MANUEL BALDASANO DE PADURA

*Sumario:* I. Introducción.—  
II. El sistema actual de seguridad social de los funcionarios públicos: 1. El personal eventual. 2. Las Mutualidades de funcionarios. 3. Los derechos pasivos.—  
III. Defectos del sistema actual.  
IV. Posible solución.

### I. Introducción

La seguridad social del funcionario público es un problema que no está resuelto plenamente. Está planteado, pero la solución o soluciones que cada grupo ha encontrado son parciales y de tan pequeña y diversa eficacia que hoy todavía no puede decirse que el funcionario público tenga un verdadero sistema general de seguridad social. Han de exceptuarse de esta afirmación los dependientes de la Administración local, pues por Ley de 12 de mayo de 1960 ha sido creada la Mutualidad Nacional, que agrupa y unifica la diversidad de regímenes sociales de los servidores de las Corporaciones locales. Habremos de concretarnos, pues, a los funcionarios del Estado.

En la obra *La seguridad social de los funcionarios públicos*, de ALONSO OLEA y SERRANO GUIRADO, se dice que enfrentarse con el régimen de seguridad social para los riesgos de vejez, invalidez y muerte de los funcionarios públicos, no es problema sencillo; en primer lugar—añaden—, porque no puede hablarse de régimen, sino de regímenes, por cuanto que el hipotético régimen general está a su vez subdividido en una serie de regímenes distintos, algunos de ellos, no todos, relacionados entre sí, teniendo el encuadramiento dentro de uno u otro de los mismos, enorme trascendencia en cuanto a las prestaciones.

No vamos a hacer una exposición exhaustiva de este régimen de Clases Pasivas. Vamos a analizar las causas del estado actual de la cuestión, sus consecuencias y una de las posibles soluciones.

## II. Sistema actual de seguridad social de los funcionarios públicos

Los derechos de los funcionarios, respecto a seguridad social, se pueden dividir en dos grupos: estatales y complementarios.

Los estatales corresponden al Estatuto de Clases Pasivas y se subdividen en máximos y mínimos, según que aporte el funcionario cotización o no.

Los denominados complementarios están a cargo de las respectivas mutualidades que, en unos casos, acogen a todo el personal del Departamento, y en otros agrupan solamente a los procedentes de un solo cuerpo o escalafón. Existe Ministerio con cinco o seis de estas mutualidades.

Si se lleva a cabo la comparación de los diversos reglamentos de estas entidades de previsión, se podrá comprobar la desigualdad de beneficios. Y si esta comparación se hace con los seguros sociales obligatorios (Instituto Nacional de Previsión) y complementarios (Montepíos Laborales), se obtiene, además, la conclusión de que el funcionario del Estado no tiene un verdadero sistema de seguridad social de carácter general, y está en inferioridad de condiciones respecto al trabajador por cuenta ajena.

La comparación de costes tampoco presenta balance favorable al funcionario del Estado. En el régimen general de seguridad social, las empresas abonan el 29 por 100 de los salarios (incluido el promedio de accidentes del trabajo), y el trabajador, el 8,20 por 100, debiendo añadirse a cargo de la empresa el 20 por 100 del plus familiar. En el de Clases Pasivas puede estimarse la aportación del Estado en un 5 por 100 y la del funcionario en otro 5 por 100; el beneficio de ayuda familiar corre íntegramente a cargo del Estado. La cotización a las mutualidades ministeriales son a cargo exclusivo del funcionario, si bien los Ministerios —aunque con excepciones, como el del Ejército, por ejemplo— aportan subvenciones con cargo a sus presupuestos. Bien es verdad, que, por regla general —y hemos de volver a exceptuar a los militares—, autorizan a las mutualidades a percibir lo que denominan ingresos indirectos por medio de diversos expedientes: sellos, subvenciones, participación en multas, etc.

## 1. EL PERSONAL EVENTUAL

El Decreto 386/1959, de 17 de marzo, extiende las prestaciones y régimen de cotización de los productores por cuenta ajena a los funcionarios del Estado interinos, con lo cual reconoce beneficios diferentes al personal a su servicio, según que sean interinos, eventuales o de plantilla, dándose además el caso extraño de que esos servidores de plantilla están en una situación de inferioridad respecto a los transitorios. Naturalmente que este Decreto ha sido consecuencia lógica de la carencia absoluta de seguridad social del grupo de funcionarios interinos, ya que, por una parte, no tenían entrada en las normas que señala el Estatuto de Clases Pasivas, y, por otra, tampoco—aunque con diversas excepciones—en las mutualidades de los Ministerios. Esta ampliación crea tres problemas de importancia que vamos a analizar: dos que afectan al funcionario, y el tercero, al propio Estado.

El primero de los que afectan al funcionario ya ha sido señalado en los párrafos anteriores y se refiere a la desigualdad de beneficios.

El segundo problema se refiere a la cotización que implica igualmente una situación de desigualdad entre el funcionario de plantilla y el interino al servicio del Estado. Como hemos visto, y desde el momento que su seguridad social se rige por las normas generales, el Estado adquiere la cualidad de patrono y, en consecuencia, abona la cuota correspondiente, como señala el Decreto de 17 de marzo citado, y el trabajador, ahora funcionario interino, tiene a su cargo la cuota legal establecida. Con esto resulta que para los funcionarios interinos y eventuales al servicio del Estado, la cotización que éste ha de abonar es seis veces superior a la del interesado, en tanto que para los de plantilla es igual en cuanto al régimen de pensiones, siendo a cargo exclusivo del Estado la ayuda familiar. Resulta, entonces, que el propio Estado reconoce su condición de empresa respecto a los funcionarios interinos y eventuales y, en cambio, no hay más que un reconocimiento parcial respecto a los que de forma continuada y permanente pertenecen a sus distintos cuerpos y escalas.

Por cuanto se refiere al Estado, el problema es de importante trascendencia en el aspecto económico. En efecto, la cuota que habrá de abonar por el personal interino y eventual, con cargo a sus presupuestos, supone muy cerca del 50 por 100 de sus sueldos, carga que hemos de considerar excesiva y, en parte, inútil. Y la consideramos inútil por-

que, como hemos expuesto, en esa cotización hay incluidos un 3 por 100 para subsidio de vejez y la parte correspondiente a este mismo riesgo para Montepíos Laborales; un 4 por 100 para subsidio familiar con su secuela, limitada, de viudedad, orfandad, nupcialidad y natalidad, y también la parte correspondiente a estos mismos riesgos para Montepíos Laborales, y el 20 por 100 además para el plus de cargas familiares; un 5 por 100 para el seguro de enfermedad y el porcentaje que resulte de la aplicación de las tarifas de accidentes del trabajo, que se podría cifrar en el 3 ó 4 por 100 cuando este seguro no tiene, modernamente, razón de existir, sino que es una especialidad más del de enfermedad, y finalmente, porque el 1 por 100 de formación profesional para esta clase de funcionarios es de aplicación mínima.

Toda esta situación viene a demostrar la necesidad de acometer el establecimiento de un nuevo régimen de seguridad social del funcionario público.

## 2. LAS MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS

La razón que justifica la existencia de las actuales mutualidades ministeriales se encuentra, de inmediato, en la insignificancia de los derechos pasivos del Estatuto, tanto cuantitativa como cualitativamente, sobre todo, desde que con la aparición de la legislación social en favor de los obreros se presentaron las actuales diferencias. Si a esto se unen las crecientes necesidades de los pensionistas, se llega a la conclusión de la necesaria existencia de estas mutualidades para que completen los beneficios de los derechos pasivos. De ahí su nombre de mutualidades complementarias, que habrán de subsistir en tanto y cuanto no se ataque el problema general.

Pero como no hubo en el primer momento la debida unidad de criterio en la reglamentación de estas entidades, sino que fueron aprobadas y tuteladas por cada Ministerio —con independencia e ignorancia de los demás—, se dió origen a un sistema heterogéneo en este régimen complementario de seguros sociales.

Otro error de principio que ha de analizarse es el que se refiere a la garantía técnica de estas mutualidades. Extraordinariamente rara es la mutualidad ministerial que tuvo en cuenta en sus orígenes, y casi todas ellas continúan ignorándolo, la necesidad de establecerse sobre bases técnicas firmes. Posiblemente fuese una ignorancia premeditada, pues estos estudios técnicos hubieran dado al traste con su establecimiento debido a la cuantía de la cuota que hubieran exigido. Pero el

hecho cierto es que existen mutualidades con 400 afiliados, con ausencia total de seguridad en los compromisos contraídos.

Existe además un problema que es de importancia nada despreciable, que es el envejecimiento de la población; las tasas de mortalidad han disminuido considerablemente debido a que a la vez que se ha producido una disminución de la natalidad, las rentas, temporales o vitalicias, han experimentado un sensible aumento de valor y, por tanto, la carga social que representa el sostenimiento de los que no pueden trabajar va creciendo. Este problema, que es común a todos los países civilizados, arroja en España las siguientes cifras: la población total desde sesenta y cinco años en adelante, comparada con la de quince a sesenta y cuatro años, era del 8,24 por 100 en 1900 y del 8,85 por 100 en 1910; del 8,90 por 100 en 1920; del 9,51 por 100 en 1930; del 11,06 por 100 en 1940. Este crecimiento se ha de reflejar más acusadamente y con características más graves en esas mutualidades y en las Clases Pasivas del Estado. Más adelante daremos algunas cifras que demuestran lo expuesto.

El sistema de estas mutualidades es, además, enteramente injusto. En efecto, los escasos ingresos de los funcionarios públicos impedían una cotización elevada. Y entonces los propios Ministerios fueron autorizando subvenciones y otras formas de recaudación que permitiese, tanto el establecimiento de los beneficios sociales complementarios como que la cotización del funcionario fuese mínima. Y así se llegó a desigualdades tremendamente injustas, tanto en cuanto a aportaciones de los afiliados como de otros ingresos y, finalmente, de beneficios.

Estas formas de cotización indirecta adoptan las fórmulas más diversas. Basta señalar que hay mutualidades ministeriales que tienen más de cuarenta rúbricas distintas a las que corresponden los ingresos.

En cuanto a la denominación de injusto que anteriormente hemos atribuido a dicho sistema, se justifica si se consideran los ingresos de esas entidades desde dos puntos de vista: el de la población a la que se pretende beneficiar y la fuente de estos ingresos.

Se argumenta frecuentemente que la ayuda que el Ministerio debe prestar a la entidad debe estar en relación inversa a la situación económica de las entidades o directa a las necesidades que tenga. Esto acarrea el peligro de fomentar la elaboración de reglamentos con prestaciones elevadas y cuotas bajas, para así crear una situación económica difícil o hacer patente las necesidades de la mutualidad, ya que, en

definitiva, la situación económica de ésta sería función de sus necesidades.

Igualmente se suele argumentar, para justificar la necesidad de que estas entidades sean subvencionadas con cargo al presupuesto del correspondiente Departamento ministerial, que así como el Estado obliga a las empresas a cotizar en los seguros sociales por los productores a su servicio, debe también contribuir, con cargo a sus presupuestos, a los gastos de las mutualidades de su personal.

La injusticia queda más patente todavía si se tiene en cuenta que hay mutualidades en las cuales la cotización total por afiliado se distribuye de la siguiente manera: 0,75 por 100 correspondiente a la subvención del Ministerio; 93,32 por 100 que corresponde a la cotización procedente de lo que se denomina generalmente otros ingresos o ingresos indirectos, y 5,93 por 100 que corresponde a la realmente efectuada por el funcionario con cargo a su sueldo, mientras que hay mutualidades en las que los coeficientes procedentes de otros ingresos, son insignificantes. Dentro del grupo de mutualidades que hemos estudiado, varía la aportación a cargo del afiliado desde el 5,93 por 100 hasta el 78,38 por 100 de la cotización total de la entidad.

Se conceden por las mutualidades ministeriales prestaciones un tanto dispares de un cuerpo a otro. En unos casos hay complementos de pensión de jubilación, aun cuando no en todas existe este beneficio, que oscilan entre el 10 y el 30 por 100 del sueldo regulador, si bien en unas se fija período de carencia de diez años, en otras de quince y en otras ninguno. El auxilio por defunción oscila entre 3.000 y 12.000 pesetas; algunos tienen establecidas pensiones de orfandad; en una existe el servicio médico, quirúrgico y farmacéutico (mediante la concesión de bonificaciones o descuentos en los precios de las medicinas); otras, la indemnización en casos de enfermedad costosa; otras, premios de natalidad, pensiones de viudedad, etc. No parece lógico ni justo que haya entidades que conceden prestaciones elevadas mientras que existen otras con prestaciones mínimas, máxime teniendo en cuenta que la posibilidad de la concesión no se debe al esfuerzo del asegurado, sino a la generosidad del Ministerio, bien en la concesión de subvenciones o bien en la autorización para la obtención de otros ingresos.

### 3. LOS DERECHOS PASIVOS

El Estatuto de Clases Pasivas sitúa a los funcionarios públicos respecto a los obreros acogidos a la legislación social en inferioridad mani-

fiesta, tanto en número y clase de beneficios como en importancia económica. Ello hace que el sistema resulte anticuado e inoperante; anticuado por cuanto que representa una carga tremenda y constantemente creciente para los presupuestos respectivos, e inoperante para los beneficiarios, ya que en el transcurso del tiempo las pensiones, por la natural devaluación de la moneda, van quedando cortas y, en momentos de coyuntura económica difícil, obligan al Estado a llevar a cabo una ayuda o elevación de las pensiones, con la consiguiente nueva carga para sus presupuestos.

Vamos a presentar seguidamente el desarrollo de las pensiones de Clases Pasivas, en el que se podrá ver claramente cuanto llevamos expuesto respecto a la necesidad de unificación. Estudiemos el problema de las Clases Pasivas de los funcionarios del Estado, no sin advertir que las cifras que vamos a manejar no son totalmente exactas, sino consecuencia de estimaciones que hemos tenido que hacer ante la carencia de datos reales, pero que servirán de orientación para enfocar el problema.

El número de funcionarios del Estado se cifra en 346.438 y el volumen anual de sueldos, incluidas las pagas extraordinarias de julio y diciembre, asciende a 9.909.603.739,39 pesetas. El sueldo medio anual, incluidas dichas pagas, es de 28.604,26 pesetas.

Veamos primero el desarrollo futuro de las pensiones de Clases Pasivas del Estado, suponiendo que no se concediera ninguna nueva. En 31 de diciembre de 1959 estas pensiones alcanzaban la cifra de pesetas 2.443.577.239. Al suponer, admitida la transformación, que no habría nuevas pensiones, el grupo de pensionistas actuales comenzará a desaparecer por fallecimiento y el importe de sus pensiones pasará de 2.443,6 millones de pesetas en 1960 a 2.115,8 millones de pesetas en 1970.

El volumen anual en el pago de pensiones se reduce en los diez primeros años en el 13,5 por 100. Naturalmente que la reducción que experimentará el volumen de pagos anuales será mayor cada año por efecto de la mortalidad, pero su desaparición total no se verificará hasta los años 1995 o 2000.

Estudiaremos ahora el comportamiento de las Clases Pasivas futuras, en base a la reglamentación en vigor.

Por lo que se refiere a jubilación, teniendo en cuenta el número total de funcionarios que componen los distintos Cuerpos del Estado y que la edad de jubilación forzosa en promedio la hemos cifrado en sesenta y cinco años, por las razones que inmediatamente diremos, re-

sulta que anualmente pasarán a la situación de jubilados 17.741 funcionarios, con un volumen anual de pensiones de jubilación de 405.976.572 pesetas. La edad media de jubilación se ha cifrado en sesenta y cinco años, porque en el cálculo conjunto efectuado no podíamos olvidar la influencia importantísima de las edades de jubilación del personal militar, Guardia Civil, etc., que oscilan entre los cincuenta y uno y setenta años. La ponderación de estas edades con las de los cuerpos civiles nos ha proporcionado una edad media de jubilación superior a sesenta y cuatro años y medio, por lo que hemos adoptado la de sesenta y cinco años.

Teniendo en cuenta la llegada al grupo de jubilados de 17.741 nuevos pensionistas y las eliminaciones que por fallecimiento se producirán, deducimos que el número de jubilados (nuevos a partir de enero de 1960) se elevará el año 1970 a 143.830, y sus pensiones importarán en dicho ejercicio la nada despreciable cifra de 3.290.710.197 pesetas.

En cuanto a las pensiones de viudedad, el número de viudas que se producirá a partir de 1960 será de 2.445, y llegarán en 1970 a 25.210, teniendo en cuenta la presentación de nuevos pensionistas y las salidas por fallecimiento y matrimonio. El volumen de pensiones anuales varía de 17,5 millones de pesetas en 1960 a 180,2 millones de pesetas en 1970.

El coste del riesgo de orfandad no se ha calculado, pues en realidad la pensión individual de orfandad no existe, ya que las de viudedad son reversibles a las huérfanas al fallecimiento de las viudas, con lo cual prácticamente, si bien no representa un nuevo pago para el Estado, sí se consigue con este sistema un rejuvenecimiento de la pensión, al ser vitalicia para las huérfanas, pues ha de pensarse que la diferencia de edad entre madre e hija sea, al menos, de quince a veinte años, que son las de rejuvenecimiento de la pensión.

Por lo que se refiere a imposibilidad física, el coste anual de esta prestación se elevará en 1960 a 8.606.703 pesetas, y el número de pensionistas pasaría de 376 en 1960 a 2.809 en 1970. El desarrollo de los pagos anuales proporciona para 1970, 82,2 millones de pesetas.

El pago total de pensiones futuras por Clases Pasivas pasará de 432,1 millones de pesetas en 1960 a 3.558,2 millones de pesetas en 1970.

El multiplicador es, pues, de 8,2361 respecto de las del primer año.

Naturalmente, hay que pensar que llegará un momento en que al compensarse las entradas con las salidas el grupo se estabilizará. Pero esto es en teoría; en la práctica hay fuertes razones que permiten afirmar que la estabilización del grupo se irá desplazando. La primera razón es el prolongamiento de la vida; la segunda, que al no ser está-

ticos los sueldos, las pensiones irán creciendo con los nuevos grupos de pensionistas, lo que hará que la época de estabilización vaya continuamente alejándose, y la tercera, que al ser las pensiones de viudedad reversibles a las huérfanas el rejuvenecimiento que experimentarán éstas hará que la época de estabilización vaya también desplazándose.

Si ahora consideramos los crecimientos de las nuevas y el decrecimiento de las consolidadas en 31 de diciembre de 1959, tendremos el desarrollo de la carga total probable que por Clases Pasivas han de tener los Presupuestos del Estado en los próximos diez años. Así tendremos:

A ñ o	Pensiones futuras	Pensiones consolidadas	Cargas futuras
1960	432,1	2.443,6	2.875,7
1961	844,3	2.420,8	3.265,1
1962	1.235,9	2.396,4	3.632,3
1963	1.606,3	2.370,3	3.976,6
1964	1.955,0	2.342,2	4.297,2
1965	2.278,2	2.312,3	4.590,5
1966	2.579,1	2.280,2	3.859,3
1967	2.857,5	2.243,0	5.100,5
1968	3.113,3	2.203,3	5.316,6
1969	3.346,8	2.160,9	5.507,7
1970	3.558,2	2.115,8	5.674,0

Es decir, que en 1970 las cargas totales por pasivos en los Presupuestos del Estado será de 5.674 millones de pesetas.

Se trata de desvirtuar en algunos casos la teoría del crecimiento de esta carga sobre los presupuestos del Estado con dos razones: la primera se refiere a que si bien es cierto que las pensiones por pasivos crecen todos los años, también crecen los sueldos y se mantienen constantes los coeficientes que representan el gravamen. Discrepamos de esta tesis, según datos recogidos de los Presupuestos del Estado:

	1949	1952	1954	1956	1958
Sueldos ... ..	3.117,3 *	4.441,7 *	5.122,7 *	5.058,2 *	9.909,6 *
Clases Pasivas ... ..	615,6 *	863,3 *	994,5 *	1.177,2 *	2.443,6 *
Porcentaje de pensiones sobre sueldos ... ..	19,74	19,41	19,41	23,28	24,66

\* En millones de pesetas.

La segunda razón se refiere a que si bien las Clases Pasivas constituyen una carga para el Estado, éste se resarce por medio del 5 por 100 que abona el funcionario para adquirir derechos máximos. No es exacto por cuanto que la aportación del funcionario ha representado entre los años 1949 a 1958 del 20,28 por 100 al 25,75 por 100 del total importe de las pensiones de Clases Pasivas. Con lo cual el Estado ha abonado con cargo a sus Presupuestos coeficientes que oscilan entre el 79,72 por 100 y el 74,25 por 100.

En cuanto afecta a las mutualidades denominadas complementarias, el panorama no es más optimista. Hay mutualidades que en 1973 tendrán un número probable de jubilados de 25.723, y el volumen de estas pensiones pasará de 72,7 millones de pesetas a 1.250 millones en ese año. En otro Departamento ministerial el panorama no es más optimista; el número probable de pensiones de jubilación pasará de 400 a final de 1957 a 4.046 en 1966. Y el resto de las pensiones seguirá ritmo semejante.

### III. Defectos del sistema actual

Como resumen de cuanto llevamos expuesto respecto a la seguridad social del funcionario público puede decirse que el sistema establecido hasta ahora no reúne las condiciones que consideramos básicas en la seguridad social. En efecto, analicemos rápidamente las mismas en relación con el tema que tratamos.

#### 1. FALTA DE UNIDAD

##### 1.1. *En los seguros*

Respecto a los estatales.—El Estatuto de Clases Pasivas está subdividido en una serie de regímenes distintos, algunos de ellos, no todos, relacionados entre sí.

Respecto a los complementarios o mutualidades.—Hay gran diversidad entre las prestaciones que se conceden en las distintas mutualidades creadas.

##### 1.2. *En la gestión*

Respecto a los estatales.—No hay unidad de gestión o de entidad aseguradora. Existe la Dirección General de la Deuda y Clases Pasivas;

sin embargo, respecto al personal militar, el señalamiento se hace por el Consejo Supremo de Justicia Militar.

Respecto a los complementarios.—Hay abundancia de mutualidades. Según nuestros datos en el Ministerio de Hacienda hay nueve; en el de la Gobernación, diez; en el de Justicia, seis; en la Presidencia del Gobierno, cinco; en el de Educación Nacional, seis; en el de Agricultura, cinco, etc.

## 2. DUPLICIDAD DE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN

Los gastos de administración son excesivos, como consecuencia de las duplicidades burocráticas, deficiencias técnicas, etc.

## 3. NO EXISTE UN SISTEMA FORMAL DE FINANCIACIÓN

3.1. Respecto a los estatales.—La recaudación por el 5 por 100 que abona el funcionario para alcanzar los derechos pasivos máximos es inferior al 25 por 100 de lo que abona el Estado a sus pensionistas. La contribución del Estado en este aspecto no es sólo creciente, sino que su crecimiento es más rápido que el que puedan suponer por elevaciones de sueldo las aportaciones de los funcionarios.

3.2. Respecto a los complementarios.—Los ingresos se obtienen por los más diversos conductos, presidiendo únicamente la idea de que el funcionario cotice lo menos posible.

3.3. El sistema financiero de Clases Pasivas es el de reparto simple, con los inconvenientes de reconocida gravedad económica que éste representa.

3.4. En las mutualidades complementarias el sistema es también de reparto simple, que es el único que resulta inaplicable para un verdadero régimen de seguridad social.

## 4. REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES Y DEVALUACIÓN DE LA MONEDA

4.1. En los estatales.—No hay revalorización de la moneda. Sólo la reiterada elevación en el coste de la vida obligó al Estado a dictar la Ley de Ayuda a Pasivos, lo que no quiere decir que se tengan establecidas las pensiones dinámicas. Es un modo de paliar—no de resolver—este problema, que, además, entraña graves perjuicios para el propio Estado, contribuyendo también al mantenimiento de la inflación.

4.2. Respecto a los complementarios el problema de la actualización

periódica de las pensiones no se ha tratado. A veces se ha procedido a aumentar las pensiones sin pararse a pensar en las consecuencias funestas que esta medida habría de tener en un futuro más o menos próximo.

**5. NO HAY INVERSIONES SOCIALES QUE VAYAN DIRECTAMENTE EN BENEFICIO DEL AFILIADO**

Respecto al sistema estatal no hay inversiones que vayan directamente en beneficio del afiliado. En cuanto a los complementarios, se ha mantenido el criterio, con algunas excepciones, de que las inversiones han de hacerse en valores del Estado o garantizados por el Estado, olvidando así el verdadero sentido y fin de estas inversiones. Se llega al atesoramiento sin darse perfecta cuenta no sólo del perjuicio que esto implica para la entidad y el afiliado, sino, lo que es más sensible, para la economía del país. Con una verdadera inversión social no tendrían razón de ser ni los Patronatos de Casas, descargando con ello a los Ministerios de estas obligaciones que no les corresponden, ni la asistencia social que se ven obligados a practicar, denominándola así para disfrazar su verdadero carácter de beneficencia. Todo esto corresponde al sistema de seguridad social, a través de sus inversiones.

#### **IV. Posible solución**

Una posible solución podría ser el establecimiento de la seguridad social por medio de mutualidades ministeriales, con un único reglamento, solución teóricamente perfecta no sólo para el funcionario, sino como defensa de los intereses del propio Estado. Las características de este reglamento podrían ser las siguientes:

**1. DEL CAMPO DE APLICACIÓN**

Todos los funcionarios del Estado, tanto permanentes como eventuales.

**2. DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN**

Para este sistema habría de tenerse en cuenta que la seguridad social de los funcionarios públicos debe ser un caso particular del régimen general, en el que ha de presidir la idea de solidaridad nacional, por una parte, y por otra que el sistema de financiación ideal sería la apor-

tación de los tres elementos: Estado, patrono y asegurado. Admitidas estas premisas el coste de la seguridad social del funcionario público sería un sumando más del total nacional, que, comparado por cociente con la base nacional de cotización, arrojaría el coeficiente porcentual necesario, que se dividiría entre los tres financiadores en la proporción que se estableciese.

### 3. DEL SISTEMA FINANCIERO-ACTUARIAL

El que, permitiendo el ahorro social obligado dirigido a las inversiones, produzca una cuota que grave en la menor cuantía posible la economía del país.

### 4. DEL PRIMER MEDIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

#### EL SEGURO SOCIAL

Las prestaciones que habría de conceder el régimen de seguridad social serían:

#### a) *Pensiones*

- Jubilación.
- Invalidez.
- Viudedad.
- Orfandad.
- Accidentes.

Todas estas pensiones habrían de llegar a ser dinámicas, en la forma que se estableciese.

#### b) *Auxilios*

- Para gastos de sepelio del afiliado.
- Para gastos de sepelio del cónyuge o hijos.
- Capital al fallecimiento para las viudas e hijos.
- Por nupcialidad.
- Por natalidad.

#### c) *Otras prestaciones*

- Asistencia sanitaria completa.
- Préstamos y anticipos.

- Becas y bolsas de estudio.
- Aparatos de prótesis y ortopedia, etc.

d) *Plus de cargas familiares*

Mediante la sincronización con el régimen general, admitiendo la unificación nacional.

5. DEL SEGUNDO MEDIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

LAS INVERSIONES

Las inversiones de los fondos de la seguridad social habrían de ajustarse a sus normas generales como segundo medio para el cumplimiento de sus fines.

El plan de inversiones sería una parte del general de la seguridad social, y en él habría de atenderse a dos directrices fundamentales: las inversiones que exijan una fácil liquidez, que habrían de hacerse en valores mobiliarios, y las que, cumpliendo, en su caso, las condiciones de rentabilidad y seguridad, hayan de reunir también la de directa utilidad a los afiliados. A estos efectos el órgano gestor y administrador debería llevar a cabo en periodos de tiempo determinados las informaciones necesarias para llegar al exacto conocimiento de las necesidades del personal afiliado. Conocidas éstas formularía el plan de inversiones que habría de someterse, bien directamente o a través del organismo nacional de seguridad social, a la Junta de Inversiones del Ministerio de Hacienda, a los efectos de lo dispuesto en el Programa Nacional de Ordenación de las Inversiones.

6. DEL ÓRGANO GESTOR Y ADMINISTRADOR  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La gestión y administración habría de estar encomendada a entidades de tipo mutual, funcionando como delegadas del organismo nacional de la seguridad social del país.

7. DEL GOBIERNO DE LA MUTUALIDAD

Esta mutualidad o mutualidades estaría regida por un consejo, compuesto por representaciones del Estado, los funcionarios y del organismo nacional de seguridad social.

## 8. DE LA DESGRAVACIÓN SIMULTÁNEA DE CARGAS A LOS PRESUPUESTOS

La mutualidad o mutualidades de cada Departamento habría de hacerse cargo, en las condiciones que oportunamente se estableciesen, del pago de las pensiones de Clases Pasivas que a cada Ministerio correspondiese; de la resolución del problema de la vivienda, descargando al Presupuesto de las subvenciones correspondientes; de las pensiones reconocidas por las mutualidades respectivas; los denominados ingresos indirectos de las mutualidades, como sellos, subvenciones, corridas de toros, espectáculos folklóricos, etc., deberían desaparecer inflexiblemente; desgravación en los Presupuestos de la Ayuda Familiar y, en definitiva, desaparición de los Presupuestos de cuantas partidas existan y que vayan más o menos directamente dirigidas a la asistencia social de los funcionarios, que habría de quedar íntegramente a cargo de la mutualidad.

## 9. DE LAS DEMÁS MUTUALIDADES

Las actuales mutualidades deberían entregar el activo-pasivo existente, prohibiéndose la organización de nuevas entidades de este tipo entre los funcionarios, cualquiera que fuese la forma que adoptasen. Los beneficios sociales de los funcionarios serían los que señalase su Reglamento de Seguridad Social, y aquellos que desearan beneficios superiores habrían de dirigirse a la industria privada del seguro.

