



NOTAS

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS DE EMPLEO*

35.088.36(46)

Por MARCELINO J. TOUBES HERRERO

Sumario: 1. Introducción.—2. Concepto, nombramiento y clases de funcionarios de empleo.—3. Peculiaridades de su seguridad social.—4. Consecuencias de este desigual trato legal.—5. Conclusión.

1. Introducción

NUESTRA vigente Ley de Funcionarios Civiles del Estado, en uno de los primeros preceptos de su texto articulado, divide a los funcionarios públicos que se rigen por la misma en dos grandes grupos: de carrera y de empleo, precisando, acto seguido, que estos últimos pueden ser «eventuales» e «interinos».

Dentro del marco general del por ahora imperfecto e incompleto sistema de Seguridad Social de los funcionarios públicos españoles, vamos a analizar aquí las especialidades que presenta la Seguridad Social de esos funcionarios públicos que son los llamados «funcionarios de empleo». Para ello es forzoso que se comience por precisar quiénes son tales funcionarios, la razón de su existencia y las peculiaridades de su nombramiento, todo ello circunscrito al campo de la Administración central del Estado, por lo que habremos de dejar fuera de este estudio a los de la Administración local e institucional.

* Este estudio fue presentado por su autor como Comunicación a la «I Semana de Estudios sobre la Burocracia Española» (abril 1971), si bien ahora se ofrece revisado y puesto al día.

2. Concepto, nombramiento y clases de funcionarios de empleo

2.1 NACIMIENTO DE ESTA TERMINOLOGÍA

La expresión «funcionarios de empleo», utilizada por vez primero en la nomenclatura legal española por la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, y posteriormente desarrollada en el texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, viene a agrupar a todo aquel personal que sin haber buscado su carrera en el servicio de la Administración, presta, sin embargo, servicios burocráticos a la misma con un carácter más o menos temporal.

Se contrapone así esta expresión a la de «funcionarios de carrera», que son aquellos integrados con carácter permanente y fijo en los llamados «Cuerpos» de la Administración y que componen el núcleo básico de la misma.

Desde la publicación en 1918 de la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado y del Reglamento para su aplicación, ha venido admitiéndose tradicionalmente la conveniencia de clasificar a los funcionarios, por lo que atañe a su situación con respecto al Estado, entre empleados en propiedad y empleados temporeros o interinos, como se les ha denominado más frecuentemente. Aquéllos eran los que habían ingresado con tal carácter a través del procedimiento legal correspondiente. Se denominaban, por el contrario, interinos, como su propio nombre indica, a los que por necesidades urgentes del servicio ocupaban vacantes de plantilla aún no provistas por funcionarios en propiedad.

2.2 PRECARIEDAD DE SU EXISTENCIA

Mientras que a los primeros se les reconocían todos los derechos inherentes a su condición de funcionarios, los interinos podían ser separados de su empleo en cualquier momento. Es más, la ampliación de su número y, en general, su nombramiento

siempre ha sido, al menos en el plano teórico-legal, aceptado a regañadientes y restringido al máximo.

Así, el artículo 3.º del propio Reglamento de 7 de septiembre de 1918, reputaba «nulo para todos los efectos» cualquier nombramiento de empleados temporeros que se hiciera con posterioridad al 24 de julio de 1918.

Las Leyes de Presupuestos dictadas en los últimos quince años han seguido esta misma política de prohibiciones de tales nombramientos.

Citamos, por vía de ejemplo, la Ley de Presupuestos del Estado para el bienio 1956-57, aprobada en 22 de diciembre de 1955, cuyo artículo 20 establecía que los Departamentos ministeriales y organismos autónomos no podrían, sin autorización expresa del Consejo de Ministros, efectuar nombramiento alguno de personal interino o eventual, cualquiera que fuese la plantilla o crédito de los presupuestos con que hubieran de satisfacerle los sueldos, remuneraciones o jornales respectivos. Únicamente por excepción se autorizaba el nombramiento de interinos cuando las necesidades del servicio requiriesen de modo inexcusable la práctica de este tipo de nombramientos y estuviese ya convocada la oposición o concurso para cubrir en propiedad las plazas vacantes, debiendo cesar forzosamente aquéllos al término de la celebración de la oposición o concurso correspondiente. En idéntico sentido se expresaba el artículo 23 de la Ley de 23 de diciembre de 1961 que aprobó los presupuestos para el bienio 1962-63.

Sin embargo, lo cierto es que, en la realidad, su número iba aumentando constantemente en todos los Departamentos ministeriales. Cuando su volumen era excesivo, se arbitraba un procedimiento para integrarlos en la Escala del Cuerpo correspondiente. Como ejemplo puede citarse la Ley de 7 de abril de 1952, referida a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas, en la que se atiende a la situación de los que llaman eventuales o temporeros adscritos al Ministerio. Posteriormente son innumerables los ejemplos de oposiciones restringidas en beneficio de estos empleados, en especial al crearse nuevos Ministerios u Organos de la Administración o al producirse aumento de plantillas.

2.3 CLASIFICACIÓN VIGENTE

Será la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, aprobada en 1963, la que, al fin, distinga claramente en el número 3 de su base I entre funcionarios de carrera y funcionarios de empleo, subdividiendo a estos últimos en eventuales o interinos.

Característica esencial de ambos es que ni sus servicios son permanentes ni se integran en un Cuerpo General o Especial, si bien quedan sometidos a las normas del Derecho administrativo.

2.3.1 *Eventuales*

Los funcionarios eventuales, regulados por vez primera en esta Ley, son los que ocupan un cargo de confianza con carácter eventual, o, como dice el artículo 5.º de la Ley articulada de 7 de febrero de 1964, los que desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera. Tal es el caso del personal de las secretarías particulares de los altos cargos de la Administración. Su designación corresponde a los ministros o, por su delegación, a los subsecretarios dentro de los créditos globales autorizados a tal fin.

2.3.2 *Interinos*

Funcionarios interinos son los que, por necesidades del servicio, pueden ocupar provisionalmente puestos de trabajo de funcionarios de carrera, en tanto se llevan a cabo las oposiciones para cubrirlos en forma reglamentaria, por lo que deben cesar tan pronto se cumpla esta circunstancia.

Como dijo el profesor Jordana de Pozas en su discurso de la presentación de la Ley de Bases a las Cortes, el día 15 de julio de 1963, «en lo que concierne a los interinos, la constante realidad de los cuales acredita su necesidad, la Ley en vez de limitarse, como otras disposiciones anteriores, a una prohibición tajante y siempre infringida, procura sentar las bases para reducir su número y duración al mínimo imprescindible». Más adelante insistía en que «la inveterada y deplorable realidad de un gran número de interinos irregularmente mantenidos durante largos

años en los Departamentos ministeriales, es uno de los más claros indicios de la defectuosa organización administrativa de la función pública».

Por ello, el artículo 104 de la Ley articulada exige para nombrar funcionarios interinos la condición inexcusable de que no sea posible, ante la urgencia de las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera, extremo éste que habrá de ser justificado ante la Comisión Superior de Personal. El nombramiento recaerá en personas que reúnan las condiciones para el ingreso en el Cuerpo a que pertenezca el puesto de trabajo. Su nombramiento será revocado cuando la plaza que desempeña sea provista por procedimiento legal.

Al objeto de poder realizar eficazmente este control, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de febrero de 1965, disponía que por los Departamentos ministeriales civiles se remitiesen a la Comisión Superior de Personal relaciones circunstanciadas de la totalidad del personal que en dicho momento prestaba sus servicios en cualquiera de ellos como interino, eventual o contratado, y facilitando una serie de datos sobre los mismos. Poco después, las Ordenes de 22 de mayo y 6 de noviembre de dicho año, establecían la necesidad de la inscripción respectiva en el Registro de Personal de la Comisión Superior de Personal de los funcionarios de empleo, eventuales o interinos.

Siguiendo esta orientación, el Decreto 94/1968, de 25 de enero, reitera que para el nombramiento de funcionarios interinos y su consiguiente inscripción en el Registro de Personal, se requerirá el informe favorable que, conforme al artículo 104 de la L.FCE, debía emitir la Comisión Superior de Personal; disponiendo, a continuación, que en el plazo de un año, contado desde la fecha del informe, habrá de publicarse la convocatoria de la oposición o concurso, en su caso, para cubrir las plazas desempeñadas por interinos, y que, en ningún caso, el total de los funcionarios en activo más el de los interinos nombrados pueda exceder de la plantilla del Cuerpo. Si transcurriese el referido plazo sin haberse publicado dicha convocatoria, el artículo 2.º, apartado 1, del anterior Decreto ordena que el funcionario interino sea dado de baja en el Registro de Personal y cese en el desempeño de la plaza para la que fue designado, sin que quepa hacer nuevo

nombramiento; estableciendo su disposición transitoria que los interinos que estuviesen nombrados en la fecha de su publicación, serían dados de baja en el Registro de Personal si en el plazo de un año no se hubiera publicado la convocatoria de la oposición o concurso correspondiente.

La Orden de la Presidencia del Gobierno de 7 de marzo de 1968, por la que se reglamenta y estructura la Dirección General de la Función Pública, señala como una de las atribuciones de su director general (art. 5.º, 5) que el nombramiento y cese de los funcionarios de empleo no producirá efectos administrativos ni económicos hasta tanto no se haya verificado su inscripción en el Registro de Personal.

Por último, la Orden de 11 de junio de 1969, también de la Presidencia del Gobierno, vino a confirmar en el director general de la Función Pública (Dirección General, que como se sabe, fue creada por el Decreto de 17 de noviembre de 1967, y está regulada actualmente por el Decreto de 15 de junio de 1972 y la Orden de 7 de julio siguiente), la delegación para nombrar funcionarios interinos de los Cuerpos Técnicos de la Administración Civil del Estado, Administrativo, Auxiliar y Subalterno, dependientes de la Presidencia del Gobierno.

3. Peculiaridades de su Seguridad Social

En paciente espera de la publicación de una Ley o Leyes especiales que regulen el régimen de seguridad social de los funcionarios, anunciada por la norma 2 del artículo 67 de la L.FCE, texto articulado, y reiterado en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 (disposición adicional) y en su texto articulado primero de 21 de abril de 1966 (art. 1.º, 2), cuyo artículo 10 considera como regímenes especiales de seguridad social, entre otros, los de los funcionarios públicos, civiles, militares y de las entidades estatales autónomas, de momento, ha de estarse, como dispone la disposición transitoria 13 del texto articulado de la de funcionarios civiles, al régimen que hasta ahora regula lo que, sólo haciendo uso de un eufemismo, podemos llamar Seguridad Social de los funcionarios públicos, caracteriza-

da por su insuficiencia y desigualdad, y constituida por tres sistemas distintos de protección: a) Derechos pasivos; b) Complemento o ayuda familiar, y c) Afiliación a Mutualidades.

3.1 FUNCIONARIOS INTERINOS

3.1.1 *Derechos pasivos*

Según el artículo 105 de la vigente L.FCE, los funcionarios de empleo quedan exceptuados del régimen de clases pasivas.

En este mismo sentido la Ley de 4 de mayo de 1965, sobre derechos pasivos de los funcionarios de la Administración civil del Estado y el texto refundido, aprobado por Decreto de 21 de abril de 1966, reservan en exclusiva el disfrute de los derechos pasivos que regulan a los funcionarios de carrera.

Por otra parte, la disposición transitoria 13 establece que hasta la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Social de los funcionarios, el régimen de previsión social y mutual de los mismos continuará aplicándose conforme a las normas y acuerdos por los que venía rigiéndose hasta el momento.

Por ello, la disposición transitoria 1.^a de la citada Ley de 4 de mayo, señala que los funcionarios 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 la Ley el régimen de los derechos pasivos, correspondientes a dichos funcionarios». En términos análogos se expresa el citado texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos.

Y esto es así porque, con anterioridad, los funcionarios interinos se encontraban acogidos al régimen de las Clases Pasivas, en cuanto que cobraban sueldo detallado en presupuesto, con cargo a personal.

La Ley de 26 de diciembre de 1958, al extender los beneficios de los Seguros Sociales, Mutualidad Laboral y Plus Familiar a los obreros y empleados del Estado y organismos autónomos, que

por carecer de la condición de funcionarios públicos no disfrutaban del régimen especial de seguros de éstos, se refiere literalmente en su artículo 1.º «al personal de toda clase que, sin tener la condición de funcionario público, preste sus servicios al Estado, las corporaciones locales y organismos autónomos en régimen de dependencia». No queda, pues, clara la situación de los funcionarios interinos y eventuales, ya que ambos son auténticos funcionarios públicos.

Sin embargo, el Decreto de 17 de marzo de 1959, dictado para la aplicación de la antedicha Ley, ya hace expresa alusión a ambos, en cuanto que su artículo 10 dice lo siguiente: «El derecho reconocido en el artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958, alcanzará al personal fijo, interino o eventual, al servicio del Estado o de algunas de las corporaciones locales de los organismos autónomos, sean estatales o de dichas corporaciones locales, cualquiera que sea la actividad o trabajo que se preste, y siempre que reúna los siguientes requisitos:

- 1.º Que perciba sus retribuciones con cargo a los presupuestos correspondientes.
- 2.º Que no esté comprendido en el Estatuto de Clases Pasivas. No obstante, aun estando comprendido en dicho Estatuto, podrán alcanzar también el indicado derecho quienes presten servicios simultáneos en más de un servicio o corporación a que se refiere el párrafo anterior, en razón a lo dispuesto en la legislación vigente para los trabajadores en general.»

A esta situación imprecisa y confusa vino a dar término el Decreto-ley 10/1965, básico en la materia, de 23 de septiembre de dicho año 1965.

En su exposición de motivos pone de manifiesto cómo, a partir del artículo 105 del texto articulado de la L.FCE, los funcionarios de empleo quedarán exceptuados del régimen de clases pasivas y que, por tanto, los funcionarios de empleo nombrados con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de dicha Ley quedarán sometidos, en contrapartida, a la legislación general sobre Seguros Sociales y Mutualismo Laboral que se venía apli-

cando a los empleados públicos no acogidos al régimen de clases pasivas, en virtud de los referidos preceptos y, en particular, de la ya citada Ley de 1958.

No obstante, considera necesario regular urgentemente, al objeto de no causar perjuicios innecesarios, la situación de aquellos funcionarios interinos que hubiesen sido nombrados a tenor de lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley de Funcionarios y con anterioridad al 1 de enero de 1965, puesto que al cobrar sueldo detallado en presupuesto con cargo a personal se encontraban anteriormente incluidos en el Estatuto de Clases Pasivas.

En su virtud, dispone en su artículo primero que los funcionarios interinos nombrados con anterioridad a 1 de enero de 1965, y que hayan percibido sueldo detallado en los Presupuestos Generales del Estado, con cargo a personal, continuarán causando con posterioridad a dicha fecha, para sí y para sus familiares, los derechos pasivos que pueden corresponderles conforme a las regulaciones del Estatuto de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926 y sus disposiciones complementarias anteriores al 4 de mayo de 1965.

Por lo tanto, en su artículo 2.º ordena que para los funcionarios interinos nombrados con posterioridad a 31 de diciembre de 1964 y los demás de empleo a que se refiere el artículo 4.º de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, comprendidos en el campo de aplicación de los Seguros Sociales unificados y el Mutualismo Laboral, se deberá formalizar su afiliación en el término de sesenta días a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto-ley, que fue la de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», esto es, el 25 de septiembre.

A su tenor se han dictado diversas normas complementarias que aplican tal distinción, por razón del tiempo, entre unos y otros funcionarios interinos.

Así, las normas 6.1.9 y 6.1.4 de la Orden del Ministerio de Hacienda de 8 de octubre de 1965, que da instrucciones para la confección de nóminas, o la Orden del Ministerio de Educación Nacional sobre afiliación a los Seguros Sociales y Mutualismo Laboral del personal interino o eventual del Ministerio nombrado con posterioridad al 31 de diciembre de 1964 y que da instruc-

ciones para llevarla a cabo dentro del plazo legalmente establecido.

También puede citarse la Orden de la Presidencia del Gobierno de 6 de noviembre de 1965, sobre inscripción en el Registro de Personal de los funcionarios de empleo interinos, en cuanto que señala como uno de los datos a consignar en las fichas de cada funcionario de esta clase, el de si está acogido al régimen de derechos pasivos o de Seguros Sociales y Mutualismo Laboral.

Las Circulares de la Intervención General de la Administración del Estado, de 9 de noviembre y 29 de diciembre de 1965, resuelven consultas sobre las retribuciones de los funcionarios interinos y eventuales y personal contratado. Por ejemplo, la primera de ellas dice terminantemente en su punto tercero, «Derechos Pasivos y Seguridad Social», que, de conformidad con lo establecido en el Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre, los funcionarios interinos nombrados con anterioridad al 1 de enero de 1965, continuarán sujetos al Estatuto de Clases Pasivas y los nombrados a partir de esa fecha quedarán acogidos al régimen de Seguros Sociales y Mutualismo Laboral, «a cuyo efecto se realizarán en las nóminas las retenciones correspondientes a la cuota obrera».

Aclara que, a tales efectos, se consideran quienes, nombrados con anterioridad a la fecha citada, dejaron de prestar servicio y nuevamente se incorporaran pasado dicho día 1 de enero de 1965.

La última de las Circulares citadas precisa, además, que los nombrados con anterioridad a 1965 estarán acogidos al régimen de Clases Pasivas regulado en el Estatuto de 1926 y disposiciones complementarias anteriores al 4 de mayo de 1965, es decir, a modo de congelación de derecho.

En esta misma línea se encuentra la Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de abril de 1967, con efectos desde 1 de enero, cuya norma segunda insiste en que «en tanto no se dicten las normas reguladoras del régimen especial señalado en el apartado d) del artículo 10 de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966, los funcionarios interinos continuarán comprendidos en el régimen general de la Seguridad Social, excepto en

lo que se refiere a la protección de la familia» (como luego veremos), quedando también expresamente exceptuados del régimen de desempleo. Como no podía ser menos, el punto tercero de la misma aclara que «los funcionarios interinos nombrados con anterioridad al 1 de enero de 1965 quedarán excluidos del régimen general de Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el artículo primero del Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre».

3.1.2 COMPLEMENTO FAMILIAR

¿Tienen derecho los funcionarios interinos al percibo de la ayuda familiar, creada por la Ley de 15 de julio de 1954 para los funcionarios públicos?

En un principio se pensó que ésta sólo debía beneficiar a los funcionarios «en actividad», de tal forma, por consiguiente, como decía la Orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de septiembre de 1954, hoy derogada, que los que desempeñen con carácter interino funciones de los correspondientes Cuerpos o plantillas disfrutaran de una situación en cierto modo meramente de hecho, lo que «evidentemente los excluye de poder disfrutar de los beneficios pensados para quienes se encuentran en la referida situación de actividad». En su lugar se les continuaba aplicando el régimen especial de subsidio familiar para funcionarios, establecido por la Ley de 18 de julio de 1938, y descontándoles a tal fin el 1 por 100 de sus sueldos.

Sin embargo, este criterio restrictivo fue evolucionando paulatinamente, tendiéndose a su inclusión en la Ayuda Familiar, lo que logró al fin la Orden de la Presidencia del Gobierno de 14 de febrero de 1961, que extiende al personal interino los beneficios de la Ayuda Familiar, con derogación expresa de la Orden de 1954.

La Ley 31/1965, de 4 de mayo, reguladora de las retribuciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado, estableció en su artículo 14 el derecho de los funcionarios interinos al «complemento familiar», en los términos fijados en su legislación.

Por ello, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de abril de 1967, ya citada, dispuso en su número primero que «los funcionarios interinos, cualquiera que sea la fecha de su nombramiento, percibirán el complemento familiar en la misma forma y cuantía que los funcionarios de carrera de la Administración civil del Estado». Sin perjuicio de que, en todo lo demás, continuasen comprendidos en el régimen general de la Seguridad Social.

Ahora bien, la reciente Orden de 12 de febrero de 1971, viene a romper la homogeneidad lograda en este aspecto, al determinar que los funcionarios de empleo interinos, *nombrados con posterioridad al 31 de diciembre de 1969* para ocupar plazas vacantes de los Cuerpos Generales de la Administración civil del Estado, puedan «continuar acogidos, excepcional y transitoriamente, al régimen general de la Seguridad Social, en las mismas condiciones en que se encontraban con anterioridad, si ya estuvieran afiliados y reconocieron su derecho a prestación de protección a la familia de cuantía superior a la que en dicha fecha les hubiera correspondido por complemento familiar de acuerdo con las normas de la Orden de 28 de abril de 1967».

Esta disposición, redactada de forma un tanto confusa, parece viene a dar solución, fundamentalmente, al problema creado con el pase a la condición de funcionarios interinos de un gran número de personas que prestaban sus servicios en muchos Ministerios civiles en calidad de contratados, y que, por aplicación del Decreto 1742/1966, de 30 de junio, estaban íntegramente acogidos al régimen general de la Seguridad Social y al Mutualismo Laboral, aunque excluidos del Seguro de Desempleo.

La Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las familias numerosas, al establecer en su artículo 8.º incrementos para las asignaciones familiares de los titulares de familia numerosa, se refiere tanto a las de la Seguridad Social de carácter periódico y cuantía uniforme, como a las demás ayudas, indemnizaciones o complementos de análoga naturaleza aplicables a los funcionarios públicos en activo o en situación de supernumerario y a los perceptores de clases pasivas. Tales aumentos serán del 25 por 100 para las familias de primera categoría (4 a 6 hijos), del 30 por 100 para las de segunda (7 a 9 hijos), y del 35 por 100

para las de categoría de honor (10 ó más hijos), percibibles a partir del 1 de enero de 1972.

Asimismo, cuando las asignaciones familiares formen parte de la acción protectora de la Seguridad Social y correspondan a regímenes de la misma en los que existan prestaciones familiares de pago periódico y de cuantía no uniforme, en razón de situaciones anteriores que se hayan respetado por normas de Derecho transitorio, se abrirá una opción para que los beneficiarios afectados por dichas normas puedan pasar a percibir las de carácter uniforme que correspondan a su situación familiar, con los referidos aumentos.

El Reglamento General de dicha Ley, aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1971, reproduce el anterior precepto en su artículo 21, si bien para la solicitud por los funcionarios de estos beneficios, remite a lo que reglamentariamente se determine.

En su virtud, por la Presidencia del Gobierno se dictó la Orden de 20 de enero de 1972, en la que se contienen las normas complementarias para dar efectividad a los beneficios concedidos a los funcionarios públicos y perceptores de clases pasivas titulares de familia numerosa, en relación con el complemento familiar.

En el apartado 3 de su punto primero especifica que «los funcionarios públicos con derecho a asignaciones familiares de la Seguridad Social, de carácter periódico y cuantía uniforme» solicitarán los porcentajes de aumento en la forma y ante los Organismos competentes.

Como puede apreciarse, la aplicación de los expresados aumentos a los titulares de familia numerosa en nada altera el régimen establecido, ya que aunque las antedichas disposiciones se refieran siempre a «los funcionarios públicos», sin ninguna otra especificación, por otra parte, la Orden últimamente citada prevé y regula la situación de aquellos funcionarios que perciben las asignaciones familiares de la Seguridad Social—que necesariamente habrán de ser los funcionarios eventuales y aquellos interinos acogidos a la misma—, disponiendo por último en el punto quinto que los funcionarios públicos «que actualmente perciben prestaciones familiares de carácter periódico y cuantía

no uniforme, en razón de situaciones anteriores que se hayan respetado por normas de Derecho transitorio, con cargo a fondos que no sean de la Seguridad Social», *podrán optar* por el cobro, en lugar de aquellas de las asignaciones de carácter periódico y cuantía uniforme que les correspondan, mediante presentación de la oportuna solicitud ante el Organismo que las venga satisfaciendo.

3.1.3 MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS

La adscripción depende de los Estatutos particulares de cada Mutualidad, aunque la tónica general, acentuada en las últimas reformas de sus Reglamentos respectivos (Orden ministerial de 26 de diciembre de 1969 aprobando el correspondiente a la del Ministerio de Educación y Ciencia, u Orden ministerial de 20 de enero de 1972, relativa al de Industria), sea la de acoger únicamente en su seno a los funcionarios de carrera.

La Ley articulada de Funcionarios Civiles se limita a decir en el apartado dos de su disposición transitoria segunda que no se admitirá el ingreso de un funcionario en Mutualidad administrativa civil, cuando ya pertenezca a otra, a no ser que se trate de Mutualidad correspondiente a puestos de trabajo legalmente compatibles.

El Decreto 291/1966, de 10 de febrero, dando solución a la situación planteada a los funcionarios de los Cuerpos Generales pertenecientes a la Mutualidad de un determinado Ministerio, para el caso de que pasaran a prestar sus servicios en otro Ministerio distinto, por razón de la interministerialidad dada a dichos Cuerpos, no hace referencia alguna a los funcionarios de empleo interinos, ni al problema que se plantea sobre reconocimiento de derechos si aquel que perteneciendo a la Mutualidad del Ministerio donde prestaba sus servicios como interino pasase a otro Ministerio, bien manteniendo su calidad de interino o como funcionario de carrera del correspondiente Cuerpo General, por haber ganado la oportuna oposición o concurso.

El nuevo Reglamento de la Mutualidad de Funcionarios de la Presidencia del Gobierno, aprobado por Orden de la Presidencia de 28 de julio de 1972 («BOE» de 5 de agosto) que abre práctica-

mente sus puertas a todos los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Técnico, Administrativo y Auxiliar, cualquiera que sea el Ministerio en el que estén destinados y siempre que no pertenezcan a otras Mutualidades, únicamente se refiere a los funcionarios de carrera, entre los que hay que incluir, como es bien sabido, a los de plazas no escalafonadas, tanto en situación de actividad, supernumerario, excedencia especial o excedencia forzosa, pero no alude tampoco para nada a los funcionarios de empleo; por lo que, lógicamente, habrá de considerárseles privados de la posibilidad de ingreso en la misma, y sin que, en consecuencia, les alcancen las prestaciones que ésta otorga a sus socios.

3.2 FUNCIONARIOS EVENTUALES

Respecto de los mismos aparece claro que, desde la Ley de 26 de diciembre de 1958, están sometidos por completo al Régimen de Seguridad Social de los trabajadores, régimen que la ya varias veces citada disposición transitoria decimotercera de la LFCE mantiene en vigor hasta que sea promulgada la prometida Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos.

El artículo 1.º de dicha Ley de 1958 vino a determinar que el personal de toda clase que sin tener la condición de funcionario público (los eventuales no eran funcionarios) prestaba servicios al Estado, las corporaciones locales y sus respectivos organismos autónomos, en régimen de dependencia, gozaría en las mismas condiciones que los trabajadores al servicio de empresas privadas, de los beneficios de los Seguros Sociales obligatorios (Subsidio familiar, Seguro de Vejez e Invalidez y Seguro de Enfermedad) «actualmente existentes o que puedan establecerse» y de los de Accidentes de Trabajo, Mutualismo Laboral y Plus Familiar.

Establecía que tendrían derecho a tales prestaciones desde el día de su entrada en vigor (que tuvo lugar el día 1 de enero de 1959), excepto en el Seguro de Vejez en el que serían precisos cinco años de antigüedad al servicio de las entidades públicas.

Ya hemos dicho que el artículo 1.º del Decreto de 17 de marzo de 1959, dictado para la aplicación de la antedicha Ley, reconocía

el derecho de afiliación al personal fijo, interino o eventual del Estado, corporaciones locales o de los organismos autónomos, siempre que percibiesen sus remuneraciones con cargo a los presupuestos correspondientes y no estuviesen comprendidos, salvo la excepción ya comentada, en el Estatuto de Clases Pasivas.

A efectos de Mutualismo Laboral, el personal afectado quedaba adscrito a la Mutualidad en que se hallase encuadrada la actividad que desarrollara el organismo oficial donde presta sus servicios. Así, por ejemplo, la Resolución oficial del Ministerio de Educación Nacional de 25 de octubre de 1965 los incorpora, cuando no hubiere otra específicamente aplicable, a la Mutualidad Laboral de Comercio.

El artículo 6.º del Decreto al que nos estamos refiriendo fijaba las cuotas a satisfacer en cada uno de los seguros por el Organismo público y el trabajador, así como la del Mutualismo Laboral.

Por Orden de 10 de agosto de 1964 del Ministerio de Hacienda, dictada como consecuencia del Decreto 56/1963, de 17 de enero, se dieron nuevas normas para adaptar a las hasta entonces vigentes a la reformada estructura de la Seguridad Social. De este modo se regularon las cuotas de los Subsidios Familiares para los empleados y trabajadores del Estado, junto con la de los Seguros Sociales y Plus Familiar y la forma de proceder a su ingreso y liquidación. Igual regulación se hizo respecto a los organismos autónomos.

Es también básico en esta cuestión el Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre, ya estudiado, cuyo artículo 2.º establece que para los funcionarios interinos nombrados con posterioridad a 31 de diciembre de 1964 y los demás de empleo a que se refiere el título IV de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, comprendidos en el campo de aplicación de los Seguros Sociales unificados y en el Mutualismo Laboral, de conformidad con lo establecido en la Ley de 26 de diciembre de 1958, «se deberá formalizar su afiliación en el término de sesenta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto-ley», con sujeción a las normas legales vigentes.

Al igual que en el caso de los interinos, normas posteriores concretan este régimen. En este sentido, la Orden de 8 de octubre

de 1965 sobre confección de nóminas, regula la retención por Seguros Sociales a los funcionarios comprendidos en el artículo 2.º del Decreto-ley 10/1965, lo que también ratifica la Circular ya mencionada de 9 de noviembre de 1965.

La Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de mayo de 1965, que da normas para la confección del fichero en la Comisión Superior de Personal de los funcionarios de empleo eventuales, ya fijaba, como uno de los datos a consignar, si estaban o no afiliados a Seguridad Social y Mutualismo Laboral.

Tanto la Orden de 28 de abril de 1967 como la de 12 de febrero de 1971, no se ocupan para nada de los funcionarios eventuales, que siguen en todo acogidos al régimen general de la Seguridad Social, a excepción, como se desprende de su propia naturaleza, del Seguro de desempleo, si bien haya sido éste un problema cuestionable, puesto que en las normas sobre el régimen general de la Seguridad Social no hay exclusión al respecto, y tampoco en las disposiciones específicas ya contempladas (Decreto-ley 10/1965 y Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de abril de 1967), las cuales, por el contrario, sí salvan la excepción para los funcionarios interinos y personal contratado civil. Ahora bien, una Orden del Ministerio de Trabajo de 5 de mayo de 1967, al establecer normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de desempleo en el régimen general, fija limitaciones para la protección contra el desempleo de los «trabajadores de temporada», figura ésta que «mutatis mutandis», sería comparable con la del funcionario eventual.

4. Consecuencias de este desigual trato legal

Como acabamos de ver, lo mismo los funcionarios eventuales que los interinos quedan, hoy en día, casi por completo al margen del sistema de previsión social de los funcionarios públicos de la Administración civil del Estado, no obstante tener la condición de funcionarios del Estado, ya que aquél sólo afecta a los de carrera, pero no a los de empleo, en cuya categoría se encuentran ambos comprendidos.

Dicha exclusión, realizada con olvido de la equiparación que

para todos ellos había sentado la base XI,5 de la Ley 109/1963, de 20 de julio, al disponer que «a los funcionarios de empleo les será aplicable por analogía, y en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su función, el régimen general de los funcionarios de carrera», encuentra su perpetuación dentro de la normativa vigente, y en tanto se apruebe la tan esperada Ley de Seguridad Social de los funcionarios públicos, en el artículo 105 de la Ley articulada de 7 de febrero de 1964 que al texto anterior añadió el siguiente párrafo: «...con excepción del derecho a la permanencia en la función, a niveles de remuneración determinados, y al régimen de clases pasivas.»

Tal discriminación no implica realmente en líneas generales un trato de desfavor respecto de los funcionarios de empleo sino, por el contrario, un beneficio para ellos, ya que por estar marginados de este régimen de previsión y acogidos, dado su carácter de trabajadores por cuenta ajena, al General de la Seguridad Social (a la que el Estado, en cuanto patrono, abona la cuenta correspondiente), ven mejoradas sus prestaciones y ampliada la cobertura de los riesgos sociales protegidos por aquél. A pesar de ello, esta diversidad de trato, operada por el Decreto 386, de 17 de marzo de 1959, con base en la Ley de 26 de diciembre de 1958, supone una diferenciación que, evidentemente, habrá de ser superada algún día en aras de la uniformidad y de la justicia distributiva.

Las manifestaciones concretas de estos defectos se encuentran perfectamente recogidas y comentadas en numerosos trabajos y estudios del profesor De la Villa, y especialmente en su reciente obra, editada dentro de la «Colección Alcalá» de la ENAP, con el título *Estudios sobre Seguridad Social de los Funcionarios Públicos* (Madrid, septiembre 1971), que nos eximen de un comentario exhaustivo.

4.1 Es posible que, en la cobertura de los riesgos de vejez e invalidez, resulte más beneficiado el funcionario de carrera con el actual sistema de derechos pasivos que si se le aplicase el ahora vigente de Seguridad Social. Ello es así toda vez que la cuantía de la pensión de jubilación, por cumplir la edad reglamentaria o, padecer incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones, por inutilidad física o debilitación apreciable de sus fa-

cultades, queda fijada en el 80 por 100 de la base reguladora, siempre que el funcionario haya completado tres trienios, al menos, como funcionario de carrera, momento a partir del cual ya no ejercen influencia alguna los años de cotización, en contra de lo que ocurre en el régimen general de la Seguridad Social.

Además, el funcionario de carrera afiliado a una Mutualidad de Funcionarios, ve aumentada su pensión de jubilación con la que, dentro de aquélla, pueda corresponderle, y que es muy variable de una a otra Mutualidad. La reciente aprobación del nuevo Reglamento de la Mutualidad de Funcionarios de la Presidencia del Gobierno, a la que, como ha quedado indicado en páginas anteriores, podrán incorporarse todos los funcionarios de carrera de los Cuerpos Generales, Técnico, Administrativo y Auxiliar de la Administración Civil del Estado, que ingresen en el futuro al servicio de la Administración, cualquiera que sea el Ministerio al que vayan destinados, y los antiguos que, no perteneciendo a otra Mutualidad, lo hubieran solicitado en el plazo de tres meses desde la fecha de publicación de dicho Reglamento, ha supuesto un gran avance en este aspecto, por cuanto establece una pensión de jubilación forzosa por razón de edad, del 50 por 100 del sueldo regulador, acumulable a la percibible por derechos pasivos.

Según se ha señalado, de esta considerable mejora quedan privados los funcionarios de empleo al no haberse previsto su admisión en la Mutualidad; de tal forma que únicamente percibirán las pensiones de vejez que puedan corresponderles por el régimen general, aun aquellos funcionarios interinos que se encuentran acogidos al mecanismo de las clases pasivas. Sin embargo, dentro de aquél existen prestaciones en favor de familiares del causante (hermanos, nietos, abuelos), de la misma cuantía que las de orfandad—20 por 100 de la base reguladora—mientras que estas personas no están protegidas en las clases pasivas.

El riesgo de invalidez o muerte por accidente de trabajo, aunque restringido al fallecimiento en acto de servicio o como consecuencia de él, sea por accidente o por riesgo específico del cargo, encuentra también una cobertura aceptable para el funcionario de carrera en el Estatuto de Clases Pasivas al ser determinante, cuando se produzca, de una pensión extraordinaria a su favor o

al de sus familiares de cuantía igual al 100 por 100 de la base reguladora.

Por el contrario, la pensión de viudedad en las clases pasivas es del 25 por 100 del sueldo consolidado por el funcionario fallecido. En cambio, en el régimen común de Seguridad Social alcanza el 45 por 100 de la base reguladora correspondiente al causante. Más aún, mientras en el primer caso, si hubiere hijos la pensión del 25 por 100 se divide en dos partes, una para la viuda y otra parte para los hijos, en el segundo, cada huérfano tiene derecho a una pensión temporal de orfandad equivalente al 20 por 100 de la base reguladora, con independencia de la de viudedad, la cual se incrementa incluso a aquella cuando no quede cónyuge sobreviviente. Hay también una pensión en favor de familiares, tales como los nietos y hermanos, madres y abuelas, padres y abuelos.

Claro que esta evidente insuficiencia queda compensada con las pensiones de viudedad y orfandad que conceden a sus miembros las Mutualidades de Funcionarios, y que en el caso de la de la Presidencia del Gobierno se cifran en el 40 por 100 del sueldo regulador para la de viudedad, y en el 10 por 100 para la de orfandad, por cada hijo menor de veintiún años que dejare el mutualista fallecido, siendo ésta última compatible con la de viudedad.

4.2 En cuanto a las prestaciones de protección a la familia, hoy por hoy, y en espera desde hace ya ocho años de las elevaciones autorizadas por la ley de Retribuciones en su artículo 12, que podrán alcanzar el 100 por 100 de su actual cuantía (lo que tampoco supondría un aumento cuantitativamente importante), la ayuda familiar o complemento familiar que perciben los funcionarios de carrera casados, tanto civiles como militares, según dispuso el Decreto 3160/1968, de 26 de noviembre, es de 300 pesetas mensuales por esposa, 200 pesetas por hijo menor de diez años y 300 pesetas para los mayores de dicha edad hasta los veintitrés años (si no tienen ingresos propios, o hasta los dieciocho años en otro caso); habiendo sido suprimidas también las diferencias de cuantía en la ayuda percibida por los funcionarios subalternos en relación con el resto de los funcionarios civiles. Ahora bien, frente a estas ayudas los funciona-

rios de empleo con derecho a la prestación de protección a la familia del régimen general de la Seguridad Social percibirán, según el Decreto 55/1971, de 9 de enero, una asignación mensual por esposa (o marido incapacitado para el trabajo) de 375 pesetas y otra de 250 pesetas por cada hijo menor de dieciocho años (Ley 30/1968) o incapacitado, a más de 6.000 pesetas al contraer matrimonio y 3.000 pesetas por el nacimiento de cada hijo, beneficios estos últimos de que no gozan los funcionarios de carrera; sin que esta situación haya sido alterada por los aumentos concedidos a favor de los titulares de familia numerosa en su nueva legislación reguladora, ya que afectan por igual a todos ellos.

Así, por circular de la Delegación General de Mutualidades Laborales de 28 de marzo de 1972, dando instrucciones para el pago de incrementos a titulares de familia numerosa, se fijan éstos para cada una de las categorías, siendo, por ejemplo, para los de primera, de 94 pesetas por esposa y de 63 por hijo, lo que representa una cuantía mensual total de 469 y 313 pesetas, respectivamente, frente a las 375 y 250 de los funcionarios de carrera.

Ello continúa suponiendo una diferencia injustificada entre unos y otros funcionarios, e incluso, lo que aún es más paradójico, entre unos y otros grupos de funcionarios interinos, según se encuentren o no acogidos al régimen de prestaciones familiares de la Seguridad Social o al del complemento familiar de los funcionarios públicos.

Dentro de este campo existía también, hasta momentos muy recientes, una por completo inaceptable discriminación. Nos estamos refiriendo a la asistencia de la Seguridad Social a los subnormales, que creara el Decreto de 20 de septiembre de 1968, cuyo vigente texto refundido es de 8 de mayo de 1970. Beneficiarios de la misma son los trabajadores por cuenta ajena o propia, afiliados a la Seguridad Social, que tengan a su cargo hijos y otros descendientes o hermanos suyos o de su cónyuge que padezcan la condición de subnormales. Consiste en una aportación económica de 1.500 pesetas mensuales para contribuir al sostenimiento de los gastos que su educación, instruc-

ción y recuperación originen, sin perjuicio del establecimiento de Centros especializados para llevar a cabo tales funciones.

Por consiguiente, los funcionarios públicos, interinos y eventuales, en cuanto acogidos al régimen general de la Seguridad Social, tenían desde 1968 concedido este derecho.

En cambio, los funcionarios de carrera, aunque les había sido ya reconocido por la Ley 31/1965, de Retribuciones, no lo han visto llevado a la práctica hasta la reciente promulgación del Decreto 2741/1972, de 15 de septiembre, que ha venido a establecer un complemento familiar especial a favor de los hijos minusválidos de los funcionarios civiles y militares. Este complemento especial, que sólo alcanza, como es natural, dentro de este sistema de diferenciación, a los funcionarios de carrera que perciban sueldo o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos generales del Estado, está también constituido por una asignación de carácter periódico de 1.500 pesetas mensuales. Pero, a diferencia de lo que ocurre con su equivalente de la Seguridad Social, afecta sólo a los hijos subnormales, con lo que, aunque considerablemente disminuida, sigue perdurando la discriminación aludida.

4.3 Por último, este desigual trato es mucho más acusado en todo lo referente a las prestaciones de asistencia sanitaria y farmacéutica, de las que los funcionarios de carrera se encuentran totalmente carentes hasta la fecha, en contraposición con lo que les ocurre a los interinos y eventuales.

Es cierto que algunas Mutualidades de Funcionarios de los distintos Ministerios civiles han afrontado por su cuenta esta carencia, ofreciendo dichas prestaciones a sus afiliados. Pero como quiera que mientras unas cuentan con magníficos servicios asistenciales, otras carecen por completo de ellos, ello ha dado origen a situaciones muy dispares, determinantes de otras de verdadero infortunio familiar para los funcionarios pertenecientes a Cuerpos o plazas adscritas a Ministerios de Mutualidades con escaso número de miembros o poco favorecidas por la fortuna.

La propia renovada Mutualidad de Funcionarios de la Presidencia del Gobierno, a la que ya nos hemos referido en varias ocasiones y que indiscutiblemente ha representado un encomia-

ble avance en este campo mutualista, prevé, como prestaciones complementarias, la creación de asistencia médico-quirúrgica y de un servicio farmacéutico, para cuando su situación financiera se lo permita. En cualquier caso serán todavía muchos los funcionarios que continúen privados de toda asistencia médica, salvo la que puedan alcanzar con sus propios recursos económicos, a menos que se acojan a la fórmula de afiliación a determinadas sociedades privadas médico-quirúrgicas para así hacer frente a la enfermedad o a las costosísimas operaciones quirúrgicas; al tiempo que se ven obligados a afrontar el pago de los cuantiosos gastos que supone la medicación moderna de cualquier enfermedad sin recibir ayuda para los mismos.

5. Conclusión

De todo lo hasta aquí expuesto sobre la diversidad de situaciones o contingencias cubiertas, así como del alcance de las distintas prestaciones de Seguridad Social que afectan a los funcionarios públicos del Estado, según sean de carrera o de empleo, en diferente forma se hace patente, como propugna Luis Enrique de la Villa, la necesidad de que al fin se apruebe, en el más breve plazo posible, dentro del marco de una Ley especial de Seguridad Social de los funcionarios públicos, un Plan de Seguridad Social de estos servidores de la Administración, lo suficientemente amplio y generoso para poner término a estas diferencias de tratamiento y que, al tiempo, proteja por igual a todos los funcionarios del Estado y de sus organismos autónomos, sean civiles o militares, de carrera o de empleo, sin discriminaciones de ningún tipo.

