

LA SOBREVENIDA INFERIORIDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO EN EL AMBITO DE LA PREVISION SOCIAL

Por JUAN EUGENIO BLANCO

Sumario: I. ¿Proletarización del funcionario o «funcionarización» del trabajador? II. La sobrevenida preterición del funcionario en el ámbito de la seguridad social. A) Planteamiento. — B) Manifestaciones. — III. El anquilosamiento del régimen protector vigente. — IV. Insuficiencia de las medidas dictadas para su potenciación. — V. Consideraciones finales.

I. ¿Proletarización del funcionario o «funcionarización» del trabajador?

EN un pasado no muy remoto eran tres—aparte de cualquier estímulo de tipo vocacional—los alicientes que la Administración ofrecía a quienes entraban a su servicio, a saber: remuneración decorosa, estabilidad en el empleo y seguridad social. La estimación diferencial se establecía contrastando la situación del funcionario público con la precariedad con que, en términos generales, se lograban aquellas tres metas en el régimen normal de prestación de servicios por parte de empleados y obreros afectados por la legislación laboral. Los estatutos de funcionarios y de clases pasivas, con las ordenanzas particulares de cada ramo de la Administración, aparecían más «protectores» que la Ley de Contrato de Trabajo y el bloque de legislación laboral, donde quedaba inserta la legislación de seguros sociales.

El panorama que encontramos en nuestros días es muy distinto, más bien contrario en muchos aspectos al que anteriormente hemos dibujado, y sorprende la escasa atención operativa que por la Administración se ha concedido al fenómeno, que tiende a ser contemplado como un hecho fatal o ineluctable, cuyas características resultan difícilmente revisables (1).

En un esquema general y por obvias razones, si repudiable parecía la preterida situación en que se encontraban los empleados y obreros «comunes» en relación con los «empleados y obreros» al servicio del Estado, ha de recusarse igualmente la actual inversión de los términos, que coloca a éstos en peor situación que a aquéllos respecto a ciertos extremos muy importantes de su *status* laboral, fundamentalmente en lo que a seguridad social se refiere. Tanto unos como otros «trabajadores» merecen, si no idéntico, análogo o semejante trato, sin que se adivinen motivos que impelan a considerar a uno de ambos sectores con privilegio o menosprecio respecto al otro (2).

(1) «... problema de muy difícil solución, pero sobre el que conviene volver de cuando en cuando para evitar que la insegura e inadecuada situación actual sea paulatinamente más firme y, por paradoja, más difícil de modificar, incluso desde una perspectiva teórica. Aparte de la oportunidad política y económica, que la revisión requiere, es innegable que el «clima de reforma» puede ayudar en no poca medida al éxito de la misma.»

«... pero la necesidad de reforma es tan unánimemente sentida, que ha perdido toda novedad y, lo que es peor, se ha dispersado en intentos aislados, de signo contrario incluso, que la van convirtiendo en algo cada vez más lejano e irrealizable.» (DE LA VILLA, L. E.: *La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado*, en «Revista de Administración Pública», núm. 40, enero-abril de 1963, pp. 169 y ss.)

(2) «Pese a las lagunas y deficiencias del conjunto de preceptos que regulan la situación de los funcionarios públicos en España, es indudable que concedieron a éstos durante mucho tiempo una situación verdaderamente privilegiada desde el punto de vista de la seguridad social en comparación con los empleados y trabajadores particulares.»

«No es, por tanto, extraño que la situación de los funcionarios haya sido durante largo tiempo el prototipo o modelo al que tendían en sus luchas o en sus estudios las organizaciones obreras y los reformadores sociales, hasta tal punto que puede afirmarse que casi todas las medidas concretas de seguridad social se encuentran en el campo de los funcionarios públicos cincuenta o más años antes que en el de la legislación general del trabajo.

Por causas que no son de este lugar, la seguridad social de los trabajadores ha alcanzado un alto nivel con toda clase de regímenes. En cambio, la reacción autoritaria no ha sido favorable a los funcionarios públicos desde este punto de vista.»

«Volviendo a España, al examinar en el momento actual la situación respectiva de los funcionarios públicos y de los trabajadores particulares desde el punto

El funcionario, generalmente extraído de la clase media, se proletariza, pero no en el sentido de adquirir las innegables ventajas que el «proletario» disfruta con la moderna legislación social, deseada «proletarización» a la que algún tratadista se ha referido (3), sino descendiendo en su apariencia externa y sus hábitos peculiares al nivel a que grandes contingentes del proletariado van ascendiendo, en uno y otro supuesto por imperativos económicos, que en nuestra época de masificación tienden a uniformar hábitos vitales en función de niveles de ingresos.

de vista de la seguridad social, llama extraordinariamente la atención el que se ha invertido la postura en que se hallaban unos respecto de los otros al comenzar el siglo. Ahora es el trabajador particular el que se encuentra más protegido contra los riesgos o peligros de inseguridad, y el funcionario el que se halla desamparado o insuficientemente cubierto.» (JORDANA DE POZAS, L.: *La seguridad social de los funcionarios públicos en España*, en «Cuadernos de Política Social», núm. 12, cuarto trimestre de 1951.)

«Se decía por entonces que los que aspiraban a ser funcionarios buscaban estas tres cosas: a) Estabilidad en el empleo; b) Normalidad en sus sueldos, con periodicidad de ascensos, vacaciones, permisos, etc.; c) Jubilación garantizada, amén de otros derechos pasivos a favor de la familia... Pues bien, estas tres clases de derechos: derecho al cargo, derecho a sueldo con descanso y derecho a pensión, los tienen hoy absolutamente reconocidos los trabajadores no funcionarios, y en ocasiones hasta con mayor generosidad.

Hubo un tiempo que la calidad de funcionarios sociológicamente rememoraba los manes del *ius honorum*. Personas había que les repugnaba colocarse en un empleo privado y, en cambio, no les parecía vejatorio servir en un Ministerio, una Diputación o un Ayuntamiento; entre la aristocracia empobrecida y entre los intelectuales, amén de no pocos sectores de alta burguesía venida a menos, se daban múltiples casos de esta índole.

En aquellos tiempos es evidente que la categorización burocrática, especialmente en las esferas más elevadas, se anhelaba como una credencial social; pero después la realidad económica demostró cómo otros empleos dependientes de empresas privadas podían ser tan estimables, tan considerados y, sin duda, acreedores a mayores ventajas.»

«El paso de la condición de trabajador a la de funcionario ya no podía considerarse un ascenso sociológico, un progreso estamental, una mejora jurídico-económica, sino más bien, algunas veces, como una regresión. Podrá incluso decirse qué dificultades económicas de sectores burocráticos tendrán que resolverse con criterios laborales.» (PÉREZ BOTIJA, E.: *El problema de los «no funcionarios» en las entidades públicas*, en «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín», Madrid, 1952, pp. 152 y ss.)

(3) «En efecto, el «funcionario público» tiene hoy un *status* económico, social y jurídico que le pone en inferioridad de condiciones con respecto a los «obreros». Hace un siglo podía el trabajador manual sentir envidia hacia el funcionario, porque éste se hallaba mejor remunerado, contaba con garantías jurisdiccionales y disfrutaba de una concepción social elevada; en nuestros días,

La tan ansiada estabilidad en el empleo, que se conseguía incrustándose en el escalafón de cualquier cuerpo, se ha logrado hoy prácticamente, en circunstancias normales, para el trabajador amparado por la Ley de Contrato de Trabajo. Las disposiciones de esta Ley, conjugadas con las de la de Procedimiento Laboral y Seguro de Desempleo, otorgan una relativa y estimable garantía de conservación del puesto de trabajo o, en el peor de los supuestos, la prestación sustitutiva del salario que la seguridad social proporciona si surge el paro involuntario. En todo caso, la posibilidad de despido arbitrario se ha eliminado o alcanza un precio casi prohibitivo para el empresario.

Por otra parte, y en empresas de cierto volumen, cada vez en mayor número, se implanta un sistema de plantillas que guarda semejanzas con el clásico escalafón de los cuerpos estatales de funcionarios.

Sobre la cuestión de sueldos y salarios de funcionarios del Estado (trabajadores «especiales») y trabajadores «comunes» (funcionarios y trabajadores, desde ahora, a efectos de este artículo), bastan algunas alusiones para resaltar cómo la remuneración de aquéllos, que ya con cierta generosidad hemos calificado inicialmente de decorosa, va experimentando un impresionante descenso en relación con el coste de la vida y con el término comparativo obligado: con los sueldos o jornales del personal afectado por la Ley de Contrato de Trabajo. Sería fácil descubrir categorías de funcionarios que no alcanzan en el sueldo consignado en presupuesto la remuneración de sesenta pesetas diarias que, como *mínimo*, se ha fijado para la población laboral, y que en la práctica es ampliamente rebasada por las más inferiores categorías de trabajadores. Se nos argüirá que al

por el contrario, los obreros gozan de ventajas notoriamente superiores a las que poseen los servidores profesionales de la Administración pública.»

«Una simpática preocupación de política social ha cuidado amorosamente de proteger al trabajador; en cambio, una apatía (cuando no aversión por la burocracia, retardataria e improductiva) ha estabilizado o congelado la posición de los funcionarios. Y como la vida no se detiene, y sus dificultades aumentan, la comparación agrava los caracteres del suceso, hasta el punto de que si antaño pudieron los obreros acariciar como un ideal el logro de un Estatuto que les brindara seguridad y garantía, hoy son muchos los funcionarios que suspiran por una comprensiva reglamentación laboral que mejore su condición.»

«Lo importante es que no se regateen a los funcionarios públicos las concesiones que, por imperativo de justicia, se han otorgado a los trabajadores de empresas privadas.» (PÉREZ SERRANO, N. : *Proletarización del funcionario*, en «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín», Madrid, 1952, pp. 168 y ss.)

lado de los emolumentos legales u oficiales de los funcionarios, éstos devengan diversos tipos de percepciones que complementan aquéllos; pero lo mismo sucede con los trabajadores, por lo que la anterior consideración ha de estimarse válida.

II. La sobrevenida preterición del funcionario en el ámbito de la seguridad social

Pero el objeto de este trabajo y el tema de que queremos ocuparnos con mayor extensión es el de la preterición en que se encuentra el funcionario comparándolo con el trabajador, en cuanto a la protección de la seguridad social.

A) PLANTEAMIENTO

Antes, en los no muy remotos tiempos aludidos, las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia que proporcionaba a los funcionarios el régimen de clases pasivas constituían uno de los más poderosos señuelos que la Administración brindaba a quienes aspiraban a servirla. Quien adquiría la condición de funcionario tenía, en frase usual, «asegurado su porvenir», tanto en su vida laboral activa como al abandonar, voluntaria o forzosamente, sus ocupaciones por llegar a determinada edad o quedar incapacitado. Tenía también relativamente asegurado el porvenir de su familia, que, de ocurrir el fallecimiento y supuesta una normal y continuada prestación de servicios, no quedaba en el total desamparo, como sucedía con la inmensa mayoría de las viudas y huérfanos de los trabajadores.

Cortando el tiempo a la altura de 1927, en que cobra vigencia el Estatuto de Clases Pasivas, vemos que, al lado de las mínimas pensiones de vejez que se concedían en expectativa por el régimen de retiro obrero (30 pesetas mensuales, en el mejor de los casos, según el artículo 78 del Real Decreto de 21 de enero de 1921), aparecen las prestaciones mucho mayores que aquel Estatuto garantiza a los funcionarios en condiciones análogas de prestación de servicios (80 por 100 del sueldo regulador). Y, frente a las pensiones de supervivencia de los funcionarios, nada semejante encontramos afectando a la población laboral (4).

(4) Para estas valoraciones comparativas utilizamos como funcionario al de carácter civil con derechos pasivos máximos y en las más favorables condiciones para el percibo de la mayor prestación previsible en cada caso. Trabajador es

No entramos en consideraciones sociológicas, que serían muy interesantes, sobre la ausencia de «presión» por parte del funcionario, conjugada con la ausencia de «protección» o de «política social» respecto a tan importante estamento, en contraste con la enorme presión de los trabajadores, ejercida por diversas vías, la sindical la más importante de ellas, y conjugada con una obsesiva actitud protectora por parte de los poderes públicos, con una constante política social que aquéllos consideraban casi como una premisa de su legitimidad. El caso es que, ante el despliegue de «conquistas» de seguridad social que se va realizando en favor de los trabajadores, cuya situación pasa a ser privilegiada en poco tiempo en esta materia, nada o casi nada sustantivo se registra a favor de los funcionarios del Estado. Así, saltando a 1947, vemos que los trabajadores disfrutaban de un cuadro protector que es prácticamente el actual, ya que sólo el Seguro de Desempleo faltaba en tal fecha para cerrar el ciclo de prestaciones totales previsibles en cualquier plan de seguridad social de corte moderno. Por el contrario, los funcionarios seguían anquilosados en la precaria protección del régimen de clases pasivas, y sólo muy tímidamente trascendía en ocasiones el impacto que la diferencia de tratamiento suscitaba, promoviendo ligeros retoques beneficiosos en aquel viejo régimen. Veremos cómo, últimamente, se han producido en el régimen de previsión social de funcionarios algunas mejoras sustantivas, aun cuando su nivel de protección, no obstante, quede aún muy por debajo del que afecta a los trabajadores.

Bien es cierto que ante la inseguridad social del funcionario y «congelada» su previsión en el régimen de clases pasivas se va generalizando la constitución de mutualidades que acogen al personal de los distintos cuerpos, Ministerios o escalafones, pero tampoco estas instituciones logran cerrar eficientemente el ciclo protector, ni en el aspecto total de afectar a todos los funcionarios, ni en sentido intensivo al proporcionar a quienes acogen una protección que dista mucho de ser análoga a la de los trabajadores (5).

cualquiera al servicio de la industria y servicios comprendido en el régimen general de seguros sociales administrados por el Instituto Nacional de Previsión y en la Mutualidad Laboral correspondiente. Sobre la dificultad de fijar el concepto de funcionario, cfr. SAGARDOY, J. A. : *La imprecisión del concepto de funcionario público en la previsión social administrativa*, en este mismo número.

(5) «La conclusión a que forzosamente hay que llegar es negativa. Con tal mosaico multiforme de instituciones mutualistas, los resultados prácticos no pueden ser satisfactorios; de hecho, a la insuficiencia de la previsión social a favor de los funcionarios públicos, el panorama descrito viene a introducir dos notas

B) MANIFESTACIONES

Tratemos de concretar las facetas de preterición del funcionario refiriéndonos individualmente a las diversas prestaciones de la seguridad social.

a) El *Seguro de Enfermedad* es una de las grandes «carencias» de la previsión social de los funcionarios públicos. Sabemos que en enfermedades graves—gravísimas pudiéramos decir—el funcionario puede llegar a ser considerado como incapacitado para el trabajo y percibir la pensión de invalidez del régimen de clases pasivas. En cambio, queda sin protección apenas la enfermedad que no llega a alcanzar tan dramáticos caracteres, pero que, sin embargo, puede trastornar considerablemente la economía del funcionario, que en cualquiera de ambos casos se ve privado de asistencia sanitaria de cualquier clase, salvo que sea costeada por su propio peculio, o se la proporcione la Mutualidad a que pertenezca, si bien no es, como se ha dicho, una prestación de carácter general.

El régimen común de seguro de enfermedad nació con pretensiones omnicomprendivas y abarcaba a los funcionarios y continúa comprendiéndolos teóricamente en su campo de aplicación. El artículo 9.º de la Ley y el artículo 19 del Reglamento del Seguro de Enfermedad (de 14-XII-1942 y 11-IX-1943, respectivamente) exceptuaban de su campo de aplicación a los funcionarios cuando «en virtud de disposiciones legales deban obtener beneficios iguales o superiores a los que concede esta Ley», lo cual equivalía a dejarlos incluidos en el Seguro, ya que no se producía el supuesto excepcionante. Empero nada se ha realizado para que los preceptos legales anteriores tengan

más que desaconsejan la defensa del sistema; estas notas son la desigualdad entre los destinatarios del mismo y los apreciables defectos que en su organización existen.»

«En la actualidad no sólo es insuficiente el régimen general (Estatuto de Clases Pasivas), sino el régimen dirigido, inicialmente previsto para salvar las deficiencias del primero; es cierto que tal insuficiencia presenta excepciones, pues existen entidades mutualistas de funcionarios que, al disponer de recursos cuantiosos, conceden generosas prestaciones a sus asegurados-socios, situación que no hace sino acentuar la desigualdad determinada por el sistema.» (DE LA VILLA: *La previsión social mutualista...*, cit., pp. 141, 169-170.) Vid. VIDA SORIA, J.: *Sobre la inactualidad del régimen de clases pasivas*, y CARRASCO BELINCHÓN, J.: *Inexistencia de una normativa general en el sistema de previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado*, ambos en este mismo número.

cumplimiento. Queda como síntoma de que la cuestión ha preocupado alguna vez a los poderes públicos una Orden de la Presidencia del Gobierno de 23 de mayo de 1953 creando una Comisión Interministerial «para el estudio de la aplicación del Seguro de Enfermedad a los funcionarios civiles del Estado». La Orden, muy parca en su redacción, dada la trascendencia del cometido que se confería a dicha Comisión Interministerial, no contiene ninguna exposición de motivos y se limita a establecer la composición de aquélla y regular el régimen de dietas de asistencia a sus reuniones.

Frente a la completa asistencia sanitaria y a la prestación económica de los trabajadores, que prácticamente no tiene límites temporales, conjugadas las prestaciones del Seguro de Enfermedad y del Mutualismo Laboral, los funcionarios civiles no tienen asistencia sanitaria general alguna, y en cuanto a indemnización económica, sólo llega a un mes con el sueldo entero y otro mes con medio sueldo (6).

b) Respecto a la *Pensión de Vejez*—la prestación «reina» en el régimen de clases pasivas—, la enorme diferencia entre las dos situaciones que venimos comparando se debe, en primer término, al concepto de salario regulador de prestaciones (muy distinto, en el caso de los funcionarios, a la remuneración total efectivamente percibida), frente al salario regulador de prestaciones en las Mutualidades Laborales, que, con mayor o menor fortuna, trata de asimilarse lo más posible a la remuneración real, meta que consigue con mucha más

(6) «... tiene una importancia trascendental la práctica administrativa, desarrollada al margen y quizá en oposición a los textos reglamentarios, según la cual el funcionario, de hecho, cuando se halla enfermo, sigue percibiendo sus haberes íntegros y sin deducción alguna, sin que se declare la situación de excedencia voluntaria y sin que tampoco se inste la instrucción ni de hecho se instruya el expediente de jubilación por inutilidad.

Por supuesto, todas estas atemperaciones o extensiones de la casi nula protección reglamentaria de las retribuciones del funcionario enfermo son insuficientes; lo es la posibilidad de jubilación, en primer lugar, porque evidentemente está pensada para inutilidades que tengan un carácter permanente o cuasi permanente, de duración indefinida cuando menos, y no para cualquier tipo de enfermedad que exceda en su duración de dos meses, que es cuando la protección de la licencia por enfermo cesa. Aparte de que si el jubilado por inutilidad no ha completado el mínimo de años de servicios preciso, según el título del Estatuto aplicable al reconocimiento de sus haberes pasivos, carece de derecho a pensión alguna, y aparte de que una norma, también rígida por demás, del Estatuto dice terminantemente que el jubilado por imposibilidad física cuya jubilación haya sido revisada, volviendo al servicio activo, no puede «en ningún caso... mejorar su clasificación por servicios prestados ni por sueldos disfrutados con posterioridad a la fecha de su jubilación». (ALONSO OLEA, M., y SERRANO GURADO, E.: *La seguridad social de los funcionarios públicos*. Madrid, 1957, p. 169).

aproximación que el régimen de funcionarios. Este desfase entre el sueldo real del funcionario y el sueldo regulador de prestaciones constituye la tara fundamental del sistema de previsión de clases pasivas, originando la ínfima cuantía de sus prestaciones (7). Aparte de ello, al límite exíguo que el sueldo regulador del funcionario (el sueldo que figura en presupuesto) tiene en todo caso se opone con ventaja el tope de 7.000 pesetas mensuales del Mutualismo Laboral o la actual base 1.^a del Decreto de salarios de cotización a los seguros sociales, de 17 de enero de 1963 (5.600 pesetas al mes, 84.000 pesetas al año). No hay que olvidar asimismo que a la pensión de jubilación del Mutualismo Laboral ha de añadirse el importe del Seguro de Vejez, actualmente de 250 pesetas mensuales.

La extrema exigencia del tiempo que ha de acreditarse como de efectivo trabajo día a día, para poder ser computado a efectos de aplicación de porcentaje en función de años trabajados en el régimen de clases pasivas, contrasta con la generosidad del régimen mutualista laboral o con la del Seguro de Vejez, que sólo exigen (aparte, naturalmente, de unos periodos *mínimos* de antigüedad en el trabajo o de cotización) el llegar a determinada edad, para disfrutar la pensión correspondiente, sesenta años en el Mutualismo Laboral y sesenta y cinco en el Seguro de Vejez.

Sin necesidad de traer a colación lo que percibe como pensión de vejez cualquier obrero especializado o cualquier trabajador incluido en la base 1.^a del Decreto de 17 de enero de 1963 (5.600 pesetas mensuales para establecer el salario regulador), basta indicar, para resaltar la exigüidad de las pensiones de vejez de los funcionarios públicos, que el sueldo regulador promedio de los mismos dista mucho de la tarifa promedio que se aplica como salario regulador de

(7) Habría que examinar, para una rigurosa valoración de los factores que determinan la insuficiente prestación económica del régimen de Clases Pasivas, no sólo el aspecto apuntado de distancia entre el sueldo regulador y el realmente percibido, sino también la escasa cuantía que, quizá afectando a la mayor parte de los funcionarios, alcanza este último. Aun previendo toda suerte de remuneraciones complementarias, difícil será que lleguen a sumas muy distintas de percepción total categorías de funcionarios como las que, por vía de ejemplo, citamos de las consignadas en la Ley de 23 de diciembre de 1961, sobre Presupuestos generales del Estado para el bienio 1962-63; a saber: Cartero mayor del Ministerio de la Gobernación, 24.880 pesetas anuales; Jefe de Administración de primera clase del Ministerio de Obras Públicas, 28.800 pesetas; Jefe superior de Administración en el Ministerio de Hacienda, 32.000 pesetas; Oficial de primera administrativo del mismo Departamento, 13.200 pesetas.

En casos de sueldos ya de por sí insuficientes durante la vida laboral activa, mal podrá sustituir *suficientemente* la prestación de la seguridad social.

prestaciones a los trabajadores (tarifa 4.^a de 3.400 pesetas, aplicable a ayudantes no titulados, proyectistas y delineantes, maestros y encargados de taller y capataces).

Claro que mucho más penosa era la situación de los funcionarios jubilados antes de que en 1955 se dispusiese el abono de dos pagas extraordinarias a los mismos y antes de que la Ley de 17 de julio de 1961 implantase la sustancial mejora de que el sueldo regulador se aumentase en un 25 por 100.

También debe tenerse en cuenta que los pensionistas de las Mutualidades Laborales perciben asistencia sanitaria gratuita, con la misma extensión que la de los trabajadores en activo beneficiarios del Seguro de Enfermedad.

c) Frente a las mínimas pensiones de *viudedad y orfandad* del régimen de clases pasivas en correlación con las que hubiera devenido por jubilación el causante, los trabajadores de la industria y servicios causan pensiones que pueden alcanzar y aun rebasar su sueldo regulador cuando quedan más de cuatro o cinco hijos como beneficiarios.

d) En lo que afecta a la *Ayuda Familiar*, disfrutaban los funcionarios del Estado de una previsión social que, en términos generales, puede parangonarse con la de los trabajadores, no sin que para llegar a esto hubiera de transcurrir un dilatado lapso temporal de preterición. En la actualidad, frente a las 200-300 pesetas que, según los casos, perciben los funcionarios por cada hijo, los trabajadores cobran el Subsidio Familiar según la escala del régimen nacional de tal nombre, y el denominado Plus Familiar, en la empresa donde trabajen (8).

III. El anquilosamiento del régimen protector

En el orden jurisdiccional, por ejemplo, los funcionarios se ven obligados a penosos trámites e instancias en la vía administrativa si discrepan de las determinaciones gubernativas de señalamiento de haberes pasivos, siendo preciso entablar un pleito contencioso-administrativo cuando se quiere que la autoridad judicial resuelva la discrepancia. Los trabajadores, por el contrario, gozan de un proceso especial que contiene la Ley de Procedimiento Laboral, que sumariamente y en corto plazo resuelve los litigios.

(8) Hoy ya no podrá decirse que «... la Administración se despreocupa por completo de si sus servidores son célibes empedernidos o están abrumados de hijos». (PÉREZ SERRANO, N.: *Proletarización...*, ya citado.)

Otra desventaja considerable en contra de los funcionarios es que, al cesar al servicio del Estado, cuando no han causado ninguna prestación, pierden toda clase de derechos y no se computa en ningún otro régimen de seguridad social el tiempo que han trabajado. Pudiera argüírse que lo mismo sucede con quien pasa de los seguros sociales al régimen de clases pasivas, pero por obvias razones es más frecuente el perjuicio a los ex funcionarios.

La tradicional rigidez de la Administración y la dificultad de introducir innovaciones que afectan al presupuesto, como todas las que se refieren al régimen económico de clases pasivas, origina un anquilosamiento de los preceptos legales que contrasta con la relativa facilidad—y aun pudiéramos decir con la gran frecuencia—en que son modificadas las disposiciones laborales y de seguridad social, permitiendo la actualización, mejora o revalorización de sus prestaciones. Situaciones «sangrantes» son mantenidas *sine die*, y la enmarañada fronda de problemas y de carencias que se derivan del régimen de clases pasivas constituye un estímulo... para que nadie intente seriamente resolverlos.

IV. Insuficiencia de las medidas dictadas para su potenciación

Sólo como un penoso y vergonzante «remolque», comparativamente uncido al sistema general de seguridad social, van alcanzando las clases pasivas—como ya indicamos—algunas mejoras en los últimos tiempos. Cuando ya los trabajadores de industria y servicios disfrutaban simultáneamente de la pensión fija del Seguro de Vejez y de la sensiblemente mayor pensión de jubilación del Mutualismo Laboral, se publica la Ley de 17 de julio de 1956, que generaliza el criterio que algunas disposiciones aisladas habían establecido para determinados Cuerpos de funcionarios, de que «las pensiones de retiro, jubilación o viudedad no podrán ser menores que las fijadas por la legislación del Estado como cantidades mínimas al Subsidio de Vejez». El legislador, si bien con esta disposición mejora la condición de millares de pensionistas, adopta, para establecer la pensión mínima, el criterio de analogía con uno de los dos sistemas, y no precisamente el más generoso en sus prestaciones, de los que protegen a los trabajadores comunes, ya que quedan ignoradas, al establecer el mínimo comparativo, las pensiones de jubilación del Mutualismo Laboral, que pueden rebasar la cifra de 6.000 pesetas mensuales, y que en todo caso rebasan actualmente las 1.400 en promedios generalizados, de acuerdo con las bases tarifadas de cotización.

La Ley de 17 de julio de 1956 cifró en 400 pesetas mensuales el mínimo para todas las pensiones de retiro o jubilación declaradas o que se declaren en lo sucesivo, y el mínimo para la pensión de viudedad, en 300 pesetas mensuales. La simple contemplación de estos mínimos, que suponen una considerable mejora para los funcionarios y viudas beneficiarias de pensión, es suficiente para resaltar su inferioridad en relación con las de trabajadores no funcionarios. El mínimo fué elevado por Ley de 22 de diciembre de 1960 a 750 y 500 pesetas mensuales, respectivamente.

Como muestra de un considerable esfuerzo estatal, tendente a mejorar la seguridad social de sus funcionarios, es ineludible la mención del revolucionario sistema de revalorización de prestaciones implantado por Ley de 23 de diciembre de 1961. Señala el preámbulo que se aspira «a una solución nueva y ambiciosa, sin duda la de más importancia desde la vigencia del actual sistema, de manera que las pensiones se eleven a la cuantía de las que causan los funcionarios en activo no sólo en el momento actual, sino en el futuro. Con ello el Estado español da un gran paso en el camino de la seguridad social y consigue para este problema tradicional una solución tan generosa como duradera.

»Por otra parte, parece injusto que quienes desempeñaron el mismo empleo e idéntica categoría o clase reciban o leguen después, en cuantía bien desigual, sus derechos pasivos por la sola razón de haberse producido el cese en el servicio activo en épocas diferentes.

»Por la presente Ley no sólo se resuelve este problema de las desigualdades económicas que viene arrastrándose desde siempre, sino que de manera definitiva se evita —he aquí la medida más trascendental de la reforma— que estas anomalías sigan produciéndose en el futuro». El sistema de revalorización automática no alcanzado todavía por la seguridad social de los trabajadores consiste en 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 sueldo 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».

Con este sistema la solución definitiva del problema de la insuficiente seguridad social de los funcionarios, en cuanto a prestaciones de vejez y supervivencia, queda subordinada a factores que en pureza, y como antes hemos expresado, son ajenos al régimen de clases pasivas: el establecimiento de sueldos reales decorosos y la determi-

nación del sueldo regulador con la mayor aproximación a las remuneraciones efectivamente percibidas. Claro está que nos estamos refiriendo al problema más importante de los muchos que suscita el régimen de seguridad social de funcionarios—la insuficiencia de prestaciones—sin que, resuelto el mismo, tuviese la menor repercusión favorable en los graves defectos estructurales del sistema.

V. Consideraciones finales

Todos cuantos nos hemos asomado a esta cuestión estamos de acuerdo en que *no debe* seguir así, aun cuando no nos atrevemos a decir que *no puede* seguir así porque existe la certeza de que tal posibilidad se viene dando a lo largo de muchos años y no se le ve final próximo a tan anómala situación. No obstante, en los últimos tiempos parece sintomático y alentador que la atención de los especialistas y de la propia Administración se centre sobre la posible reforma del régimen de seguridad social de los funcionarios públicos. Algunos autores han sintetizado exhaustivamente los términos del problema y las posibles soluciones (9). Al calor de la reforma administrativa en curso, de las leyes de funcionarios promulgadas y en preparación y de la reestructuración del régimen de seguridad social, es muy posible que pueda crecer de nueva planta el nuevo sistema de «Clases Pasivas» (que, entre otras cosas, cambiaría su no muy grata denominación) o, en todo caso, que se realicen sobre el actual reformas sustanciales (10).

(9) Muy especialmente, DE LA VILLA, en trabajo citado y en *Hacia una reforma de la seguridad social de los funcionarios públicos*, en «DA», núms. 32-33, agosto-septiembre de 1960. También en «DA», BALDASANO DE PADURA, M.: *El problema de la seguridad social de los funcionarios públicos*, núm. 49, enero de 1962, y CARRASCO BELINCHÓN, J.: *El Estatuto de Clases Pasivas y la seguridad social del funcionario público*, núm. 12, diciembre de 1958; y, *El sistema de clases pasivas y de seguridad social de los funcionarios públicos. Su revisión*, en «Revista de Administración Pública», núm. 39, pp. 427 y ss.

(10) «No desconocemos la amarga realidad de que España es un país pobre; antes bien, lo tenemos presente y lo recordamos con resignada tristeza. Pero si ello exige que la Administración sea austera al remunerar a sus funcionarios, ello implica también que nuestras empresas han de sentir la misma preocupación de sobriedad en los gastos de personal. Lo importante es una tónica común, así en lo público como en lo privado. Lo doloroso es que acaso pueda pensarse en una desigualdad de trato. Para todos debe haber un mismo coeficiente de holgura o de estrechez. Y pues que justicieramente se aspira a que el trabajador logre para sí y para su familia una vida moral y digna (Fuero del Trabajo, III), idéntico estímulo debe inspirar al Estado cuando trate de regular la condición de sus funcionarios, que también son trabajadores y tienen familia, sólo que sirven a la

En el grado más avanzado de la moderna concepción del régimen de seguridad social de funcionarios está el insertarlo como una pieza más del sistema nacional de seguridad social. Así lo ha entendido el Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social, en estos momentos pendiente de deliberación en las Cortes españolas.

nación en vez de servir a un patrono particular.» (PÉREZ SERRANO, N.: *Proletarización...*; ya citado.)

«... 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 decoro 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.

De una u otra forma, 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.» (JORDANA DE POZAS, L.: *La seguridad social de los...*, ya citado.)

«No cabe duda que una reforma general del sistema español de previsión social— aun sin llegar a un régimen de seguridad social— afectaría a los funcionarios públicos. A esta línea pertenece la idea del Plan Nacional de Seguridad Social. Pero la posibilidad de que tal Plan se realice, aparte de ser problemática, no impide que hasta entonces se ponga remedio a la situación en que se encuentran los funcionarios actualmente, sino que, por el contrario, la realización del Plan será tanto más fácil cuanto más evolucionados se hallen los diversos regímenes a integrar en él; ello, es claro, siempre que éstos sean homogéneos o, cuando menos, uniformizables.» (DE LA VILLA, L. E.: *La previsión social mutualista*, cit., pp. 170-1.)

Sobre la necesidad de atender debidamente los problemas humanos, cfr. GALA VALLEJO, C.: *Consideraciones acerca del órgano gestor en la seguridad social general de los funcionarios públicos del Estado*, en este mismo número.