



C R O N I C A

CLASES PASIVAS *

Señores procuradores: Por segunda vez en esta legislatura me cabe el honor de defender ante vosotros un proyecto de ley que pone nuevamente de manifiesto la preocupación que por las cuestiones sociales sienten el Gobierno y las Cortes. De esta inquietud que anima al régimen español es muestra evidente el proyecto de ley de Derechos pasivos de los funcionarios de la Administración civil del Estado, que, previo dictamen de la Comisión de Hacienda, se somete hoy a vuestra consideración.

«Reynando Carlos III fundó su

* Por considerar de gran interés para todos los funcionarios españoles la normativa de clases pasivas, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA pública, como crónica, el discurso de defensa del proyecto de ley realizado por el director general del Tesoro, señor Espinosa, ante las Cortes.

real Clemencia para perpetua memoria un Monumento Pío dirigido al Socorro y amparo de las Viudas y Pupilos del Ministerio del Reyno en Real Cédula de 8 de septiembre de 1763...» Tal es la leyenda que sobre el propio lienzo escribió el anónimo pintor del cuadro que hay en el Ministerio de Hacienda, y que representa al monarca haciendo entrega a unas viudas y huérfanos de sus títulos de pensionistas.

Han transcurrido desde entonces dos largos siglos de nuestra historia, siglos borrascosos cuajados de inquietudes y también—por qué no decirlo—lentos de zozobra para nuestros pensionistas, pues aquellos monumentos píos, o montepíos, que fueron para muchos funcionarios una auténtica esperanza, defraudaron bien pronto las ilusiones que en ellos se pusieron, y se inició un ciclo de confusa y fragmentaria legislación en

materia de clases pasivas, que movió a un comentarista patrio a compararla, por lo dificultosa, con el célebre laberinto de Creta.

Se realizaron vanos intentos para resolver el problema y merecen destacarse, entre otros, los efectuados por Bravo Murillo, Salaverría, Gamazo y Villaverde, en el siglo pasado, y, en el actual, por Allendesalazar, Navarro Reverter, Suárez Inclán, Bugallal, Alba y Bergamín. Pero el problema no se aborda de manera valiente y eficaz hasta la promulgación del estatuto de Clases pasivas de 22 de octubre de 1926, obra insigne de aquel inolvidable español que se llamó José Calvo Sotelo.

De cuál era la situación de las clases pasivas en aquel entonces, da una idea muy certera su exposición de motivos, cuando afirma que lo que pretende el estatuto es «unificar la caótica y contradictoria legislación hoy vigente; suprimir excepciones y privilegios; extender beneficios, llenar lagunas, coordinar preceptos incompatibles, contener abusos y, en fin, agrupar normas dispersas por medio de una verdadera codificación sencilla y organizada».

El estatuto de 1926, en algunos aspectos, fué «una obra casi perfecta», como con sincero optimismo rezaba su propia exposición de motivos. Sin embargo, por la brusca transición del sistema, hubo de redactarse con las cautelas propias de quienes contemplaban en aquel momento ante sí una situación anárquica que a todo trance había que corregir y, por ello, descendió a un minucioso casuismo que, dentro de un marco de incompatibilidades, restricciones y limitaciones, unas de orden personal y familiar y otras de orden

económico, imprimieron gran rigidez a algunos de sus preceptos. No obstante lo cual, a cuarenta años de su promulgación, podemos afirmar que el estatuto cumplió sustancialmente sus fines y que sus líneas fundamentales perviven y muchos de sus preceptos son y serán de perdurable vigencia.

Por otra parte, los dos elementos básicos para la determinación de los haberes pasivos—tiempo de servicios y sueldo regulador—, si bien clara y perfectamente definidos en su primitivo texto, fueron, poco a poco, y casi desde el mismo momento de su entrada en vigor, sufriendo modificaciones que les hicieron perder en una trascendente proporción, lenta pero constantemente, su auténtico valor y significado.

En cuanto al abono de tiempo de servicios, primer pilar del sistema, se puede afirmar que el número de excepciones, a partir de 1927, afectan a tantos o más casos que la regla general y el resultado ha sido en la práctica de una notoria desigualdad de trato entre funcionarios que debieran tener la misma consideración.

Al propio tiempo, tales hechos han producido serias dificultades administrativas, al tener los interesados que justificar documentalmente esos servicios, lo que, inevitablemente, retardaba la concesión de las pensiones.

Esa masa de modificaciones de excepción había llegado a convertir la legislación de clases pasivas en una de las más complejas y confusas de todo el Derecho administrativo español.

En cuanto al concepto de sueldo regulador, segundo pilar del sistema, los preceptos del estatuto de 1926 fueron claros y ceteros, pero, al

igual que acabamos de señalar respecto a los servicios computables, el sueldo regulador perdió gradualmente su original y auténtico significado. La evolución de los sueldos de los funcionarios fué mucho más lenta que la del valor adquisitivo de la moneda y, además, la retribución principal—el sueldo—pasó a un segundo término, mientras proliferaban y se desarrollaban otra clase de remuneraciones que no tenían repercusión alguna en los haberes pasivos, por lo que éstos se convirtieron en insuficientes, dando lugar a una quiebra sustancial del sistema, con notable e injusto perjuicio para el funcionario, que pasaba la frontera de la jubilación con un mísero bagaje.

Las diferentes medidas que se han ido adoptando, tales como la inclusión de mensualidades extraordinarias en el regulador, la fijación y sucesiva elevación de los mínimos de pensión; los incrementos dispuestos por la ley de 17 de julio de 1956; la importante y revolucionaria actualización de pensiones dispuesta por la ley de 23 de diciembre de 1961; las mejoras porcentuales y modificaciones de determinados preceptos que aprobaisteis en el mes de diciembre último, algunas de tanta trascendencia como la supresión de la prescripción del derecho y la de casi todas las incompatibilidades, así como del requisito de pobreza legal, fueron, por imperativo de las circunstancias, soluciones parciales de carácter transitorio, en espera de una coyuntura favorable que permitiera llegar a una solución definitiva y trascendente. Pero la más elemental prudencia aconsejaba demorar esta gran reforma hasta que se abordara el problema básico de las retribuciones de los

funcionarios, ya que sus derechos pasivos, como dice la exposición de motivos, «no son otra cosa que derechos económicos nacidos del servicio activo». La esperada coyuntura para revisar el sistema surge, pues, ahora con el nuevo régimen de retribuciones.

Sencillez y realismo son las dos notas más características del nuevo proyecto, elaborado con el firme propósito de evitar que se vuelva a incurrir en los defectos ya comentados. Y, por ello, reciben ahora un tratamiento distinto los dos elementos fundamentales del sistema: el tiempo de servicios y la base económica determinante de la pensión.

En cuanto al cómputo de tiempo de servicios, se ha buscado la máxima simplificación, mediante la sencilla fórmula de tener en cuenta, a efectos pasivos, únicamente el número de trienios completados por el funcionario en activo. De esta forma, el antiguo y peligroso concepto de «servicios abonables», salvo las contadas excepciones que más adelante indicaré, queda sustituido por el tiempo real de servicios.

Por otra parte, en lo sucesivo, para causar haber de jubilación no harán falta ya los veinte años de servicios exigidos por el estatuto, sino que bastarán nueve años (tres trienios), y se podrá causar pensión familiar con sólo seis años de servicios, e incluso tal período no será exigido cuando el fallecimiento se haya producido dentro de los seis primeros años de servicios ininterrumpidos. Este es quizá uno de los puntos en que ostensiblemente destaca más la justa generosidad de la nueva ley.

En cuanto a la base sobre la que gira el porcentaje, se da un conside-

rable avance en el proyecto, ya que al antiguo concepto de «sueldo regulador», que había llegado a ser una fracción de los ingresos del funcionario, sucede ahora el nuevo concepto de «base reguladora», una base auténtica constituida por las retribuciones reales, es decir, el sueldo multiplicado por el coeficiente, los trienios y las pagas extraordinarias. Se suprimen las antiguas escalas de porcentajes en función del tiempo de servicios, escalas que oscilaban entre el 20 y el 80 por 100, según los casos, y se unifican los haberes de jubilación al tipo del 80 por 100 de la base reguladora, salvo que se trate de la jubilación voluntaria por haber cumplido el funcionario treinta años de servicios efectivos a la Administración o tener cumplidos sesenta años de edad, casos en que, y a menos que ambas circunstancias concurren, la pensión será del 60 por 100.

Las pensiones familiares que, según el estatuto, podían ser del 15 o el 25 por 100 del sueldo regulador, se unifican para futuras concesiones en este último porcentaje, que, al girar sobre una base reguladora superior, producirá, en general, una elevación de la pensión. Sin embargo, en el ánimo de todos los que han intervenido en la elaboración del proyecto ha latido, desde su iniciación, un deseo ardiente de que se eleve, en cuanto las circunstancias económicas lo permitan, el actual porcentaje de las pensiones familiares. La obligada limitación del gasto público hubo de frenar los deseos que en este mismo sentido tuvieron el Ministerio de Hacienda y el Gobierno. Por ello, se vivió con simpatía en la ponencia y en el seno de la comisión la enmienda, que, no obstante, no pudo ser acep-

tada, presentada por el señor Puig Maestro-Amado, que pedía una elevación al 50 por 100 de las pensiones familiares. Quede, pues, constancia ante estas Cortes de este deseo y confiemos en que en un futuro próximo pueda ser atendido.

Y, antes de pasar a otro punto, el sentido de responsabilidad me obliga a dar la voz de alarma a las generaciones futuras, para que no se incurra nuevamente en el fácil subterfugio de buscar las mejoras de los funcionarios en activo mediante el deplorable sistema de incrementar solamente aquellas retribuciones que no forman parte de la base reguladora. Quienes esto hicieren traicionarían los legítimos y sagrados derechos no sólo de quienes en ese momento ya son pensionistas, sino de quienes lo son en potencia, es decir, de todos los funcionarios del Estado, y con ello quebrarían el principio de solidaridad entre percepciones en activo y haberes pasivos, consagrado de manera inequívoca en la ley de Actualización y corroborado en este importante proyecto de ley.

Por último, debo daros cuenta, si bien de manera somera, de las modificaciones introducidas en el proyecto, como consecuencia de las enmiendas presentadas.

Se aceptaron varias enmiendas del señor Carro Martínez, en el sentido de extender el beneficio de pensión ordinaria, en defecto de cónyuge o hijos, a favor de los padres del funcionario, derecho antes limitado a la madre viuda; otra en el sentido de especificar en el artículo 11 (4) que las nuevas pensiones se harían efectivas en los mismos plazos y proporción que las retribuciones de los funcionarios en activo; y, otra, sugerida también por el procurador señor Puig

Maestro-Amado, eliminando, en cuanto a pensiones extraordinarias, la circunstancia de haber existido imprudencia por parte del funcionario inutilizado o muerto en acto de servicio.

Se encontró procedente recoger en el proyecto enmiendas de los señores Arroyo y Campillo sobre actualización individualizada de las pensiones causadas por jubilación—y la ponencia incluyó también los casos de fallecimiento—de funcionarios que cesen en el servicio activo entre el primero de enero de 1965 y la fecha de efectividad económica de la ley de Retribuciones. En efecto, era razonable la sugerencia, habida cuenta de que en primeros de enero del año en curso comenzó la vigencia de la ley articulada de funcionarios; en la que se establecían los nuevos conceptos de retribución del funcionario civil en activo.

A la señorita Sedeño se le aceptó una enmienda que afectaba a la redacción del artículo 2.

Por su parte, la ponencia, conocido ya el dictamen de la Comisión de Hacienda sobre la ley de Retribuciones, hubo de introducir un artículo —el octavo—estableciendo el devengo mensual de los haberes pasivos, a fin de armonizar las fechas de percepción con las establecidas para los funcionarios en activo.

Llegado el momento de discusión en el seno de la Comisión de Hacienda, cabe al procurador que os habla la gran satisfacción de poner de manifiesto el extraordinario ánimo de colaboración que caracterizó todas las intervenciones y el hecho de que en ningún momento hubo necesidad de someter a votación ningún artículo del proyecto. Muchos de los procuradores enmendantes expre-

saron su conformidad ante los criterios de la ponencia, y algunos no consideraron necesaria su intervención en defensa de sus sugerencias anteriores.

Se aceptó la enmienda de don Pastor Nieto García, y, en consecuencia, será computable el tiempo de servicio militar, estimándose como doble el prestado en campaña, así como se aceptó también la de los procuradores señores Gori Molubela y Balboa Arkins, en cuanto al cómputo del tiempo servido en las provincias españolas de Africa Occidental o en la Región Ecuatorial.

Como consecuencia de una enmienda presentada por el procurador don Luis Nieto Antúnez, en relación con el nuevo sistema de actualización porcentual de pensiones anteriores a primeros de enero de 1965, se explicó detalladamente por la ponencia la razón del cambio de procedimiento, que tiene la ventaja de evitar la laboriosa revisión individualizada de más de 70.000 expedientes, en la mayoría de los cuales no constan todos los datos que hoy se precisan para la determinación de la base reguladora.

Se dió satisfacción a los procuradores señores Nieto Antúnez y Serrat al incluir en el texto del dictamen que las pensiones reconocidas se elevarían en consonancia con las que correspondieran a pensiones causadas a partir del 1 de octubre de 1965, y, asimismo, y a petición de ambos procuradores, se puntualizó la fecha a partir de la cual tendrá efectos económicos la actualización de las viejas pensiones.

El procurador señor Díaz-Llanos propuso, y se aceptó por la comisión, la adición de una disposición final segunda en relación con un futuro proyecto de ley de Derechos pasivos

del personal militar y asimilado de los tres ejércitos.

De la oportunidad del contenido de este proyecto es bien elocuente todo el proceso de desarrollo del mismo, desde la aprobación por el Consejo de Ministros hasta el dictamen de la Comisión competente, etapas que ha salvado sin escollos, perfectamente comprendido en su trascendencia y en su intención.

Si aprobáis este proyecto de ley

humano y generoso, que pone fin al ciclo legislativo que se inició hace dos siglos, habrá sonado esa hora tan esperada no sólo por los actuales pensionistas, sino también por tantos y tantos funcionarios del Estado que han vivido en continua zozobra, pensando en lo que sería de ellos el día de mañana.

De vuestra decisión depende ya en este momento la tranquilidad de muchos hogares españoles.