

SOBRE LA INACTUALIDAD DEL REGIMEN DE CLASES PASIVAS

Por JOSE VIDA SORIA

Sumario: I. Delimitación.—II. El régimen de ayuda familiar.—III. El régimen mutualista.—IV. El régimen básico: el sistema de clases pasivas.—V. El Estatuto de Clases Pasivas.—A) Significado.—B) Personas protegidas.—C) Riesgos cubiertos.—D) Prestaciones.—E) Gestión.—F) Financiación.—VI. La legislación, la jurisprudencia y la doctrina sobre la materia.

I. Delimitación

DANDO por resuelta la cuestión acerca de quién sea el funcionario público, a efectos del sistema de previsión social de los mismos (1), podemos considerar inmediatamente el conjunto de medidas que componen ese sistema, tomando como punto de partida el estudio de los entes gestores y, en consecuencia, los diversos regímenes que coexisten.

La protección de los funcionarios públicos contra los riesgos que

(1) En otro artículo de este mismo número se trata detenidamente este problema. Cfr. SAGARDOY, J. A.: *La imprecisión del concepto de funcionario público en la previsión social administrativa.*

pueden ser cualificados como sociales está realizada por tres órdenes o categorías de entes, cada uno de los cuales aplica un régimen diverso que a veces puede coincidir: la Dirección General del Tesoro, Deuda y Clases Pasivas, que aplica el Estatuto de Clases Pasivas y disposiciones complementarias; los Montepíos y Mutualidades de funcionarios públicos, organizados sin criterio sistemático de conjunto, que aplican regímenes diversos señalados para cada uno en sus propios estatutos; las Comisiones de Ayuda Familiar, que aplican una Ley de 15 de julio de 1954 y que funcionan dentro de los Ministerios civiles; el régimen de ayuda familiar en los Ministerios militares no exige entidades al respecto (2).

Si debemos dar un juicio crítico general respecto del conjunto de órganos que actúan la previsión social de los funcionarios públicos, la conclusión no puede ser sino negativa; ello, siempre en el plano general, por la falta de coherencia del sistema y su absoluta carencia de una idea orgánica; todo ello tiene su base en las deficiencias del sistema matriz y en la falta de un criterio orientador que superara el carácter aluvional de las reformas y enmiendas al mismo. Se deben hacer, sin embargo, consideraciones más concretas.

II. El régimen de ayuda familiar

Una crítica a las Comisiones de Ayuda Familiar (Jefatura de Acción Social en el Ministerio del Aire) no nos lleva más allá de las consideraciones críticas, a favor o en contra, realizadas frente al régimen general familiar de los trabajadores privados; sin embargo, la duplicidad de éste (y ello es objeción fundamental) no es aplicable al sistema de ayuda familiar de los funcionarios, puesto que tal duplicidad no existe. Aun admitiendo además una valoración de conjunto negativa, ésta no afectaría a una consideración crítica desde el punto de vista de la gestión, la sencillez en el funcionamiento de las Comisiones, la aceptable nitidez de la regulación positiva al respecto y, en definitiva, la concepción moderna que inspira el sistema—de la que es manifestación fundamental la uniformidad de las prestaciones—harían posible su refundición dentro de cual-

(2) Precisiones sobre esta materia expositiva se pueden encontrar en el libro de ALONSO OLEA, M., y SERRANO GUIRADO, E.: *La seguridad social de los funcionarios públicos*, Madrid, 1957. Por lo demás, la bibliografía es escasa. En la citada obra se recogen las bases positivas en la materia.

quier nueva ordenación. Las críticas generales recaen, pues, en el sistema como parte de un conjunto defectuoso (3).

III. El régimen mutualista

El régimen de previsión social mutualista puede ser criticado partiendo de bases y tendencias modernas dentro del sistema de la previsión. Si la fórmula se orienta como complementaria de un sistema general, la observación de una inútil duplicidad es objeción fundamental; el fraccionamiento de la solidaridad nacional ante los riesgos de sus miembros sería objeción de tipo general. El argumento basado en la complementariedad no puede ser aplicado en general al sistema de los funcionarios, en donde tal complementariedad no existe de hecho. Ni cabría la argumentación basada en la solidaridad y, por tanto, en contra de las diferencias hoy existentes en cuanto a la generosidad de las prestaciones otorgadas por las diversas Mutualidades, defecto este que en definitiva no es sino consecuencia de aquel fraccionamiento señalado. (4). Sin embargo, desde el punto de vista interno el sistema mutualista puede superar las críticas, o gran parte de ellas. La fórmula mutualista es moderna en cuanto a su perduración, y su eficiencia puede ser constatada con referencia a esa función complementaria del régimen general, complementariedad que hoy, de hecho, ha invertido los términos. La creación de Mutualidades especiales (seguro escolar, servicio domés-

(3) ALONSO OLEA y SERRANO GUIRADO : *Op. cit.*, p. 98, proponen la unificación de los sistemas militar y civil y la aplicación de un coeficiente de corrección de las prestaciones para evitar posibles desvalorizaciones. DE LA VILLA, L. E. : *Hacia una reforma de la seguridad social de los funcionarios públicos*, en «DA», número 107, p. 6, Madrid, 1960, acepta sustancialmente el sistema.

(4) El sistema mutualista es criticado por ALONSO OLEA, M. : *Instituciones de seguridad social*, Madrid, 1959, p. 181; el mismo autor con SERRANO GUIRADO : *Op. cit.*, pp. 303 y ss., critica el sistema de los funcionarios públicos. DE LA VILLA : *La previsión social mutualista de los funcionarios públicos*, en «Revista de Administración Pública», núm. 40, enero-abril de 1963, pp. 121-176, ha estudiado el tema hasta agotarlo; el autor se inclina hacia una valoración positiva, sin ignorar los inconvenientes del sistema concreto actual; salva, pues, la fórmula. Vid. también PÉREZ BOTIJA, E. : *La mutualidad como ente gestor de la seguridad social*, Madrid, 1961, separata, en sentido positivo. Una crítica del sistema mutualista desde bases dogmáticas, PERSIANI, M. : *Il sistema giuridico della provvidenza sociale*, Padova, 1960, pp. 127-131 (en prensa mi traducción española). Y en este mismo número, CARRASCO BELINCHÓN, J. : *Inexistencia de una normativa general en el sistema de previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado*.

tico, etc.) y la eficacia de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local son datos a ser tenidos en cuenta (5). Que la Mutualidad sea o no medio adecuado a la previsión social en todos o en particulares ámbitos es argumento al menos discutible y no afecta, desde luego, a la consideración de la eficacia y concreta viabilidad de los sistemas mutualistas; los actuales defectos prácticos son subsanables respetando el sistema.

IV. El régimen básico: El sistema de clases pasivas

Que el sistema impuesto por el Estatuto de Clases Pasivas es hoy día anacrónico y que no está en consonancia con las necesidades sociales del momento histórico ni con los presupuestos más elementales de una organización o régimen de previsión es cosa que, por no ser nueva, no requiere un especial detenimiento. Que la gran mayoría de los defectos del régimen actual de previsión, del que es parte el Estatuto, nacen de éste y de su insuficiencia, es consecuencia evidente de lo anterior. En qué se concreta el antagonismo y la defecuosidad del sistema en cuestión es lo que puede y debe ser concretado, por medio de una rápida consideración de los aspectos fundamentales de su régimen de previsión (6).

V. El Estatuto de Clases Pasivas

A) SIGNIFICADO

El Estatuto de 1926 supuso un intento, parcialmente logrado en su fecha, de unificar y modernizar la regulación positiva referida a las clases pasivas del Estado. El Estatuto supuso en su día una situación de privilegio para los funcionarios respecto de los trabaja-

(5) DE LA VILLA: *La previsión social mutualista...*, cit., p. 174, hace referencia a la misma como motivo orientador de una reforma de tipo general. Vid., en general, MAHILLO SANTOS, J.: *La Mutualidad de Administración local*, Madrid, 1961, núm. 115, p. 362. PÉREZ BOTIJA, E.: *¿Es la Mutualidad de Previsión de la Administración local una mutualidad?*, Madrid, 1961, separata.

(6) CARRASCO BELINCHÓN, J.: *El Estatuto de Clases Pasivas y la seguridad social del funcionario público*, en «DA», núm. 12, diciembre de 1958, pp. 25 y ss., trata el tema desde otro punto de enfoque.

dores privados (7); los defectos del sistema comenzaron con el mismo, pero se vieron ampliamente paliados por el avance, aunque sólo fuera externo, que la unificación legislativa del Real Decreto de 22 de octubre de 1926 y Real Decreto de 22 de octubre de 1927 supusieron. La orientación del Estatuto, sus defectos, en principio compensados, y la evolución progresiva y constante de las tendencias referidas a los sistemas de previsión social acentuaron la valoración negativa del Estatuto apenas pasado un cierto tiempo e hicieron inoperante la unificación externa que el mismo había supuesto; pasan de doscientas, se escribió en 1955 (8), las disposiciones que habían venido a modificar, rectificar o complementar las directrices generales del Estatuto; no es intención de este trabajo hacer un elenco de la evolución legislativa en esta materia; ello ha de darse por supuesto, remitiéndonos a los estudios generales sobre la materia. Nos basta retener, en conclusión, el caótico, sistemático, estado de la ordenación legislativa al respecto. Las normas complementarias han venido a corregir deficiencias, algunas tan importantes como la remediada por la Ley de actualización de pensiones en diciembre de 1960, y la anterior, supresora del régimen de los derechos pasivos mínimos, declarados a extinguir, cuando existan, a partir de 1961; sin embargo, la orientación básica sigue siendo la plasmada en el texto original, promulgado en 1926; obsérvese que es a partir de esa fecha prácticamente cuando empieza a sentirse el impulso de las tendencias «sociales» en el campo del trabajo privado; las normas complementarias a que nos referimos no han podido sino remediar aspectos parciales del sistema, y no han cambiado la base, hoy día evidentemente inadecuada, fundamentalmente por falta de conexión con las exigencias de los tiempos y las nuevas tendencias (9).

(7) JORDANA DE POZAS, L.: *La seguridad social de los funcionarios públicos en España*, en «Cuadernos de Política Social», núm. 12, 1951, p. 16, hace una referencia crítica a ello referida. Vid. también LABORDA IBÁÑEZ: *El Estatuto de Clases Pasivas del Estado y su evolución*, Madrid, 1950, y el prólogo crítico de SANTAMARÍA DE ROJAS con referencia a estos aspectos. Sobre este punto trata BLANCO, J. E., en este mismo número. Cfr. *La sobrevenida inferioridad del funcionario público en el ámbito de la Previsión social*.

(8) Vid. GUAITA, A.: *Los derechos pasivos*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», Barcelona, 1955, pp. 60 y ss.

(9) Respecto a la evolución más reciente, vid. BALDASANO: *El problema de la seguridad social de los funcionarios públicos*, en «DA», núm. 49, 1962, en el que se da por presupuesta la misma. Vid. también CARRASCO BELINCHÓN: *El sistema de clases pasivas y la seguridad social de los funcionarios públicos (su revisión)*, en «Revista de Administración Pública», núm. 39, Madrid, 1962.

B) PERSONAS PROTEGIDAS

El Estatuto empieza siendo defectuoso al referirse a funcionarios públicos y no incluir a individuos que lo son, sin ser empleados del Estado; ello no es una omisión involuntaria del Estatuto, sino una medida consciente tomada por los redactores del mismo, consecuencia de la actitud general adoptada como básica (*vid. infra.*). Se ha de advertir inmediatamente acerca de la fundamental discriminación entre funcionarios civiles y militares, condicionante de todo el régimen protector de los mismos. No estaba justificada la diferenciación al tiempo en que el Estatuto se promulgó, y, desde luego, no lo está ahora; tal separación es absurda hoy desde el punto de vista jurídico, e incluso desde un punto de vista político-social, que es el que en definitiva inspira las realizaciones en este sentido; la diferenciación y el trato de favor que para los militares deriva de ella tuvo su origen y fundamento en situaciones eventuales de privilegio carentes de justificación jurídica y científica (10). En un tiempo en que la tendencia se orienta hacia la uniformidad de todos los sistemas (de trabajadores privados y públicos) no tiene razón de ser las diferenciaciones accidentales como la anterior; la misma consideración sirve para el enjuiciamiento de las posteriores discriminaciones del Estatuto, basadas en la fecha de ingreso de los funcionarios, a efectos de derechos pasivos máximos y mínimos; el sistema, de todos modos, ha sido unificado y no hay lugar a crítica en este sentido, aunque bien vale la observación para revelar la orientación general del sistema.

C) RIESGOS CUBIERTOS

La consideración de los riesgos que para protegerlos hace el Estatuto es insuficiente y además inadecuada en la actualidad. La aparición de las Mutualidades de funcionarios ha estado condicionada fundamentalmente por la insuficiencia referida. Si tenemos en cuenta la actitud del Estatuto no ha de extrañar esa insuficiencia. Efectivamente, el Estatuto «estaba concebido como un capítulo del Estatuto de funcionarios, consecuencia de considerar que las pensiones de jubilación, retiro, etc., no constituyen más que una parte de la total remuneración que el Estado satisface por los servicios que

(10) Sobre este defecto y su corrección marca JORDANA (*Op. cit.*) una de las bases para la necesaria reforma del sistema. En general, es observación múltiples veces reiterada (*vid. bibliografía anteriormente citada*).

aquéllos le prestan» (11). Es claro que desde este punto de vista no había otras situaciones que proteger, y, claro está, igualmente que el Estatuto careció en su base de una visión social, como del mismo modo lo es que no hay asomo de las tendencias actuales, que superan una consideración de los riesgos, para aceptar ya nociones más amplias, tomadas de la seguridad social como tendencia, tales las típicas de «situación de necesidad», «carga social», etc. (12). Consecuencia de ello es que no hay un régimen directo para proteger el riesgo de enfermedad (13); que el régimen de los militares, notoriamente mejor, sea del mismo modo indirecto, pese a su relativa aceptabilidad, comparado con el de los funcionarios civiles. No existe protección contra accidentes de trabajo de un modo específico (14). Las situaciones particularmente previstas (jubilación, retiro, viudedad, orfandad...) son insuficientes, sobre todo si se tienen en cuenta las citadas directrices que protegen a los individuos que trabajan contra toda situación de necesidad, provocada por un evento cualquiera que la produzca (siendo sólo cuestión de oportunidad la limitación de los riesgos tomados en cuenta) (15).

D) PRESTACIONES

Las prestaciones que se reciben en base al Estatuto eran insuficientes hasta extremos insospechados; la Ley de actualización de pensiones de diciembre de 1960 ha remediado tal deficiencia. Sin embargo, no se ha remediado la deficiencia del sistema de cálculo de las mismas; ya las propias denominaciones de algunas prestacio-

(11) DE LA VILLA : *La previsión social mutualista...*, cit., p. 133.

(12) JORDANA, en su momento, advirtió las tendencias modernas en la materia y marcó sugerencias para la regulación que había de ser plasmada en el Estatuto. Vid. *Tendencias modernas sobre el régimen de clases pasivas*, publicado en junio de 1926 y vuelto a publicar en el tomo I del libro homenaje al autor, Madrid, 1961, pp. 136 y ss.

(13) Vid. el sistema indirecto, que consigue una relativa protección al caso en ALONSO OLEA y SERRANO GUIRADO : *Op. cit.*, pp. 166 y ss. JORDANA : *La seguridad social de los funcionarios públicos*, cit., pp. 22-23.

(14) La protección contra inutilidad o muerte en acto de servicio no puede ser considerada como un régimen de accidentes en sentido moderno.

(15) Vid. PERSIANI : *Op. cit.*, cap. I, especialmente pp. 60 y ss. Vid. igualmente DE LA VILLA : *Hacia una reforma de la seguridad social de los funcionarios públicos*, cit., pp. 5 y ss.

nes (pagas de toca o mesadas de supervivencia) demuestran claramente la inadaptación del sistema a la actualidad. Concretamente respecto de los sistemas de cálculo, la doctrina ha hecho ya oportunos llamamientos; las diferencias de pensiones según las categorías de funcionarios, los sistemas de cómputo según los años de servicios y la exigencia de un determinado tiempo mínimo de servicios, junto con las numerosas excepciones que tal regulación admite, hacen caótico, y dogmáticamente absurdo, el sistema en este punto (16).

E) GESTIÓN

La gestión del sistema es igualmente criticable. Para ello, sin embargo, hay que aceptar el hecho de la dificultad de elección en la materia y, por otra parte, la relatividad del problema, conectado con posiciones dogmáticas de base, por un lado, y con consideraciones económicas y actuariales, de otro. En cualquier caso, lo que sí parece evidente es la conveniencia ineluctable de confiar la gestión a un ente especializado, con personalidad jurídica propia, con patrimonio propio y autonomía, y evidente es también que tal no es el caso de la Dirección General del Tesoro, Deuda y Clases Pasivas, en donde, aparte de lo demás, falta especialización de funciones (ob-sérvese simplemente la denominación del organismo) y de funcionarios (que son los generales de la Administración pública), y faltan criterios modernos y específicos respecto de la gestión (17). También falta, y ello es de evidente trascendencia, una vocación del órgano y de los servidores del mismo respecto de la función que es propia de la previsión social (18).

(16) Vid. GUAITA : *Op. cit.*, en «Enciclopedia Seix», para el aspecto expositivo, si bien habrán de ser tenidas en cuenta las disposiciones más modernas, entre ellas la de actualización de pensiones. Vid. JORDANA : *Ops. cit.*, sobre la necesaria uniformidad del sistema de beneficios percibidos y sobre la modificación del cómputo de servicios prestados, etc. Vid. también las conclusiones de DE LA VILLA : *Hacia una reforma...*, cit., pp. 11-12.

(17) Vid. DE LA VILLA : *Hacia una reforma...* cit., p. 10.

(18) Vid. GALA VALLEJO, C. : *Consideraciones acerca del órgano gestor en la seguridad social general de los funcionarios públicos*, en este mismo número.

F) FINANCIACIÓN

Ultimo aspecto interno del sistema lo seria el de la financiación del referido régimen. El problema es arduo y de un carácter técnico-económico fundamentalmente; parece que el funcionario deba contribuir con cotizaciones periódicas a subvenir las cargas; del mismo modo es clara la necesidad de la aportación económica del Estado; precisiones sobre cuantía de estas dos clases de aportaciones no son propias del trabajo que realizamos. De todos modos es evidente, y ello es el límite de nuestro estudio, que el actual sistema no está en consonancia con lo que debe ser; el problema está ligado a los anteriores, dependiendo su solución, en gran parte, de la de aquéllos; sólo habria que señalar defectos actuales referidos a la falta de coherencia de un sistema que, en casos extremos, hace pagar más al Estado por un trabajador o por un funcionario interino que por un funcionario de plantilla; en definitiva, ello no es sino consecuencia de los defectos señalados con referencia a los aspectos de las prestaciones y de la gestión.

VI. La legislación, la jurisprudencia y la doctrina sobre la materia

Conviene, finalmente, hacer otra referencia de tipo externo que se conecta con la que se hizo al principio; se refiere a la técnica legislativa que inspira el Estatuto de Clases Pasivas; quizá debido a los precedentes con que se encontraba, la rigurosidad y el casuismo del Decreto de 1926 y del de 1927 son evidentes. Las numerosísimas disposiciones complementarias son de la misma naturaleza; quizá su razón de existir haya sido ésa; el hecho es que hoy día las formulaciones normativas al respecto son enormemente detallistas y concretas; faltan principios normativos básicos o formulaciones de base; ello ha tenido una consecuencia considerable: la tarea jurisprudencial al respecto está limitada a una interpretación igualmente casuística y desprovista de punto de apoyo para poder desarrollar una labor de sentido evolutivo; ello, junto con la exigüidad de las cuantías que en general se discuten y resuelven por sentencias de lo contencioso o por acuerdos del Tribunal económico-administrativo, permite calificar como pobre, al menos, la labor jurisprudencial.

Ultimamente la doctrina ha vuelto a ocuparse del problema del Estatuto de Clases Pasivas; generalmente, lo ha hecho en sentido negativo. Quizá sea por esta orientación crítica por lo que una nueva dogmática al respecto ha surgido lentamente; antes, la inclusión

normativa del sistema dentro de lo administrativo, contrastado con su contenido específicamente de previsión social, daba lugar a un abandono de la materia en el campo dogmático, puesto que las investigaciones de administrativistas y laboristas excluían, consciente o inconscientemente, de su tratamiento el problema en cuestión (19). Parece que hoy día, tras la elaboración científica de unas bases críticas, queda un campo suficientemente amplio y sugestivo para ser objeto de estudios detenidos.

(19) Para la bibliografía nos remitimos a las notas anteriores y especialmente al artículo de DE LA VILLA : *La previsión social mutualista de los funcionarios públicos, passim*, que agota las referencias.