



ESTUDIOS

EL SUELDO REGULADOR DE PRESTACIONES EN EL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUNCIONARIOS PUBLICOS CIVILES DEL ESTADO

Por JUAN EUGENIO BLANCO

Sumario: 1. Planteamiento general.—2. El nivel de protección de la Seguridad social.—3. Renta de trabajo y Seguridad social.—4. Salario regulador de prestaciones.—5. Sueldo regulador en la Seguridad social de funcionarios.—6. Conclusión.

1. Planteamiento general

LAS prestaciones económicas de la Seguridad social tienen, fundamentalmente, la misión de *sustituir* las rentas de trabajo. En la Seguridad social, de los funcionarios públicos (en nuestro régimen de Clases pasivas y en los similares del derecho comparado) no se desvirtúa en absoluto aquel obvio principio general; las prestaciones económicas de este sector de *trabajadores* tienen la misión de sustituir al sueldo en aquellas situaciones en que no se percibe normalmente, es decir, como contraprestación de unos servicios efectivamente

prestados. La percepción del sueldo se interrumpe o cesa en los casos de jubilación, incapacidad laboral (enfermedad, accidente, invalidez), desempleo y fallecimiento del causante. En todos los supuestos el efecto reparador o paliativo de la Seguridad social es siempre el mismo: proporcionar prestaciones que suplan el sueldo *perdido*.

La acción reparadora de carácter económico que asume la Seguridad social puede adoptar dos sistemas básicos para concretar el *quantum* de la prestación. El primero, estimar unos promedios generalizados o cantidades fijas discrecionalmente establecidas, que se aplican automáticamente a las situaciones que provocan la interrupción o el cese en la percepción del sueldo. Así, el Seguro de Vejez español, cuando se organizó en el año 1939, estableció una prestación de 90 pesetas mensuales, que otorgaba a todos los que se jubilaban sin hacer distinción alguna que variase tal cuantía en razón de datos particulares. El otro sistema parte de adecuar la prestación a las circunstancias individuales del causante, determinando la prestación en función de las remuneraciones que éste viene percibiendo, que, generalmente, sirven asimismo de base para la cotización al régimen de Seguridad social de que se trate. Con este criterio el Seguro español de enfermedad, desde su nacimiento en 1943, otorga prestaciones económicas determinadas en porcentaje de los salarios cotizados.

Desde el punto de vista puramente lógico, que también pudiéramos calificarlo de social, parece claro que es el segundo criterio el que mejor se acomoda a la finalidad sustitutiva de las rentas de trabajo que tienen estas prestaciones económicas. No obstante, en sistemas de seguro social de carácter esencialmente redistributivo o de matiz asistencial, el criterio de las cotizaciones en función del salario y las prestaciones en cuantía fija es el que mejor cubre dichos objetivos. Empero —y sin olvidar su función accesoria o concomitante de mecanismo redistribuidor de riqueza—, la Seguridad social, considerada en sí misma, postula un tratamiento proporcional de la prestación económica, referida a la carencia concreta que trata de remediar.

2. El nivel de protección de la Seguridad social

Entre los dos criterios-límite que hemos expuesto existe una gradación de infinidad de matices y combinaciones. La prestación fija puede concebirse no como única, sino distribuida en un número convencional de escalones o grados, y la prestación en función del sueldo cabe determinarla convencionalmente con determinados adimentos,

según se tengan en cuenta los años cotizados, la antigüedad en la profesión, la edad del causante, etc.

La orientación de que las prestaciones de Seguridad social garanticen ingresos en relación con el nivel de vida alcanzado individualmente, abandonando antiguos módulos de prestación uniforme generalizada, propios de incipientes regímenes de seguro social, se viene consolidando en los últimos años y goza actualmente de universal aceptación. Ya en 1944 la OIT se pronunciaba en tal sentido en su «Recomendación sobre la Seguridad social y los medios de vida», incorporada en el artículo 637 del Código Internacional de Trabajo; dice la recomendación:

«1. En el seguro social las prestaciones deberían sustituir a las ganancias perdidas, habida cuenta de las cargas familiares, hasta un nivel tan elevado como sea factible, sin que ello impida el deseo de reanudar el trabajo, si fuera posible reanudarlo, y sin imponer a los grupos productores una carga tan pesada que pudiere perjudicar el rendimiento y el empleo.

2. Las prestaciones deberían ser proporcionales a las ganancias anteriores del asegurado que hayan servido de base a su cotización; sin embargo, el excedente de las ganancias corrientes entre los trabajadores especializados podrá ser ignorado cuando se determine el total o una parte de las prestaciones financieras con recursos distintos de las cotizaciones del asegurado.

3. Las prestaciones de cuantía fija pueden ser apropiadas en los países donde la población tenga facilidades económicas adecuadas para preocuparse una protección suplementaria por medio del seguro voluntario. Estas prestaciones deberían ser proporcionales a las ganancias de los trabajadores no especializados.»

Contemplando nuestra situación económica y el nivel de vida medio de los asegurados (trabajadores «normales» o funcionarios, da igual), no parece indicado el que se adopte el criterio mantenido en la excepción del apartado 2 ni el del apartado 3, que, por otra parte, está siendo objeto de revisión aun en aquellos países en que se dan las circunstancias señaladas. Se puede afirmar—como antes indicamos—que hay una tendencia universal para adecuar lo más posible la prestación del seguro a la renta del trabajo *perdida*.

Clément Mitchel, en el informe presentado a la XIV Reunión de la Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social, aprobado por ésta en 23 de septiembre de 1961, puso de relieve «que regímenes que aseguran prestaciones uniformes prevén actualmente pensiones suplementarias proporcionales a los recursos indi-

viduales de los asegurados. Es evidente que esta última evolución tiende a acentuar la importancia de la cuantía del nivel de vida individual y no la de un mínimo social».

También Michel Fogarty («Justice dans le monde», XII-1962, Lovaine, página 147) concluía en términos análogos que «la misión de la Seguridad social no es la de proteger contra la miseria en sus distintos aspectos, sino la de salvaguardar la situación social alcanzada».

3. Renta de trabajo y Seguridad social

Nosotros, y con nosotros un gran sector de la doctrina española, venimos opinando desde siempre que la Seguridad social debe garantizar con sus prestaciones un *status* con relación al nivel de vida alcanzado mediante el trabajo, concretado correlativamente en la renta de trabajo percibida; la Seguridad social garantiza hasta cierto límite, o más bien sustituye, el sueldo que se deja de percibir cuando ocurre el hecho causante de prestaciones; por consiguiente, cuando éstas son sustitutivas del sueldo, como casi todas las que generalmente se otorgan los regímenes de seguros sociales (excepto las asignaciones familiares), deben ser cifradas, a nuestro juicio, en porcentajes del mismo. Ello es compatible con la prestación exceptuada, que no tiene en cuenta el sueldo *perdido*, porque es independiente del mismo, más bien compatible con el mismo y coexistente con el mismo, como es la prestación por cargas familiares (que se percibe cuando no ha sucedido ningún clásico «siniestro» o ningún hecho causante infortunado); esta prestación, repetimos, es muy posible e incluso aconsejable que tenga una cuantía generalizada, que siendo el mismo hecho causante, el tener hijos, se perciba en idéntica cuantía por los afectados por la Seguridad social en todo el territorio nacional, revalorizando este criterio motivos de política demográfica y de redistribución de rentas.

Una condición indispensable para que un régimen de Seguridad social se desarrolle con eficacia es la de que el sueldo percibido normalmente por el asegurado (es decir, cuando trabaja) sea suficiente para subvenir a sus necesidades, pues si partimos de que cuando el asegurado cobra todas sus remuneraciones no puede vivir, menos podrá con la prestación sustitutiva de aquellas que el régimen de Seguridad social le concede y que muy raramente alcanza la cuantía del sueldo; es decir, que aun cuando existiese un régimen ideal de Seguridad social que considerase, para establecer la prestación en

función de determinados porcentajes, la totalidad de remuneraciones percibidas, esto no debiera asustar, ya que el porcentaje implica siempre una parte del todo.

4. Salario regulador de prestaciones

En el Plan Nacional de Seguridad Social (Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963) el salario regulador de prestaciones se establece guardando un criterio de proporcionalidad entre la remuneración *perdida* y la prestación sustitutiva, aun cuando no se despliegue el sistema en términos absolutos.

Dispone el número 58 de la Ley de Bases que la cotización a la Seguridad social de los trabajadores por cuenta ajena se realizará sobre las bases tarifadas aprobadas por el Gobierno, de acuerdo con las categorías profesionales. La base mínima de tarifa coincidirá con el salario mínimo aprobado.

Las bases a que se refiere el apartado anterior serán revisables por el Gobierno, en relación con los niveles efectivos de salario, y se aplicarán a todas las situaciones y contingencias cubiertas por la Seguridad social.

Puede colegirse que el sistema enunciado en la Ley no habrá de diferir esencialmente del que actualmente se practica, con vigencia de 1 de enero de 1963, dispuesto por el Decreto de 17 de enero del mismo año. El legislador, por razones que no es del caso analizar en el presente comentario, ha establecido unas tarifas de cotización y de prestaciones que canalizan hacia siete módulos todos los salarios mensuales y hacia cinco módulos todos los salarios que no se perciben con periodicidad mensual en la siguiente forma:

	Pesetas mes
1. Ingenieros y Licenciados	5.000
2. Peritos y Ayudantes titulados	4.700
3. Jefe administrativo y de taller	3.900
4. Ayudantes no titulados, Proyectistas y Delineantes, Maestros, Encargados de Taller y Capataces	3.400
5. Oficiales administrativos	2.800
6. Subalternos	2.000
7. Auxiliares y aspirantes técnicos y administrativos	1.800

	Pesetas día
8. Oficiales de primera y segunda obreros	80
9. Oficiales de tercera y especialistas	70
10. Peones	60
11. Aprendices de tercero y cuarto año, pinches de dieciséis y diecisiete años	48
12. Aprendices de primero y segundo año, pinches de catorce y quince años	25

La fórmula arbitrada por el Decreto de 17 de enero mencionado supuso un remedio, heroico casi, para que el desfase entre los salarios realmente percibidos y aquellos que sirven de base para cotización y prestaciones no siguiese pronunciándose, ya que había llegado a términos que hacían estéril la acción de la Seguridad social, en cuanto a sus fundamentales prestaciones económicas en función del salario. Como fórmula definitiva, sólo la experiencia podría abonar su consolidación, aunque, de momento, cabe exponer las siguientes consideraciones:

a) La forzosa catalogación de todos los trabajadores asegurados en el régimen general en una de las siete o cinco categorías o tarifas tipificadas, supone, en algún grado, la inadecuación de la situación real salarial, a la que la Seguridad social tiene en cuenta para establecer sus prestaciones.

b) Si se lleva a ultranza el propósito anunciado por el legislador de perseguir mediante revisiones la aproximación relativa de las bases de cotización-prestaciones a los niveles efectivos de salario, la frecuente rectificación de aquéllas daría al traste con las ventajas de normalización y racionalización que comportan.

c) De no impedirse con rigor que vuelva a producirse un distanciamiento considerable entre el salario o sueldo real y aquel que sirve de base para cotización-prestaciones de la Seguridad social, estando previsto un aumento sustantivo de las remuneraciones reales, se llegaría a una situación parecida a la que promovió la promulgación del Decreto de 17 de enero de 1963. Hay que pensar que varios documentos legislativos aluden a la posibilidad más o menos mediata de llegar a «salarios europeos».

d) Si se vencen los obstáculos legislativos de precisión conceptual de lo que puede entenderse como salario cotizante a Seguridad social, parece inconcuso, al menos desde el punto de vista teórico, que la

fórmula más conveniente sería la de lograr la máxima equiparación entre el salario real y el que sirva de base para cotización-prestaciones.

5. Sueldo regulador en la Seguridad social de funcionarios

Al trasladar el generalizado esquema que hemos esbozado al sector de la Seguridad social de los funcionarios públicos, sin perjuicio de reiterar su plena validez para el mismo, observamos, en cuanto al salario regulador de cotización-prestaciones, que quizá no aparezcan en este tipo de «trabajadores por cuenta ajena» las dificultades que se encuentran en aquellos comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo para identificar los conceptos de remuneración real y base de cotización-prestaciones a la Seguridad social, ya que la enorme facilidad y versatilidad que la industria y los servicios ofrecen para modificar la percepción salarial no existe en el régimen de retribución de los funcionarios públicos. Por el contrario, se da en éstos una petrificación de sus emolumentos por largos periodos temporales, así como una catalogación o tarificación forzosa derivada de su situación escalafonal, que no es posible variar sin que se produzcan los actos administrativos de ascenso por antigüedad, oposición, concurso o cualquiera fórmula de las admitidas en el derecho administrativo de funcionarios. Esto nos lleva a la consideración inicial de que en el régimen de Seguridad social de funcionarios puede partirse de una equiparación de ambos conceptos de remuneración a efectos de Seguridad social.

La copiosa «jurisprudencia administrativa», y la no menos copiosa jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal sobre lo que se entiende por sueldo computable a efectos de prestaciones del régimen de Clases pasivas, no se debe, como pudiera pensarse, a la existencia de una intrincada fronda legislativa difícil de entender o interpretar, sino a la pugna entre el criterio de los afectados de que (adoptando una hermenéutica lógica, humana y ya no digamos social) se les concedan prestaciones en función de su remuneración (que para ello se creó el régimen de Clases pasivas) con el inveterado criterio de la Administración, informante de toda la legislación aplicable, de restringir la base reguladora de prestaciones hasta la máxima posibilidad que permita el ya restringido concepto de «sueldo que figure en el Presupuesto» a que alude el Estatuto de Clases Pasivas.

Como antes expresamos, la adopción del criterio de máxima equiparación de remuneraciones reales y de Seguridad social que venimos

propugnando no entraña, referido a los funcionarios públicos, una prácticamente infinita multiplicación de bases salariales individuales, tal como sucede en el régimen general de Seguridad social, ya que el mecanismo de categorías y escalas preestablecidas por la Administración implica, aun siguiendo aquel criterio, una tarificación limitada en determinados niveles, tantos como categorías laborales de funcionarios (o categorías económicas si se quiere) se deriven del desarrollo de la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado. Si, en principio, y de acuerdo con el artículo 23, 2 de la Ley articulada, los cuerpos generales de Administración Civil son el Técnico, el Administrativo, el Auxiliar y el Subaterno, no son estas grandes subdivisiones las que permiten inducir el posible número de «tarifas» de cotización-prestaciones de la Seguridad social, sino la descripción de remuneraciones que se realiza en los artículos 96 a 99 de dicha Ley articulada. Según el artículo 99, 1, el sueldo base que se establecerá en la Ley de Retribuciones consistirá en una cantidad igual para todos los funcionarios. El apartado 2 del mismo artículo señala que el sueldo total de cada funcionario resultará de la aplicación al sueldo base del coeficiente multiplicador que corresponde al cuerpo a que pertenezca, indicando el apartado 3 que el cuadro general de coeficientes multiplicadores se establecerá por Ley.

No parece muy atrevido el pensar que, al menos, las cantidades que resulten de multiplicar por el coeficiente el sueldo base han de computarse para cotización-prestaciones a la Seguridad social, como asimismo las pagas extraordinarias y trienios a que se refiere el artículo 97 de la Ley articulada. Tampoco creemos puedan excluirse del cómputo los complementos de destino y de dedicación especial a que se refieren sus artículos 98 y 99.

Estimamos que ambos complementos de sueldo tienen las características de fijeza y relativa estabilidad que fuerzan a integrarlos con los ingresos normales del trabajador funcionario afectado y, por ende, a considerarlos como salario indicador de su «nivel» ante la Seguridad social.

Sólo nos quedan como problemáticas, a la vista del texto de la Ley articulada, las remuneraciones descritas en el artículo 101, a saber: indemnizaciones, que tienen por objeto resarcir a los funcionarios de los gastos que se vean obligados a realizar en razón del servicio; gratificaciones, que remunerarán servicios especiales extraordinarios prestados en el ejercicio de la función pública, e incentivos, que remunerarán un rendimiento superior al normal en el trabajo y se establecerán cuando la naturaleza del servicio permita señalar primas a la productividad. Por supuesto que las indemnizaciones nada

tienen que ver, en puridad, ni con el sueldo (contraprestación del trabajo) propiamente dicho, ni con el nivel indicador a efectos de Seguridad social, por lo que han de entenderse excluidas del sueldo regulador. Parece en principio que no debieran estimarse a efectos de Seguridad social, al menos con carácter general, las gratificaciones que tan extraordinarias o especiales aparecen en la Ley articulada, ya que si, no obstante su adjetivación oficial, se tornan usuales y ordinarias, habría que modificar el criterio.

No reviste serias dificultades el cómputo de las remuneraciones de incentivo en el sueldo regulador de cotización-prestaciones, máxime si se tiene en cuenta que es muy posible establecer unos módulos tarifados para las mismas. Todo ello, aparte del reducido campo de aplicación, puede pensarse respecto a tal sistema en la Administración Pública, sin que de momento nos parezca oportuno tomar posición hacia ninguna de las dos tesis extremas de quienes creen que las primas a la productividad son poco menos que imposibles de aplicar a los funcionarios públicos, y aquellos otros que sostienen la posibilidad, e incluso la conveniencia, de implantar sistemas de primas a la producción en todos los trabajos administrativos. También, en principio, la Ley articulada parte de que sólo los servicios cuya naturaleza lo permita son susceptibles de trabajo a prima.

Por último, no entramos en la importante, aunque marginal, cuestión del período concreto que ha de tomarse como base para calcular el sueldo regulador de prestaciones, si bien entendemos aplicables los criterios comúnmente observados en el régimen general de Seguridad social, y aun en el propio régimen de Clases pasivas, a partir de la Ley de 30 de diciembre de 1944.

6. Conclusión

Tanto a la luz de los principios teóricos como contrastando su posibilidad práctica, nos parece que la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos debe tender a la máxima identificación posible entre la remuneración real y efectiva, el sueldo base a efectos de cotización al sistema y el sueldo regulador de prestaciones.