

REGIMEN JURIDICO DE LOS FUNCIONARIOS DE PLAZAS NO ESCALAFONADAS *

Por MARCELINO TOUBES HERRERO

Sumario: 1. Introducción.—2. Concepto, características y clasificación de las plazas no escalafonadas.—2.1 Denominaciones empleadas.—2.2 Condición funcional de sus titulares.—2.3 Régimen jurídico.—2.4 Importancia numérica de las plazas no escalafonadas.—2.5 La problemática de su integración en Cuerpos ya existentes o a constituir.—3. Derechos económicos.—3.1 Antecedentes.—3.2 El Decreto de 16 de junio de 1966.—3.3 Disposiciones posteriores.—3.4 Funcionarios procedentes de las provincias africanas.—4. Particularidades de su seguridad social.—4.1 Derechos pasivos.—4.2 Ayuda familiar.—4.3 Mutualismo.

1. Introducción

EN el esquema burocrático de la Administración civil del Estado, al lado de una inmensa mayoría de puestos de trabajo que son servidos por personas integradas en cuerpos de funcionarios, cada uno de los cuales forma su propia relación exhaustiva de todos sus componentes, escalonadamente colocados en la misma según la fecha de su ingreso en el cuerpo, y que tradicionalmente ha venido recibiendo el nombre de escalafón, existen otros muchos que, por sus

* Memoria presentada por el autor al III Congreso Especial Monográfico de Perfeccionamiento sobre «Seguridad Social en la Función Pública», celebrado en la ENAP, bajo la dirección del profesor don Luis Enrique de la Villa, del 2 al 20 de diciembre de 1968.

características especiales o por su reducido número, no se ha estimado conveniente o necesario agruparlos en cuerpos ni constituir con ellos un peculiar escalafón. Tales puestos dan lugar a las que, de antiguo, vienen conociéndose como «plazas no escalafonadas».

2. Concepto, características y clasificación de las plazas no escalafonadas

2.1 DENOMINACIONES EMPLEADAS

El origen de esta expresión es, como señala Crespo Montes (1), eminentemente presupuestario, es decir, de carácter práctico y no doctrinal. Las «plazas no escalafonadas» aparecen en los sucesivos presupuestos generales del Estado dentro de los créditos destinados a personal, pero con dotación económica individualizada y no formando parte de la plantilla de ningún cuerpo o escala de funcionarios.

Dentro de los presupuestos reciben nombres muy diversos, según cual sea el ministerio al que se adscriben, tales como los de «personal complementario y colaborador», «personal vario», «personal diverso no agrupado en cuerpos», aunque el que predomine sea el de «funcionarios y personal no escalafonado».

Característica esencial y determinante de la plaza no escalafonada es, como ya hemos adelantado, que no forma parte de la plantilla de ningún cuerpo o escala de funcionarios, esto es, su total aislamiento o individualización, aun en el supuesto de que sean muchas en un mismo departamento y con idéntico cometido. En todo lo demás, tiene realmente las mismas características que una plaza escalafonada: disfrute en propiedad, permanencia, inamovilidad, dotación económica consignada en los presupuestos generales del Estado, etc.

2.2 CONDICIÓN FUNCIONARIAL DE SUS TITULARES

Dice el artículo 1.º de la vigente ley de Funcionarios civiles del Estado, texto articulado de 7 de febrero de 1964, que «los funcionarios de la Administración pública son las personas incorporadas a la

(1) L. F. CRESPO MONTES: «Integración de plazas no escalafonadas. Su problemática», en *Documentación Administrativa*, núm. 81, Madrid, septiembre 1964.

misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo».

A continuación, la ley clasifica a estos funcionarios en dos grandes grupos: «de carrera» y «de empleo», definiendo a los primeros como aquellos que «en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los presupuestos generales del Estado». Los «de empleo», divididos en «eventuales» e «interinos», son aquellos que, o bien desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera, o vienen a ocupar, por razones de necesidad o urgencia, plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera.

Examinadas las notas que caracterizan a cada uno de estos grandes grupos de funcionarios, queda fuera de toda duda que los titulares de plazas no escalafonadas son funcionarios de carrera, ya que reúnen todos y cada uno de los requisitos asignados a éstos.

Ahora bien, al mismo tiempo nos encontramos con que el artículo 3.º, 2, de la LFC dice tajantemente que los funcionarios de carrera se integran en cuerpos generales y cuerpos especiales. Nada más. Se olvida así, pues, de que junto a éstos hay otros funcionarios también de carrera que no forman cuerpos. Esta omisión, por tanto, no puede calificarse más que de «auténtico olvido del legislador», como ha venido a señalar Garrido Falla; aunque la propia ley se refiera a ellos en su disposición transitoria 2.ª, 4, al decir que «los funcionarios que ocupen plazas no escalafonadas serán integrados por la Comisión Superior de Personal en los cuerpos a que se refiere esta disposición transitoria...» (los cuatro cuerpos generales que se crean); declaración, como se ve, de alcance muy limitado, y que, además, se muestra incorrecta, ya que muchas de estas plazas no eran asimilables a las atribuidas a dichos cuerpos generales, y, por tanto, tendrían forzosamente que continuar como tales o, en algunos casos concretos, integrarse en nuevos cuerpos especiales que fácilmente podrían constituirse con las mismas.

Tenemos, por consiguiente, que los titulares de plazas no escalafonadas son funcionarios y funcionarios «de carrera». Aparte de la especialidad del puesto de trabajo que ocupen, ¿qué otras características les diferencian de los funcionarios que forman parte de los cuerpos de la Administración? A señalar estas diferencias, algunas de carácter transitorio y otras paliadas por la actual legislación de funcionarios, está encaminado el presente estudio.

2.3 RÉGIMEN JURÍDICO

2.3.1 *Antecedentes*

Ya hemos señalado que la creación de estas plazas especiales no integradas en cuerpo alguno de la Administración tuvo un origen pragmático y presupuestario falto de unidad de criterio, que, como señala el propio legislador (2), ha dado origen a denominaciones no coincidentes con las funciones atribuidas a las plazas y a clasificaciones presupuestarias que no son las pertinentes. Nacían para un caso concreto, que en ocasiones se repetía una y otra vez. Pero no encontramos ninguna norma legal que las regule, a excepción de las leyes de presupuestos, aunque proliferen cada vez más, especialmente en algunos ministerios civiles.

En el año 1957, y en cumplimiento de la ley de 27 de diciembre de 1956, sobre incorporación de los funcionarios procedentes de la Zona Norte de Marruecos, se dictaron en 22 de marzo de 1957 diversos decretos incorporándolos a los distintos departamentos ministeriales, en los que se crearon cuerpos y plazas a extinguir, a desempeñar por aquéllos.

Sin embargo, podemos citar algún caso aislado de normas ya muy recientes que se ocupan de regular su situación y de paliar su inferioridad económica, consecuencia de no formar parte de ningún escalafón en el que pudiesen ir ascendiendo de categoría administrativa y de sueldo, al igual que el resto de los funcionarios de carrera.

Porque no cabe dejar en olvido que, hasta la entrada en vigor de la presente ley de Funcionarios civiles el régimen normal de aumentos económicos era el derivado de los ascensos obtenidos por el funcionario a lo largo de su carrera, en la que sucesivamente iba pasando de uno a otro nivel jerárquico, con mayor o menor rapidez según al cuerpo a que pertenecía, a la edad de sus miembros y a otros diversos factores. Al que rápidamente ascendía de nivel se decía que había «hecho carrera». La ley de Bases de 1918, reguladora de la situación de los funcionarios civiles de la Administración civil del Estado, estaba basada sobre la clasificación en las tres categorías de oficiales, jefes de Negociado y jefes de Administración, que fueron estatuidas por el reglamento de 7 de septiembre de dicho año, y que han pervivido hasta tiempos muy recientes.

(2) Ver preámbulo del Decreto 1436/1966, de 16 de junio.

Pues bien; aquellos funcionarios que no formaban parte de un escalafón no contaban con clases y categorías que les permitiesen aspirar a aumentos económicos en sus haberes. Y por ello se vino a pensar por algunos departamentos ministeriales en un sistema que obviase esta sobrevenida inactividad, aumentada para cada empleado público no escalafonado con el correr de los años de su vida al servicio de la Administración.

En este sentido es muy significativa y digna de encómio la ley de 27 de abril de 1946, que modificó y vino a unificar las plantillas del denominado «personal complementario y colaborador de las direcciones generales de Agricultura, Montes y Ganadería del Ministerio de Agricultura». Esta terminología es la que tradicionalmente ha venido usando dicho ministerio para denominar a los titulares de plazas no escalafonadas, como fácilmente puede deducirse, sin ir más allá, del propio texto de su exposición de motivos, en la que se justifica la necesidad de fijar aumentos económicos a estos funcionarios con las siguientes palabras textuales: «... el personal complementario y colaborador de las tres direcciones generales carece de escalafones que les permita obtener ascensos periódicamente, y por ello a los de la Dirección General de Agricultura se les ha reconocido desde hace ya bastante tiempo el derecho a percibir quinquenios»..., beneficio que la presente ley extiende a los funcionarios semejantes de las otras dos direcciones generales del ministerio.

También los artículos 25 y 27 del estatuto general de funcionarios de las antiguas posesiones de España en Africa occidental establecían un sistema de ascensos de los funcionarios no escalafonados, basado en la concesión de sucesivos quinquenios.

En el mismo sentido se pronuncia la ley de 13 de julio de 1950, que vino a reconocer el derecho al percibo de quinquenios de cuantía fija al personal administrativo y subalterno, no escalafonado, que dependiendo del Ministerio de Educación Nacional no disfrutase de ascensos, aumentos o mejoras graduales de sus sueldos.

2.3.2 *Legislación vigente*

Ya hemos visto cómo tanto la ley de Bases de los Funcionarios civiles del Estado como su texto articulado de 7 de febrero de 1964 se olvidaron prácticamente de la existencia de estos funcionarios no escalafonados. Por su parte, la ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965, aunque los excluía de su ámbito de aplicación, ya ordenó, en su disposición final 4.ª, que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, e iniciativa, en su caso, de los ministerios intere-

sados, regulase el régimen y cuantía de sus retribuciones cuando percibiesen sueldos con cargo a las consignaciones de personal de los presupuestos generales del Estado, y que se clasificase a este personal no escalafonado, a efectos de su retribución.

A dar cumplimiento de este mandato vino, en primer término, el decreto 1436/1966, que fue promulgado el día 16 de junio, esto es, dos años más tarde de haber visto la luz la ley de Funcionarios. Inspira su contenido, según la pauta tradicional, el deseo de establecer una adecuada ordenación de tales plazas y de reducir su número mediante la amortización de aquellas que se encuentren vacantes y cuya subsistencia no se considere conveniente, o bien declarando a extinguir las que actualmente están ocupadas por funcionarios de carrera y que «en el futuro puedan ser desempeñadas por funcionarios de los cuerpos de la Administración».

2.3.3 *Clasificación de las plazas no escalafonadas*

Dicho decreto, cuya finalidad es esencialmente retributiva, clasifica las plazas no escalafonadas en cinco grupos o anexos.

El anexo I incluye todas las que declara subsistentes.

En el anexo II aquellas que deberán ser cubiertas por oposición libre o amortizadas; en este último caso indica que sus funciones pasarán a ser desempeñadas por los cuerpos generales o especiales que realicen misiones análogas a las de cada plaza, o en su caso, por personal trabajador al servicio de la Administración.

El anexo III comprende todas aquellas plazas no escalafonadas que se declaran a extinguir, y que deberán ser amortizadas cuando desaparezcan sus actuales titulares, pasando las funciones atribuidas a las mismas a ser desempeñadas por funcionarios de los distintos cuerpos de la Administración o por trabajadores a su servicio.

En el anexo IV se relacionan las que son declaradas a extinguir y que serán amortizadas una vez queden vacantes. En su mayoría están constituidas por los funcionarios procedentes de la zona del protectorado español de Marruecos.

El anexo V recoge, finalmente, todas las plazas que se amortizan desde la publicación del decreto de referencia.

Por decreto de 3 de marzo de 1967, número 525, se hizo extensivo el régimen clasificatorio y retributivo establecido por el anterior decreto a un nuevo grupo de plazas no escalafonadas.

Es interesante destacar que su artículo 2.º dispone que la selección de los aspirantes a ingreso en las plazas de los anexos I y II se hará mediante oposición libre, cuando sea necesario atender a su provisión.

Nuevamente otro decreto, éste ya del pasado año (decreto 1340/1968, de 9 de mayo), clasifica a otras varias plazas no escalafonadas, repartiéndolas entre los cinco anexos citados.

2.3.4 *Inscripción en el Registro de Personal*

Tal requisito, que viene impuesto por el artículo 12,2 de la ley articulada de funcionarios, fue regulado para los funcionarios de plazas no escalafonadas por orden de la Presidencia del Gobierno de 16 de junio de 1966.

Resulta interesante consignar aquí el procedimiento por el que se forma el número de Registro de Personal de tales funcionarios:

- En primer lugar se escribe la letra «B», indicativa de que se trata de titular de una plaza no escalafonada.
- Inmediatamente después, el número correspondiente a la Dirección General o centro directivo del que dependa la plaza no escalafonada, con arreglo a las claves numéricas contenidas en el anexo I de dicha orden.
- Seguidamente, las iniciales que correspondan al ministerio, según las claves fijadas en su anexo II.
- Por último, el número correlativo del titular de la plaza.

Inscritos en el Registro de Personal por el anexo III de esta orden todos los titulares de las plazas no escalafonadas clasificadas por el decreto 1436/1966, la orden de 22 de marzo de 1967 inscribió, a su vez, a los relacionados en el decreto de 3 de marzo de 1967, y la resolución de la Dirección General de la Función Pública de 22 de junio de 1968 (*Boletín Oficial del Estado* del 5 de julio) hizo lo mismo con los incluidos en el decreto 1340/1968.

2.3.5 *La integración en plazas no escalafonadas de determinados grupos de funcionarios de Guinea Ecuatorial, Ifni y Sahara*

La ley de 22 de julio de 1967 número 59, de ordenamiento de los funcionarios civiles en Guinea Ecuatorial, tras dar las normas por las que habían de cubrirse en lo sucesivo las plazas de la Comisaría General y de la Administración autónoma, atribuyéndolas en su mayoría a «funcionarios de carrera pertenecientes a los cuerpos generales y especiales que corresponda o a plazas no escalafonadas procedentes unos y otros de la Administración civil del Estado» (ob-sérvese cómo en este proyecto, al mencionar a los funcionarios de carrera el legislador subsana la omisión, ya comentada, en que incurrió en la ley articulada de Funcionarios), determina en el apartado c) de su artículo 3.º que los funcionarios civiles de la misma que no puedan ser integrados en los cuerpos generales en razón de

la naturaleza del puesto de trabajo que desempeñen, se integrarán en plazas no escalafonadas, que serán creadas a extinguir en los presupuestos generales del Estado; estableciéndose el procedimiento de creación en el artículo 6.º, y el momento en que serán consideradas vacantes, en el artículo siguiente. Además, el apartado d) del mencionado artículo 3.º dispone que «los funcionarios militares y los pertenecientes a la Administración local o a organismos autónomos del Estado español que vengan ocupando puestos de trabajo en los servicios civiles de la Comisaría General o de la Administración autónoma pasarán a desempeñar, hasta su cese, plazas no escalafonadas que se declaren a extinguir, las que al efecto se crearán en los presupuestos generales del Estado».

Por su parte, otra ley, también de 22 de julio del mismo año, número 60/1967, vino a establecer idéntico régimen para el personal civil que prestase sus servicios en Ifni y Sahara, ordenando en los apartados c) y d) de su artículo 2.º la integración en plazas no escalafonadas «que serán creadas a extinguir en los presupuestos generales del Estado, de los funcionarios civiles que no teniendo la condición excluyente establecida en el párrafo anterior no puedan ser integrados en los cuerpos generales en razón de la naturaleza del puesto de trabajo que desempeñen en Ifni y Sahara» y «la creación, en los presupuestos generales del Estado, de plazas no escalafonadas; que se declaren a extinguir, para ser desempeñadas, hasta su cese, por el personal militar y el procedente de la Administración local que actualmente ocupan puestos de trabajo en los servicios civiles de los gobiernos generales de Ifni y Sahara».

En cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de referencia, los decretos de 22 de febrero de 1968, números 277, 278 y 281, han venido a crear en los presupuestos generales del Estado, como obligaciones a extinguir de varios departamentos ministeriales, un determinado número de plazas no escalafonadas a extinguir, ocupadas por funcionarios de Guinea, Ifni y Sahara, respectivamente. Finalmente, el decreto 2466/1968, de 3 de octubre, creó un nuevo grupo de ellas en Guinea Ecuatorial.

Los titulares de todas estas plazas a extinguir creadas por los decretos citados fueron inscritos en el Registro de Personal por órdenes de la Presidencia del Gobierno de 13 de julio (*Boletín Oficial del Estado* núm. 179, de 26 de julio) y 2 de noviembre de 1968 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 286, de 28 de noviembre), y las relaciones de los mismos publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* del 4 de enero de 1969 en virtud de sendas resoluciones de la Dirección General de la Función Pública de fecha 21 de diciembre de 1968.

2.4 IMPORTANCIA NUMÉRICA DE LAS PLAZAS NO ESCALAFONADAS

Al igual que ha ocurrido con los funcionarios interinos y eventuales, el número de los funcionarios de carrera, no integrados en cuerpos, ha ido creciendo constantemente, a pesar del espíritu de integración en aquellos cuerpos que ha presidido siempre la existencia de estas plazas no escalafonadas.

Antes de pasar a recoger algunas cifras concretas cuyo análisis puede resultar interesante, resaltaremos que mientras unos ministerios han carecido prácticamente de plazas no escalafonadas—ejemplo claro es el Ministerio de Trabajo—, otros varios las han tenido siempre en gran número, tales como los de Gobernación, Educación Nacional y Agricultura. En 1946, por ejemplo, el llamado «personal complementario y colaborador» de las direcciones generales de Agricultura, Montes y Ganadería contaba en los presupuestos generales del Estado de dicho año con un total de 503 plazas, que representaban un importe anual de 2.782.800 pesetas por sueldos.

En el año 1963, según un trabajo de José Ramón Herrero Fontana, publicado en el número 69 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, el «personal diverso no agrupado en cuerpos» de los distintos ministerios suponía un total de 3.187 funcionarios, cuyo mayor contingente correspondía al Ministerio de Educación Nacional.

El índice alfabético de funcionarios de la Administración central del Estado y personal contratado, publicado por la Presidencia del Gobierno (Comisión Superior de Personal) en el año 1966, no incluye a los funcionarios de plazas no escalafonadas. Sin embargo, en hoja suelta que acompañaba al mismo se indicaba que los titulares de estas plazas inscritos en el Registro de Personal eran 2.524, existiendo, además, otras 1.900 plazas no escalafonadas (cifras estimadas). En el desglose por departamentos destacaba el de Educación y Ciencia, con 996 plazas.

El decreto de 16 de junio de 1966, que, como se ha dicho, fue el que detalló el grueso de las plazas no escalafonadas, clasificándolas en los cinco anexos ya estudiados, recogía un total de 1.453 plazas en su anexo I, 578 en el II, 609 en el III, 589 en el IV y 149 en el V y último; cifras que sumadas todas ellas dan un total de 3.378 plazas no escalafonadas, de las que las 149 del anexo V se declaraban amortizadas a la fecha de la publicación del decreto.

A continuación, el decreto 525/1967 elevó su número a 3.816 (con 271 plazas correspondientes al anexo V); aumentado, nuevamente, por el decreto 1340/1968, a 3.923 (figura el anexo V con 56 plazas). Por otra parte, con la resolución de 22 de junio de 1968, el total de

titulares de plazas no escalafonadas inscritas en el Registro de Personal llegaba al número de orden 3.867. Los presupuestos generales del Estado para el bienio 1968-69 dotan únicamente, según cómputos realizados, 3.097 plazas.

A ellas han de sumarse todas las creadas a extinguir por los decretos 277, 278 y 281, de 22 de febrero de 1968, y por el decreto 2466, de 3 de octubre de ese año, para funcionarios procedentes de la Administración civil de Guinea Ecuatorial, Ifni y Sahara, que se desglosan de la forma siguiente; según el cuadro comparativo que hemos formado atendiendo a la provincia donde existía el puesto de trabajo desempeñado por personal no perteneciente a ningún cuerpo de la Administración civil del Estado en la península, y que por tal motivo se ha convertido en plaza no escalafonada, así como al departamento ministerial al cual ha quedado ésta adscrita. Como puede observarse, en dicha relación destaca el de la Gobernación, con 126 plazas no escalafonadas.

| MINISTERIO | Guinea | Ifni | Sahara | Total |
|--------------------------------|--------|------|--------|-------|
| Presidencia del Gobierno | 20 | 40 | 39 | 99 |
| Justicia | — | 1 | — | 1 |
| Hacienda | 2 | — | — | 2 |
| Gobernación | 68 | 18 | 40 | 126 |
| Educación y Ciencia | 1 | 2 | 8 | 11 |
| Obras Públicas | 7 | — | 3 | 10 |
| Industria | 6 | — | 14 | 20 |
| Agricultura | 29 | — | — | 29 |
| Comercio | — | — | 1 | 1 |
| Vivienda | 13 | — | 2 | 15 |
| | | | | 314 |

Con independencia de estas plazas de nueva creación, pero abocadas a extinguir, nos encontramos con que hay ministerio, como el de Trabajo, que no tiene ni una sola plaza no escalafonada, y otros, como el de Educación y Ciencia, que ya contaba con 1.291 funcionarios de esta clase (según las consignaciones presupuestarias), o con 1.834, si se suman todos los comprendidos en los distintos anexos incluidos en los decretos tantas veces citados.

Entre estos extremos hay ministerios, como el de Asuntos Exteriores, que sólo tienen 25 plazas no escalafonadas, o el de Información y Turismo, con 4. Entre los bastantes nutridos podemos destacar el de Gobernación, con 886, y el de Agricultura, que suma 395 plazas no escalafonadas, sin incluir los de Guinea Ecuatorial.

Veamos, finalmente, el detalle, por anexos, de las plazas no escalafonadas existentes, en tres de estos ministerios:

| | Gobernación | Educación y Ciencia | Agricultura |
|-----------------|-------------|------------------------|-------------|
| Anexo I | 493 | 570 | 258 |
| Anexo II | 95 | 409 | 23 |
| Anexo III | 88 | 375 | 8 |
| Anexo IV | 271 | 148 | 129 |
| Anexo V | 65 | 343 | 6 |
| TOTALES | 1.012 | 1.845 | 424 |

2.5 LA PROBLEMÁTICA DE SU INTEGRACIÓN EN CUERPOS YA EXISTENTES O A CONSTITUIR

La propia razón de existir de las plazas no escalafonadas está en la especialidad de las funciones que tienen encomendadas, las cuales, por su gran especialización y muy limitado ámbito de aplicación, no precisaban de la constitución de un cuerpo de funcionarios para servir las, sino que quedaban suficientemente cubiertas con uno o varios empleados a ellas dedicados.

Pero este principio ha quebrado muchas veces; en unas ocasiones, porque después ha habido un cuerpo, ya constituido, que ha asumido tales funciones; en otras, porque el aumento de necesidades a que dichos funcionarios subvenían ha hecho proliferar su número hasta cifras muy superiores a las de otros muchos cuerpos de funcionarios ya existentes; y en algunos otros casos, porque se ha atribuido una especialización a la plaza, que en realidad no la tenía, de tal forma que podía ser perfectamente desempeñada por un funcionario del cuerpo general o especial ya existente.

Todo esto ha originado que el legislador venga procurando, desde hace bastantes años, su amortización para ser desempeñadas por funcionarios escalafonados. En raras ocasiones ha pasado a la solución opuesta, constituyendo con un grupo de plazas no escalafonadas un cuerpo especial. Tal es el caso de los veedores, calificados como personal complementario de la Dirección General de Agricultura, en número de 76 ya en el año 1946, y que la orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de junio de 1965 ha venido a considerar como cuerpo especial del Ministerio de Agricultura, con la denominación de «Cuerpo de Veedores del Servicio de Defensa contra Fraudes», y

siéndole fijado coeficiente por el decreto 2779/1965, de 20 de septiembre.

A nuestro entender, este mismo criterio debiera de seguirse con otras muchas plazas que hasta ahora se conceptúan, sin razón aparente, como no escalafonadas. Es obvio el caso de las plazas de delineantes que existen en casi todos los ministerios, y con las que se podría constituir un único cuerpo, con sus miembros destinados en aquellos departamentos donde fueran necesarios sus servicios.

Hay también plazas con idéntica función, tan numerosas como las 93 matronas de la Dirección General de la Guardia Civil o los 64 capataces de Cultivos del Ministerio de Agricultura, por no citar más que estos dos ejemplos, que bien podían haber constituido un cuerpo especial. Menos justificable es todavía el enorme cúmulo de plazas no escalafonadas con funciones médicas y sanitarias que reúne el Ministerio de la Gobernación.

En cuanto a la posibilidad de integración de ciertas plazas no escalafonadas en los cuatro cuerpos generales creados por la ley de Bases de Funcionarios, únicamente diremos aquí, remitiéndonos en todo lo demás al interesante trabajo de Luis F. Crespo Montes, del cual ya se ha hecho mención anteriormente, que la disposición transitoria 2.^a, 4, del texto articulado de 7 de febrero de 1964, encomendaba a la Comisión Superior de Personal la integración en los cuerpos generales de «los funcionarios que ocupen plazas no escalafonadas», de acuerdo con las normas establecidas en la propia disposición transitoria 2.^a

Por este mismo espíritu de integración está inspirado el decreto de 16 de junio de 1966, tantas veces citado, cuyo artículo 3.^o dispone que las plazas contenidas en el anexo II deberán ser cubiertas por oposición libre o ser amortizadas; «en este último caso sus funciones pasarán a ser desempeñadas por los cuerpos generales o especiales que realicen misiones análogas a las de cada plaza o, en su caso, por el personal a que se refiere el artículo 7.^o de la ley articulada de Funcionarios» (trabajadores al servicio de la Administración). Las plazas que figuran en el anexo III se declaran a extinguir como tales plazas no escalafonadas por el artículo 4.^o, sin perjuicio de que, una vez desaparecidos sus actuales titulares, sean amortizadas y las funciones atribuidas a las mismas pasen a ser desempeñadas por alguno de los funcionarios señalados en el artículo anterior.

La disposición final 1.^a del decreto de referencia ordenaba que, en un plazo de cuatro meses, los ministerios interesados propusieran al de Hacienda, para la oportuna elevación al Gobierno del corres-

pondiente proyecto de ley, el aumento de las plantillas de los cuerpos que debiesen asumir las funciones de las plazas que se amorticen.

Los preceptos del anterior decreto se extendieron íntegramente a las plazas no escalafonadas detalladas en los decretos 525/1967 y 1340/1968.

Frente a esta reducción por integración nos encontramos con el aumento de aquéllas producido en virtud de los apartados *c)* y *d)* del artículo 3.º de la ley de 22 de julio de 1967 sobre ordenación de los funcionarios públicos de Guinea Ecuatorial, y de su artículo 6.º, que literalmente dice así: «Los funcionarios comprendidos en el párrafo *c)* del artículo 3.º de esta ley se integrarán en plazas a extinguir, que a tal efecto serán creadas en los departamentos ministeriales, mediante la correspondiente disposición reglamentaria, a propuesta de la Presidencia del Gobierno, previo informe de los ministerios interesados y, en todo caso, del de Hacienda, así como de la Comisión Superior de Personal; se fijarán en la disposición expresada los coeficientes que hayan de ser atribuidos a dichas plazas, de conformidad con las normas al efecto establecidas por la ley 31/1965, de 4 de mayo. Sólo podrán integrarse en las plazas a que se hace referencia en el párrafo anterior los funcionarios que posean la titulación o conocimientos exigidos en la Administración central para ingreso en puestos de trabajo de funciones análogas a las que tengan atribuidas.»

Idéntico régimen de creación de plazas no escalafonadas, a extinguir, fue fijado por los artículos 2.º, apartados *c)* y *d)*, y 5.º de la ley 60/1967 para los funcionarios públicos civiles de Ifni y Sahara.

Todas estas plazas a extinguir tuvieron creación efectiva en virtud de los decretos 277, 278 y 281 del año 1968, y 2466/1968, de 3 de octubre, en el número y distribución por departamentos que ya han sido expuestos anteriormente.

3. Derechos económicos

3.1 ANTECEDENTES

Hasta la entrada en vigor de la ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965, las de los funcionarios públicos pertenecientes a carreras administrativas estaban compuestas, a más de la serie de retribuciones complementarias que se satisfacían en parte con cargo a créditos presupuestarios y en parte con cargo a fondos extrapresupuestarios, por los sueldos presupuestarios, cuya cuantía era función de la categoría administrativa que ostentara cada funcionario,

según su puesto en el escalafón y dentro de las establecidas en el estatuto de funcionarios de 1918.

Los titulares de plazas no escalafonadas percibían sus remuneraciones en análoga forma, la mayoría cobrando sueldo con cargo al capítulo 100, artículo 110, de los presupuestos generales del Estado, o bien con dotación económica correspondiente al capítulo 100, artículo 120: «Otras remuneraciones.» Ahora bien, su sueldo no aumentaba como consecuencia de sucesivos ascensos en el escalafón, en cuanto que no lo tenían. Es decir, que la cuantía de su sueldo permanecía inalterable con el correr de los años. Para obviar esta desigualdad ya hemos visto cómo algunos ministerios sustituyeron el incremento de sueldo, resultado del ascenso en la categoría administrativa del funcionario, por la concesión de aumentos por años de servicios prestados, esto es, reconociéndoles generalmente el derecho al percibo de quinquenios, cuya cuantía se fijaba expresamente; computándose los años de servicios desde que fueron nombrados para el cargo.

La ley de Bases de los funcionarios civiles del Estado de 20 de julio de 1963 y su texto articulado establecieron un nuevo sistema de retribuciones consistente en un sueldo base, igual para todos los funcionarios; un coeficiente multiplicador que determinaría el sueldo concreto de cada cuerpo de funcionarios; unos trienios—pago a la antigüedad en el servicio—, dos pagas extraordinarias, un complemento familiar y otros complementos por destino y dedicación especial.

La cuantía de este sueldo-base y de los trienios fue fijada por la ley 31/1965, de 4 de mayo, que, según su propio preámbulo, pretende ordenar las retribuciones de los funcionarios públicos. Fija el sueldo-base en 36.000 pesetas, y los trienios, en un 7 por 100 del sueldo que corresponda a cada funcionario según el coeficiente asignado al cuerpo a que pertenezca.

Su título I tiene por objeto regular las retribuciones de los funcionarios de carrera. Sin embargo, el artículo 2.º excluye de su ámbito de aplicación, entre otros, «a los funcionarios y personal no escalafonados, aunque perciban sueldos o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los presupuestos generales del Estado» (art. 2,5).

No obstante, su disposición final 4.ª dispuso que «el Gobierno, a propuesta del ministro de Hacienda, e iniciativa, en su caso, de los ministerios interesados, regulará el régimen y cuantía de las retribuciones correspondientes al personal no escalafonado que perciba

sueldos con cargo a las consignaciones de personal de los presupuestos generales del Estado, de acuerdo con las reglas siguientes:

1.^a Dentro de los dos meses siguientes a la publicación de esta ley los ministerios interesados propondrán al de Hacienda, previo informe de la Comisión Superior de Personal, la clasificación del personal no escalafonado a efectos de retribución.

2.^a En esta clasificación se agruparán como funcionarios de carrera los que hubieren sido nombrados legalmente o designados previa oposición o concurso-oposición y reúnan los demás requisitos del artículo 4.º del decreto de 7 de febrero de 1964, y se les aplicará el régimen de esta ley con las adaptaciones necesarias en la misma fecha que a los demás funcionarios de carrera incluidos en el ámbito de la misma».

El régimen de retribuciones establecido por la ley entró en vigor, para los funcionarios a que afectaba, el día *1 de octubre de 1965*, previa la fijación de coeficientes a cada cuerpo realizada por los decretos de 28 de mayo, número 1427/1965, y de 20 de septiembre del mismo año, número 2779/1965.

Por consiguiente, el personal no escalafonado, aun siendo funcionarios de carrera, quedó excluido de la aplicación del nuevo sistema de retribuciones, aunque con la promesa de la ley de que se trataba de una solución transitoria.

Para regular entre tanto su situación económica, a la par que la de otros grupos de funcionarios también dejados fuera de su ámbito de aplicación, fue promulgada por el Ministerio de Hacienda la orden de 11 de octubre de 1965, que encuadró a las autoridades y funcionarios no afectados por la ley 31/1965, de 4 de mayo, en dos grupos distintos. El grupo I comprendía a los funcionarios con dotación de plantilla o específica en el artículo 110 de los presupuestos generales del Estado. Dentro de él, en su apartado 1.4, se mencionan «los funcionarios y personal no escalafonado», que deberán hallarse en activo, y a los que se les continuarían acreditando con cargo a los créditos correspondientes de los presupuestos generales del Estado y de las juntas de retribuciones y de tasas y de los organismos análogos, los mismos emolumentos que venían percibiendo con anterioridad a 1 de octubre de 1965. Asimismo, se les continuaron acreditando las retribuciones y devengos que percibían por razón de sus destinos, trabajos o colaboraciones que, compatibles con su empleo de carrera, pudiesen legalmente desempeñar tanto en la Administración centralizada como en la autónoma.

Estas normas, según la disposición transitoria segunda, únicamente regularían las retribuciones de los funcionarios afectados durante el cuarto trimestre de 1965.

3.2 EL DECRETO DE 16 DE JUNIO DE 1966

No obstante, hasta el 16 de junio del año siguiente no vino el Gobierno a dar cumplimiento al mandato contenido en la disposición final cuarta de la ley 31/1965, ya citada, quizá porque, como señala el decreto en su exposición de motivos, la adaptación de los principios inspiradores de la ley de Retribuciones a los funcionarios de carrera titulares de plazas no escalafonadas exigía una adecuación a sus especiales circunstancias y características y un estudio previo de cada una de ellas para poder determinar las condiciones de su creación y provisión, y hacer una ordenación de dichas plazas, amortizando aquellas que se encontrasen vacantes y cuya subsistencia no se considera conveniente, declarando a extinguir las ocupadas por funcionarios de carrera y que en el futuro puedan ser desempeñadas por los funcionarios de los cuerpos de la Administración.

Pues bien, el artículo 1.º del decreto que nos ocupa fijó como sueldo-base de los funcionarios de plazas no escalafonadas el señalado en el artículo 3.º de la ley de Retribuciones, a multiplicar por los coeficientes que el propio decreto establecía en las relaciones anexas del mismo, de las que ya se ha hecho cumplida referencia en anteriores páginas.

Es de gran importancia su artículo 7.º, que dispone que los titulares de plazas no escalafonadas a los que se fije coeficiente multiplicador percibirán trienios en la forma determinada en el artículo 6.º de la ley de Retribuciones, pero fijándose como fecha inicial para el devengo de los mismos la de 1 de enero de 1966, salvo que se trate de plazas de una plantilla con derecho a ascensos económicos o cuando la plaza tuviera reconocido derecho a un incremento de remuneraciones por años de servicios. En ambos casos se tomará como fecha inicial para la determinación de trienios la del nombramiento en propiedad en la plantilla o aquella que haya servido para el cómputo de los mencionados incrementos.

Se observa, por tanto, que la antigua disparidad que en este punto existía entre unos y otros funcionarios de carrera desaparece totalmente a partir de ahora, quedando todos con el mismo régimen de ascensos económicos.

Sin embargo, el contenido de este artículo ha sido objeto de encontradas interpretaciones. En nuestra opinión, parece correcta

la que entiende que sólo deben ser computados a efectos de trienios los años de servicios que preste el titular de una plaza no escalafonada a partir del 1 de enero de 1966, a menos que la plaza que ocupe tuviese ya reconocido el derecho a ascensos económicos o el incremento de remuneraciones por años de servicios, y en este sentido se ha pronunciado la Comisión Superior de Personal en dictámenes tales como el emitido en 16 de diciembre de 1966.

Por el contrario, la Sala 5.^a del Tribunal Supremo, en sentencias de 9 de noviembre de 1968 y 22 de enero de 1969, ha dado una interpretación muy *sui generis* al contenido de este artículo 7.º, distinguiendo, por un lado, las plazas que tengan reconocidos los citados derechos, caso en el que deduce que no se percibirán trienios en la forma determinada en el artículo 6.º de la ley de Retribuciones «como incompatibles con aquellos ascensos económicos o incrementos anuales», y, por otro, las que no los tengan, entendiendo en este supuesto que «cuando se trate de la determinación de los trienios a devengar desde el 1 de enero de 1966 se computarán todos los servicios prestados en propiedad en la plantilla». Añade, además, que «el segundo párrafo del artículo 7.º no supone, en modo alguno, que para tener derecho a trienios o servicios prestados con anterioridad al 1 de enero de 1966 sea requisito indispensable haberlos desempeñado en las plazas que reúnan las condiciones que señala con anterioridad el propio artículo».

Los efectos económicos de este decreto se computaron, a tenor de lo ordenado en su disposición final tercera, desde el 1 de enero de 1966.

3.3 DISPOSICIONES POSTERIORES

Los decretos 525/1967, de 3 de marzo, y 1340/1968, de 9 de mayo, extendieron la aplicación íntegra de las normas contenidas en el decreto de 16 de junio de 1966 a las plazas no escalafonadas que detallan en las relaciones anexas y a las que fijan los respectivos coeficientes. En algunos casos, estos decretos procedieron a rectificar el coeficiente asignado a plazas ya clasificadas por el decreto anterior. Los efectos económicos de ambos se computaron también desde el 1 de enero de 1966.

En otro orden de ideas, el decreto 2229/1966, de 13 de agosto, reduciendo las retribuciones de los funcionarios que presten una jornada de trabajo inferior a la normal, hizo, en su disposición transitoria primera, extensivo el procedimiento de reducción a los funcionarios titulares de plazas no escalafonadas.

Finalmente, podemos citar las órdenes del Ministerio de Hacienda de 6 de julio de 1966, dando instrucciones para el pago de las retribuciones del personal no escalafonado, y de 10 de mayo de 1967, sobre régimen y cuantía de las retribuciones de las plazas a que se refiere el decreto 525/1967.

3.4 FUNCIONARIOS PROCEDENTES DE LAS PROVINCIAS AFRICANAS

Las leyes 59 y 60, de 22 de julio de 1967, estableciendo el ordenamiento de los funcionarios públicos en estos territorios, crearon, como ya se ha comentado, diversas plazas no escalafonadas, a extinguir, dentro de los distintos departamentos ministeriales, a las que se les atribuirían reglamentariamente los coeficientes respectivos. A fines de reconocimiento de trienios se estaría a lo establecido en el artículo 7.º del decreto 1436/1966. Los efectos económicos y administrativos fueron fijados para estos funcionarios, en su caso, desde el 1 de enero de 1967.

Los decretos—citados ya también varias veces—de 22 de febrero (núms. 277, 278 y 281) y de 3 de octubre de 1968 crearon en los presupuestos generales del Estado, como obligaciones a extinguir de los departamentos ministeriales que se expresan en aquéllos, las plazas no escalafonadas a extinguir a que se referían las leyes antedichas, fijándolas el sueldo-base señalado en el artículo 3.º de la ley de Retribuciones y aplicándoles los oportunos coeficientes multiplicadores.

Los funcionarios de Guinea Ecuatorial, Ifni y Sahara comenzaron a percibir sus sueldos y demás emolumentos con cargo a los presupuestos generales del Estado, a partir del 1 de enero del año 1968.

4. Particularidades de su seguridad social

Es sobradamente conocido de todos que la limitada seguridad social de que gozan los funcionarios públicos de carrera está constituida por los llamados «derechos pasivos», que proveen únicamente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte, complementados con las prestaciones de «ayuda familiar» y las otorgadas por el régimen mutualista (3).

(3) Cfr. M. ALONSO OLEA y E. SERRANO GUIRADO: *La seguridad social de los funcionarios públicos*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957; y los numerosos trabajos de LUIS E. DE LA VILLA, por ejemplo, por citar uno reciente de síntesis: «La seguridad social de los funcionarios públicos del Estado en España», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1968. núm. 2, pp. 126-142.

Dado que los funcionarios titulares de plazas no escalafonadas son verdaderos funcionarios de carrera, el régimen de su seguridad social no tiene por qué variar en absoluto del aplicable al resto de estos funcionarios públicos. Sin embargo, con la promulgación de las leyes 30 y 31, de 4 de mayo de 1965, sobre derechos pasivos y retribuciones de los funcionarios de Administración civil del Estado, quedó alterada esta equiparación, aunque sólo fuera por un corto espacio de tiempo, pero que ha podido producir situaciones especiales de Derecho transitorio que merecen sean aquí destacadas.

Pasaremos, por ello, al estudio exclusivo de estas particularidades, analizando la situación vigente en cada una de las tres manifestaciones de su seguridad social.

4.1 DERECHOS PASIVOS

Todos los funcionarios de plazas no escalafonadas se encontraban regidos, en cuanto a sus derechos pasivos, por las disposiciones contenidas en el estatuto de las clases pasivas del Estado de 22 de octubre de 1926 y sus disposiciones reglamentarias y complementarias, lo mismo que los demás funcionarios de carrera.

Ahora bien, la ley 31/1965, de 4 de mayo, de Retribuciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado, dejó fuera de su ámbito de aplicación, como ya se ha comentado ampliamente en el anterior capítulo, a los funcionarios y personal no escalafonado (art. 2.º), aunque disponiendo ella misma la próxima regulación del régimen y cuantía de sus retribuciones.

Como, por su parte, la ley 30/1965, de Derechos pasivos de los funcionarios de la Administración civil del Estado, promulgada el mismo día que la anterior, basaba el nuevo régimen de determinación de las pensiones por derechos pasivos (concebidos como derechos económicos) en la suma del sueldo (obtenido por la aplicación del coeficiente multiplicador al sueldo-base), trienios completados y pagas extraordinarias (art. 2.º), resultaba obligado que, en tanto no diera el Gobierno cumplimiento a lo ordenado por la disposición final cuarta de aquélla, todos los funcionarios excluidos de su ámbito de aplicación lo quedasen también del de ésta y continuasen, en consecuencia, rigiéndose por el estatuto de 22 de octubre de 1926 y sus disposiciones complementarias; tal como señalaba expresamente la disposición transitoria tercera de la citada ley 30/1965 de Derechos pasivos, aplicable a todas las pensiones que se causasen a partir del 1 de octubre de 1965, y cuyo contenido es del tenor siguiente: «Los funcionarios civiles de la Administración militar a que se refiere la

disposición transitoria tercera de la ley de Bases de 20 de julio de 1963, así como los de la Administración civil del Estado, excluidos del ámbito de la ley de Retribuciones que en la actualidad causen pensiones con arreglo al estatuto de 22 de octubre de 1926 y sus disposiciones complementarias, continuarán bajo el mismo régimen en que en la actualidad están, en tanto no se determine por ley el régimen de derechos pasivos correspondiente a dichos funcionarios.»

Por consiguiente, todos los funcionarios de plazas no escalafonadas, al continuar percibiendo durante el cuarto trimestre de 1965 sus antiguos sueldos y demás remuneraciones (O. M. de 11 de octubre de 1965), siguieron sometidos al estatuto de clases pasivas del 26, y, como resultado, todos los que en dicho periodo causaron por jubilación o muerte las pensiones establecidas en el mismo, lo hicieron sobre la base de sus ínfimos sueldos reguladores, en manifiesta inferioridad de condiciones con el resto de los funcionarios de carrera que también fueron afectados a partir del 1 de octubre de 1965 por aquellas contingencias. En resumen: que los que alcanzaron su jubilación por cumplir la edad reglamentaria o murieron en dicho periodo puede decirse, en verdad, que tuvieron ¡mala suerte!

Esta sobrevenida situación de inferioridad parecía que iba a prolongarse en años sucesivos, hasta tanto no se determinase por ley el régimen de derechos pasivos correspondiente a estos funcionarios, a tenor de lo prevenido en la disposición transitoria tercera, 1, de la ley de Derechos pasivos.

Y así, el texto refundido de la ley de Derechos pasivos de los funcionarios civiles de la Administración civil del Estado, aprobado por decreto de 21 de abril de 1966, número 1120, reprodujo literalmente en su disposición transitoria cuarta el contenido de la transitoria tercera, 1, de la ley 30/1965, anteriormente recogido, y a mayor abundamiento de lo dispuesto en su artículo 1.º, 2, que dice así: «Se regirán por el estatuto de 22 de octubre de 1926, su reglamento de 21 de noviembre de 1927 y las disposiciones reglamentarias de ambos o, en su caso, por las disposiciones o leyes especiales que las establezcan, las pensiones causadas o que causen en su favor o en el de sus familias los funcionarios del Estado en quienes no se den las circunstancias precisadas en el párrafo anterior y aquellos no incluidos en el ámbito de aplicación de la ley 31/1965, de 4 de mayo, de retribuciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado.»

Sin embargo, sólo dos meses más tarde, el decreto 1436/1966, de 16 de junio, tantas veces citado, vino a modificar por completo este planteamiento, al clasificar gran número de las plazas no escala-

fonadas, fijándolas el mismo sueldo-base que el resto de los funcionarios, aplicando a cada plaza el oportuno coeficiente multiplicador, reconociéndoles con carácter general el derecho al percibo de trienios y disponiendo que a tales funcionarios les alcanzaba, en todo lo no previsto por el mismo, los preceptos de la ley de Retribuciones, así como las disposiciones que la desarrollan y complementan.

Pero lo que más nos interesa destacar ahora es el párrafo 2.º de su artículo 10, en virtud del cual los funcionarios de plazas no escalafonadas *«quedan sometidos, en cuanto a los derechos pasivos, que puedan causar en su favor o en el de sus familias, a los requisitos y condiciones establecidos en la ley 30/1965, o en su caso, en la legislación anterior»*.

Este decreto, que entró en vigor el día 26 de junio de 1966 (fecha de su publicación en el BOE), produjo sus efectos económicos desde el 1 de enero de 1966 (disposición final tercera), y, consecuentemente, también los de carácter pasivo, pasando, a partir de dicha fecha, a serles de aplicación a todos los afectados las normas de la nueva legislación de clases pasivas, y poniendo con ello término a la disparidad denunciada.

A este mismo día 1 de enero de 1966 se retrotrajeron los efectos económicos de las restantes plazas clasificadas por los decretos de 3 de marzo de 1967 y de 9 de mayo de 1968.

El decreto-ley 1/1967, de 9 de febrero, que determinó los derechos pasivos de los funcionarios con jornada inferior a la normal, dedica su artículo 2.º, 2, a las plazas no escalafonadas, entendiéndolo, salvo prueba en contrario, que han sido prestados con la misma reducción de jornada.

Los artículos 8.º y 7.º, respectivamente, de las leyes 59 y 60/1967, de 22 de julio, sobre ordenamiento de los funcionarios civiles de Guinea Ecuatorial, Ifni y Sahara, dispusieron que «a los funcionarios integrados en cumplimiento de lo establecido en los párrafos b) y c) del artículo 3.º de esta ley les serán computables, a efectos pasivos, los servicios prestados en plaza o destino de la Administración civil del extinguido Gobierno General de la Guinea Ecuatorial y los realizados en la Comisaría General y Administración Autónoma (y en las correspondientes administraciones de Ifni y Sahara), siéndoles de aplicación lo establecido en la ley 30/1965, de 4 de mayo, texto refundido de 21 de abril de 1966, y sus disposiciones concordantes, y quedarán sujetos a partir de 1 de enero de 1967 al pago de la cuota establecida con carácter general por el artículo 11,2 de la citada ley de Derechos pasivos». Las disposiciones transitorias primera de la

ley 59/1967 y segunda de la ley 60/1967 establecieron que todos los funcionarios de estas provincias que queden excluidos de la integración por haber cumplido la edad reglamentaria para su jubilación pasarán automáticamente a esta situación con los derechos que resulten de la aplicación del estatuto de clases pasivas de 22 de octubre de 1926 y sus disposiciones complementarias, siendo computables a tal efectos todos los servicios prestados en el extinguido Gobierno General, Comisaría General y Administración Autónoma de la Guinea Ecuatorial o en la Administración especial de que procedan.

4.2 AYUDA FAMILIAR

Los titulares de plazas no escalafonadas, en cuanto funcionarios de carrera que son, tienen derecho al percibo de la ayuda familiar o «complemento familiar», como le ha venido a llamar el artículo 100 del texto articulado de la ley de Funcionarios, percibiendo una asignación de 300 pesetas mensuales por matrimonio y otra de 200 pesetas por hijo menor de diez años, o de 300 pesetas si es mayor de diez y menor de dieciocho o veintitrés años (según tenga o no ingresos propios), en las mismas condiciones y bajo idénticas normas que el resto de los funcionarios de carrera.

Igualmente, los titulares de pensiones civiles tienen también derecho a percibir el «complemento familiar» en la cuantía y condiciones establecidas para el funcionario en servicio activo, según ratifica el artículo 10 de la ley 30/1965, de derechos pasivos de los funcionarios, añadiendo, acto seguido, que la percepción del complemento familiar va inseparablemente unida a la de los haberes como pensionista.

Entre las disposiciones vigentes en esta materia, a más de la ley de 15 de julio de 1954, que fue la que estableció este régimen de ayuda familiar (4), subsistente hasta la fecha, haremos simple mención de la última publicada, que es el decreto de 26 de diciembre de 1968, el cual vino a unificar la cuantía de la ayuda familiar e indemnización familiar (nombre este último que recibe la otorgada a los funcionarios militares) para las clases activas y pasivas de la Administración y civil y militar del Estado, estableciéndola en las cantidades anteriormente expresadas.

(4) Cfr. M. ALONSO OLEA: «La ley de 15 de julio de 1954 por la que se establece la ayuda familiar para los funcionarios civiles», en *Revista de Administración Pública*, 195, núm. 14, pp. 219 y ss.

4.3 MUTUALISMO

La afiliación a las mutualidades creadas por los distintos ministerios ofrece a sus miembros prestaciones complementarias de seguridad social, que varían muchísimo, según la mutualidad y hasta el cuerpo o escala a que pertenezcan (5). No hay norma general, habiendo de estarse a las normas estatutarias de cada una en concreto. Su subsistencia está reconocida por la disposición transitoria decimotercera de la ley de Funcionarios civiles y por el artículo 46,6 del texto refundido de la ley de Derechos pasivos, que fija la compatibilidad de las pensiones del Estado con las que se satisfagan por montepíos, mutualidades o asociaciones análogas, integradas por funcionarios de la Administración civil del Estado. En análogo sentido se expresa el decreto 291/1966, de 10 de febrero.

Ciñéndonos al tema que nos ocupa, sólo cabe decir que la adscripción de los funcionarios titulares de plazas no escalafonadas a estas mutualidades depende únicamente de los estatutos particulares de cada una. Citaremos algunos ejemplos concretos:

La Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Agricultura, cuyo reglamento fue aprobado por orden ministerial de 24 de junio de 1947, permite la adscripción voluntaria (como para el resto de los funcionarios dependientes de este Ministerio) del entonces llamado «personal complementario y colaborador de las Direcciones Generales de Agricultura, Montes y Ganadería», y que hoy día integran las plazas no escalafonadas del citado departamento ministerial. Sus derechos y obligaciones son exactamente los mismos que los del resto de sus asociados.

El reglamento de la Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Hacienda, de 7 de agosto de 1942, no hace alusión expresa alguna a estos funcionarios.

Otras Mutualidades, tales como la de Educación Nacional (reglamento de 30 de enero de 1961) o la del Ministerio de la Vivienda (reglamento aprobado por O. M. de 22 de noviembre de 1966), disponen su afiliación obligatoria, en el primer caso, o con carácter voluntario, por contra del resto de los funcionarios del departamento, en el segundo. Esta misma afiliación voluntaria es la que también admite el artículo 1.º de la orden ministerial de 31 de marzo de 1953, que aprobó el reglamento de la Mutualidad de Funcionarios de la

(5) Cfr. LUIS ENRIQUE DE LA VILLA: «Asistencia social mutualista de los funcionarios públicos del Estado», en *Revista de Administración Pública*, 1963, núm. 40, pp. 121 y ss.

Presidencia del Gobierno, siempre que así lo acuerde para cada caso individualizado el Consejo de Administración de la Mutualidad.

Referencias más concretas encontramos en la orden de 14 de diciembre de 1962, aclarando que pertenecerán a la Sección de Comercio los socios de la Mutualidad General del Ministerio de Comercio que sean funcionarios de la Subsecretaría de Comercio, aunque no formen cuerpo, pero siempre que cobren sus haberes con cargo al capítulo 100, artículo 110, y que se encuentren en cualesquiera de las situaciones de servicio activo, excedencia especial, excedencia forzosa o supernumerario, y, sobre todo, en el artículo 3.º del reglamento de la Mutualidad de Funcionarios del Ministerio de Información y Turismo, aprobado por orden ministerial de 30 de junio de 1967, que dispone serán mutualistas obligatorios: a) los funcionarios de carrera pertenecientes a los cuerpos o escalas especiales y plazas no escalafonadas, dependientes del Ministerio de Información y Turismo.

Para terminar, puede destacarse que los funcionarios procedentes de las provincias africanas de la Guinea Ecuatorial tenían su propio montepío, en el que estaban encuadrados todos aquellos que ahora han pasado a formar plazas no escalafonadas. Ahora bien, el decreto-ley 7/1969, de 6 de marzo, ha disuelto el citado montepío, dando normas para su liquidación y devolución de cuotas a los asociados en activo o ya jubilados o fallecidos, si bien a estos últimos o a sus derechohabientes se les concede la opción de que sus cuotas pasen al Ministerio de Hacienda, el cual asumirá, en este caso, el pago de las pensiones que venía abonando el montepío.