



NOTAS

COMENTARIOS A LA NUEVA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

Por JUAN JUNQUERA GONZALEZ

Sumario: 1. UNA REALIDAD INCONTESTABLE: LAS GRAVES QUIEBRAS E IMPERFECCIONES DEL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO: 1.1 Los mecanismos de protección social de los Funcionarios Civiles del Estado. 1.2 Las quiebras e imperfecciones del sistema de previsión social de los Funcionarios Civiles del Estado.—2. LA NUEVA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO: 2.1 Las bases legales de la reforma de la previsión social de los Funcionarios Civiles del Estado. 2.2 Las opciones o alternativas de la reforma. 2.3 Contenido esencial de la nueva ley.

1. Una realidad incontestable: las graves quiebras e imperfecciones del sistema de previsión social de los funcionarios civiles del Estado

SE ha repetido hasta la saciedad que, durante las últimas décadas, el sistema de protección social de los funcionarios del Estado ha experimentado un progreso e ininterrumpido deterioro en relación con el régimen de Seguridad Social de los trabajadores del sector privado. Años atrás, las cosas eran bien diferentes: la protección social de que gozaban los funcionarios

públicos era harto más favorable y ventajosa que la de los trabajadores. Puede decirse que, durante la segunda mitad del siglo XIX y en los inicios de la presente centuria, el sistema de previsión social de los funcionarios públicos constituyó un modelo, objetivo y aspiración para la gran mayoría de los trabajadores al servicio de la empresa privada. Tal circunstancia y la muy estimable situación económica y profesional de los empleados del Estado determinaron que, durante casi un siglo, todas las reivindicaciones, demandas y reformas obreras estuvieran inspiradas en el deseo de conseguir la equiparación con los funcionarios públicos. Sin embargo, durante los dos últimos decenios de tal forma han cambiado las cosas, ha sido tan profunda y radical la transformación de las estructuras económicas y sociales del país, que bien puede decirse que sucede todo lo contrario: en nuestros días son los empleados públicos quienes pretenden alcanzar el «*status profesional*» de los trabajadores. Y, de esta suerte, las retribuciones, las posibilidades de carrera, los cauces de asociación y sindicación, el régimen de seguridad social y otras particularidades existentes en el mundo del trabajo constituyen hitos o puntos de referencia para la gran mayoría de los funcionarios.

Como ya he apuntado, la situación no es nueva. Ya en el año 1952 Pérez Serrano, en un trabajo titulado *Proletarización del funcionario*, estimaba que «*el funcionario público tiene hoy un "status" económico, social y jurídico que le pone en inferioridad de condiciones con respecto a los obreros. Hace un siglo podía el trabajador manual sentir envidia hacia el funcionario porque éste se hallaba mejor remunerado, contaba con garantías jurisdiccionales y disfrutaba de una conceptualización social elevada; en nuestros días, por el contrario, los obreros gozan de ventajas notoriamente superiores a las que poseen los servidores profesionales de la Administración pública...*» (1). También por estos años Jordana de Pozas, en un estudio sobre *La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España*, opinaba que, «*al examinar en el momento actual la situación respectiva de los funcionarios públicos y de los trabajadores particulares desde*

(1) NICOLÁS PÉREZ SERRANO: «Proletarización del funcionario», en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín*, Madrid, 1952, pp. 168 y ss.

el punto de vista de la Seguridad Social, llama extraordinariamente la atención el que se ha invertido la postura en que se hallaban unos respecto de los otros al comenzar el siglo. Ahora es el trabajador particular el que se encuentra más protegido contra los riesgos o peligros de inseguridad, y el funcionario, el que se halla desamparado o insuficientemente cubierto» (2).

Desde entonces, en modo alguno puede decirse que la situación de inferioridad de la burocracia se haya corregido. Con realismo, habría que sustentar la tesis contraria. De aquí que nuestros administrativistas, laboristas y sociólogos opinen, con rara unanimidad, que el funcionario público se encuentra en una situación de precariedad, mengua y desamparo si se le compara con el trabajador privado.

Tal es el sentir o parecer, entre otros, de Alonso Olea (3), Blanco (4), Carrasco (5), De la Villa (6), Nieto (7), Pérez Bo-

(2) LUIS JORDANA DE POZAS: «La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España», en *Cuadernos de Política Social*, núm. 12, Madrid, 1951.

(3) Vid. MANUEL ALONSO OLEA y ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *La Seguridad Social de los funcionarios públicos*, Madrid, 1957.

(4) «En un pasado no muy remoto —opina J. E. BLANCO— eran tres, aparte de cualquier estímulo de tipo vocacional, los alicientes que la Administración ofrecía a quienes entraban a su servicio, a saber: remuneración decorosa, estabilidad en el empleo y seguridad social. La estimación diferencial se establecía contrastando la situación del funcionario público con la precariedad con que, en términos generales, se lograban aquellas tres metas en el régimen normal de prestación de servicios por parte de empleados y obreros afectados por la legislación laboral... El panorama que encontramos en nuestros días es muy distinto, más bien contrario en muchos aspectos, al que anteriormente hemos dibujado.» JUAN EUGENIO BLANCO: «La sobrevenida inferioridad del funcionario público en el ámbito de la previsión social», *Documentación Administrativa*, núm. 71, Madrid, 1963, pp. 53 y 54.

(5) JULIÁN CARRASCO BELINCHÓN: «El sistema de Clases Pasivas y Seguridad Social de los funcionarios públicos estatales. Su revisión», *Revista de Administración Pública*, núm. 39, Madrid, 1962, pp. 430 y ss.

(6) Vid. LUIS ENRIQUE DE LA VILLA: *Estudios sobre Seguridad Social de los funcionarios*, «Colección Alcalá», Madrid, 1971, en especial capítulo IX («Configuración de un régimen especial de la Seguridad Social para funcionarios civiles del Estado»), pp. 303 a 331.

(7) Para el profesor NIETO, «en el pasado, la situación de los funcionarios era incomparablemente más afortunada que la de los trabajadores del sector privado y aun al de las profesiones liberales, lo que dio lugar al fenómeno de la "empleomanía", tema favorito de los autores sociales del siglo XIX, y a que el objetivo de todas las reformas obreras consistiera en su equiparación a los empleados públicos. En el presente, en cambio, el sentido de la relación ha cambiado por completo. Hoy son los funcionarios quienes aspiran a conseguir las ventajas que son normales en el trabajador del sector privado». Vid. ALEJANDRO NIETO: *La retribución de los funcionarios en España*, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1967, p. 35.

tija (8), Sagardoy (9), Serrano (10), Murillo Ferrol y Ramírez Jiménez (11).

Pero, al margen de tales opiniones, lo verdaderamente importante y trascendental es que el amplio colectivo social de la burocracia tiene clara conciencia de su estado de desvalimiento. Y, entre otras muchas cosas, el funcionario se ha sentido disconforme e insatisfecho con el sistema de protección social del que disfrutaba (12).

Ahora bien, hay que puntualizar que algunas de las ideas, opiniones y críticas más extendidas sobre la previsión social del funcionario público son erróneas y engañosas. Así, la tan difundida especie de que el funcionario del Estado carecía, con ante-

(8) «Hubo un tiempo—ha escrito PÉREZ BOTIJA—que la calidad de funcionarios sociológicamente rememoraba los manes del "jus honorum". Personas había que les repugnaba colocarse en un empleo privado y, en cambio, no les parecía vejatorio servir en un Ministerio, una Diputación o un Ayuntamiento; entre la aristocracia empobrecida y entre los intelectuales, amén de no pocos sectores de alta burguesía venida a menos, se daban múltiples casos de esta índole. En aquellos tiempos es evidente que la categorización burocrática, especialmente en las esferas más elevadas, se anhelaba como una credencial social; pero después la realidad económica demostró cómo otros empleados dependientes de empresas privadas podían ser tan estimables, tan considerados y, sin duda, acreedores a mayores ventajas. El paso de la condición de trabajador a la de funcionario ya no podía considerarse un ascenso sociológico, un progreso estamental, una mejora jurídico-económica, sino más bien, algunas veces, como una regresión. Podrá incluso decirse que dificultades económicas de sectores burocráticos tendrán que resolverse con criterios laborales.» PÉREZ BOTIJA, E.: «El problema de los "no funcionarios" en las entidades públicas», en *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín*. ob. cit., pp. 152 y ss.

(9) SAGARDY BENGOCHEA ha señalado que «se ha producido, de un tiempo a esta parte, una curiosa reversión de fenómenos: de ser los funcionarios los pioneros y heraldos de los distintos seguros sociales, han pasado a ser, respecto a los trabajadores por cuenta ajena, el farol rojo del sistema». JUAN A. SAGARDY BENGOCHEA: «La imprecisión del concepto de funcionario público en la previsión social administrativa», *Documentación Administrativa*, núm. 71, Madrid, 1963, p. 68.

(10) MANUEL ALONSO OLEA y ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *La Seguridad Social de los funcionarios públicos*, ob. cit.

(11) MURILLO FERROL y RAMÍREZ JIMÉNEZ estiman que «la Seguridad en el empleo y las ventajas de montepíos, retiros, etc., que fueron muy por delante del sector privado (aunque ahora se hayan quedado atrás), modelaron la burocracia como grupo de referencia general para la sociedad española, sobre todo cuando la mayoría de ésta vivía de la agricultura, con su característica inseguridad y dureza en el trabajo». FRANCISCO MURILLO FERROL y MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ: «Aspectos ideológicos de la burocracia», en *Sociología de la Administración pública española*, Madrid, 1968, p. 34.

(12) «Una de las afirmaciones que menos desmentirá la realidad actual—ha escrito DE LA VILLA—versa sobre la insatisfacción del funcionario civil español acerca del sistema de protección social establecido a su favor.» LUIS ENRIQUE DE LA VILLA: *Estudios sobre Seguridad Social de los funcionarios públicos*, ob. cit., p. 312.

rrioridad a la Ley 29/1975, de 29 de junio, de Seguridad Social es esencialmente equívoca (13).

Es evidente que, en un sentido estrictamente doctrinal y purista, el término seguridad social entraña unas exigencias de amplitud en la protección, extensión en el ámbito de aplicación y aun de régimen de financiación que, sin duda alguna, no existían en el sistema de previsión social de los funcionarios públicos (14). Pero nadie puede cuestionar que, a través de diversos «mecanismos adicionales o superpuestos», los empleados estatales tenían cubiertas una gran parte de las contingencias contempladas en el sistema español de Seguridad Social.

1.1 LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

El régimen de previsión social de los funcionarios civiles del Estado ha estado integrado tradicionalmente por tres mecanismos: a) Derechos pasivos; b) Ayuda Familiar, y c) Mutualismo administrativo. ¿Qué prestaciones, ayudas o auxilios percibía y sigue percibiendo el funcionario a través de cada uno de ellos?

El sistema de Derechos pasivos

El sistema de Derechos pasivos, nacido con el estatuto de 22 de octubre de 1926, se encuentra actualmente regulado por el texto refundido de 21 de abril de 1966. Esta disposición, sensiblemente mejorada por la Ley de 27 de junio de 1974, constituye el mecanismo básico o fundamental del régimen de protección social de los funcionarios civiles del Estado. En efecto, tal sistema facilita a los funcionarios las siguientes prestaciones: pensiones de jubilación por edad y por incapacidad física, pensiones de viudedad, orfandad y a favor de otros familiares, subsidios de defunción e indemnizaciones por fallecimiento en acto de servicio.

(13) En opinión de LUIS ENRIQUE DE LA VILLA, «cualquier crítica dirigida a los mecanismos que prestan contenido a la protección social de los funcionarios civiles del Estado es doctrinalmente admisible; sin embargo, la tan frecuentemente difundida de que los funcionarios públicos civiles carecen de Seguridad Social sólo puede ser admitida en sus justos términos». LUIS ENRIQUE DE LA VILLA, ob. cit., p. 313.

(14) Vid. LUIS ENRIQUE DE LA VILLA Y GIL, ob. cit., p. 314.

El régimen de ayuda familiar

El denominado régimen de ayuda familiar se encuentra regulado fundamentalmente por la Ley de 15 de julio de 1954 y por el artículo 12 de la Ley de Retribuciones de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, de 4 de mayo de 1965. Esta última disposición facultó al Gobierno para «incrementar hasta un ciento por ciento las prestaciones de ayuda familiar..., conceder un complemento especial a los funcionarios con hijos subnormales, inválidos o ciegos e introducir las modificaciones que estimase necesarias». En uso de tal autorización se han dictado los Decretos 2741/1972, de 15 de septiembre, por el que se establece un complemento familiar especial a favor de los hijos minusválidos, y 2164/1974, de 20 de julio, sobre cuantía de las percepciones. El régimen de ayuda familiar proporciona a los funcionarios ayudas mensuales por cónyuge e hijos y asignaciones de carácter periódico fijo por hijos minusválidos.

El llamado «mutualismo administrativo»

El mutualismo administrativo constituye la tercera forma de previsión social de los funcionarios civiles del Estado. Sus orígenes se remontan casi dos siglos atrás; puede decirse que surge allá por el último tercio del siglo XVIII (15). Pero lo verdaderamente significativo es que ha sido tal el arraigo y difusión de esta institución dentro de nuestra función pública que, a despecho de los intentos estatales para su erradicación y del tiempo transcurrido, todavía pervive en el presente (16).

El mutualismo administrativo proporciona al funcionario un cauce, vía o medio para la complementación y perfeccionamiento de los dos instrumentos de previsión social anteriormente reseñados. A través del mutualismo los funcionarios perciben ciertas prestaciones que complementan o mejoran las reguladas en el

(15) Sobre la génesis del Mutualismo administrativo en el siglo XVIII, la obra más rigurosa y meritoria es la de A. ROMÉU DE ARMAS, «Historia de la Previsión Social en España. Cofradías, Gremios, Hermandades, Montepíos». *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1944.

(16) Para el estudio de la historia y vicisitudes del Mutualismo administrativo desde el siglo XVIII hasta nuestros días puede consultarse el magnífico trabajo de LUIS ENRIQUE DE LA VILLA: *La previsión Social Mutualista de los funcionarios públicos*, ob. cit., pp. 109 a 165.

sistema de Derechos pasivos (por ejemplo, pensiones de jubilación, viudedad, orfandad, etc.) e incluso otras inexistentes en los regímenes de Derechos pasivos y Ayuda Familiar (por ejemplo, asistencia sanitaria, subsidios de nupcialidad y natalidad, asistencia social, etc.).

Habrá que convenir, por consiguiente, que la legislación de Derechos pasivos y ayuda familiar, conjuntamente con el denominado mutualismo administrativo, proporcionan al funcionario una protección social en modo alguno desdeñable. Es más, incluso puede decirse que algunos preceptos de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964—concretamente el artículo 69— protegen o amparan al funcionario público en los supuestos de incapacidad transitoria para el servicio e invalidez provisional (17).

Pues bien, ¿cuáles eran entonces las razones que invalidaban el conjunto del sistema y hacían insoslayable su reforma? A nuestro entender, el problema fundamental radicaba en las graves quiebras, imperfecciones y defectos de que adolecía el denominado mutualismo administrativo.

1.2 LAS QUIEBRAS E IMPERFECCIONES DEL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

El sistema de previsión social de los funcionarios civiles del Estado ha sido objeto de numerosas críticas. En principio, hay que admitir que ninguno de los mecanismos o instrumentos ha quedado al margen de tales censuras.

1.2.1 *Los principales defectos del sistema de Derechos pasivos*

Dos son las principales deficiencias o defectos que se han señalado al régimen de Derechos pasivos:

(17) Bien es verdad que el artículo 69 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado tan sólo instrumenta una protección plena y satisfactoria durante un periodo de tres meses por cada año, tiempo en el que el funcionario percibe la totalidad de sus retribuciones. Ahora bien, es bien conocida la existencia de una inveterada práctica administrativa, que permite a los funcionarios ampliar estos periodos. ALONSO OLEA y SERRANO GUIRADO han escrito a este respecto: «*Tiene una importancia trascendental la práctica administrativa... según la cual el funcionario, de hecho, cuando se halla enfermo, sigue percibiendo su haberes íntegros y sin deducción alguna.*» Vid. MANUEL ALONSO OLEA y ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *La Seguridad de los funcionarios públicos*, ob. cit., p. 169.

- a) *La antigüedad e insuficiencia de su «cuadro asistencial».*
- b) *La falta de participación de los interesados en los órganos gestores.*

— *La antigüedad e insuficiencia de su «cuadro asistencial».*

Sobre esta cuestión existe una abundante literatura (18). Entre otros, De la Villa, García Pascual, Baldasano, Carrasco Belinchón y Vida han denunciado la limitación e insuficiencia del sistema de Derechos pasivos. En esencia se critica que tal régimen comprenda un número excesivamente reducido de contingencias. Por esta razón, se ha podido decir que el régimen de Derechos pasivos se encuentra muy lejos de constituir un moderno sistema de seguridad social. No cabe la menor duda que tal limitación es una mera secuela del momento en que nació el Estatuto de Clases Pasivas y aun del mismo carácter con que fue concebido.

Es bien conocido que el Estatuto de 1926 surge en un momento en el que todavía no existe una auténtica Seguridad Social. De aquí que tenga un contenido embrionario o elemental. Pero todavía hay más: las pensiones reguladas en el mismo se configuran como una mera retribución o remuneración diferida. Así, el derecho a las mismas no surge como consecuencia de determinados estados o situaciones de necesidad social, sino que se fundamenta y justifica a través de los servicios prestados con anterioridad por el funcionario; viene a ser una especie de salario diferido. Esta concepción, por demás absurda y anacrónica, todavía persiste en la vigente legislación de Derechos pasivos (19).

(18) Vid. LUIS ENRIQUE DE LA VILLA y GIL: «Limitaciones del sistema de Previsión Social de los funcionarios públicos del Estado», en *Estudios sobre Seguridad Social de los funcionarios públicos*, ob. cit., pp. 73 a 108; PEDRO GARCÍA PASCUAL: «La permanencia y la Seguridad Social del personal de la Administración pública», núm. 30 de *Documentación Administrativa*, Madrid, 1960, pp. 25 y ss.; MANUEL BALDASANO: «El problema de la Seguridad Social», núm. 49 de *Documentación Administrativa*, Madrid, 1962, pp. 17 y ss.; JULIÁN CARRASCO BELINCHÓN: «El Estatuto de Clases Pasivas y la Seguridad Social de los funcionarios públicos», núm. 12 de *Documentación Administrativa*, Madrid, 1958, pp. 25 y ss, y JOSÉ VIDA SORIA: «Sobre la inactualidad del Régimen de Clases Pasivas», núm. 71 de *Documentación Administrativa*, Madrid, 1963, pp. 77 a 86.

(19) En la Exposición de Motivos del Decreto de 21 de abril de 1966, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos, de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, se dice textualmente: «La Ley de Retribuciones y el texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos constituyen la legislación fundamental reguladora de los derechos económicos, primero, los que se producen por la prestación de servicios, y después los que causen al cesar, nacidos y determinados por razón de aquellos servicios activos.»

Ahora bien, tales críticas nos demuestran fundamentalmente que por sí solo el sistema de Derechos pasivos cubre un limitado número de las contingencias propias de una auténtica Seguridad Social. El problema, pues, radica en comprobar en qué grado, proporción o medida se ha conseguido, a través de otros mecanismos de previsión social (por ejemplo, ayuda familiar y mutualismo administrativo), paliar o eliminar tales insuficiencias.

— *La falta de participación de los interesados en los órganos gestores.*

Es evidente que la gestión estatal del régimen de Derechos pasivos impide la participación activa de los interesados. «Ni el funcionario en activo, ni el cesante o jubilado, ni siquiera las viudas o huérfanos con derecho a pensión —ha escrito Gala Vallejo— pueden encauzar hacia el poder público sus quejas o sugerencias, ni tampoco sus preocupaciones y problemas» (20). Se censura, en definitiva, la ausencia de una intervención y colaboración directa de los interesados en el gobierno y administración del sistema de Derechos pasivos. Y es obvio que esta rígida estatificación no sólo pugna con el principio de participación de los interesados, típico en todo moderno sistema de Seguridad Social, sino que deriva inevitablemente hacia el anquilosamiento y el formalismo. La Administración burocrática es siempre refractaria al cambio y proclive a la rutina.

— *Otros inconvenientes del régimen de Derechos pasivos.*

Desde otra vertiente, también se ha criticado al régimen de Derechos pasivos por su excesivo reglamentarismo, circunstancia que ha generado en ocasiones ciertas injusticias y por la falta de especialización de sus órganos gestores (21).

Pero, al margen de todos estos juicios y consideraciones, entendemos que el defecto fundamental de que adolece el régimen de Derechos pasivos es que todas sus pensiones giran sobre el denominado sueldo-base de los funcionarios. La cuantía de este

(20) Vid. CÉSAR GALA VALLEJO: «Consideraciones del órgano gestor de la Seguridad Social General de los funcionarios públicos», núm. 71 de *Documentación Administrativa*, Madrid, 1963, p. 93.

(21) Vid. LUIS ENRIQUE DE LA VILLA Y GIL: *Estudios sobre Seguridad Social de los funcionarios públicos*, ob. cit., p. 105. Vid. también CÉSAR GALA VALLEJO, ob. cit., pp. 87 a 96.

sueldo, que fue fijada por el artículo 3.º de la Ley de Retribuciones, de 4 de mayo de 1965, en 36.000 pesetas anuales, tan sólo se modifica en una ocasión: concretamente fue la Ley 29/1974, de 24 de julio, quien lo elevó hasta un total de 45.000 pesetas anuales. Quiere esto decir que, durante el dilatado período de diez años, el sueldo-base de los funcionarios únicamente ha experimentado una elevación del 25 por 100. El incremento es sumamente exiguo si se compara con el que durante idéntico período, experimenta el «salario mínimo interprofesional». En efecto, este salario, que en 1965 ascendía a 1.800 pesetas mensuales, alcanza en 1974 la cantidad de 6.750 pesetas, es decir, que el aumento puede cifrarse en un 275 por 100.

Puede, pues, afirmarse que mientras los salarios del mundo del trabajo han crecido en estos diez últimos años de acuerdo con el desarrollo y las posibilidades económicas del país, las retribuciones básicas de los funcionarios públicos (sueldos, trienios y pagas extraordinarias) han permanecido congeladas, sin que el modesto incremento del 25 por 100 haya conseguido compensar siquiera las pérdidas ocasionadas por la depreciación de la moneda.

Bien es verdad que para el funcionario en activo la situación se ha paliado mediante ciertas mejoras en las llamadas «retribuciones complementarias»; pero tales percepciones económicas, como es harto conocido, no tienen incidencia alguna en las pensiones. En cualquier caso, resulta incontestable que el sueldo de los funcionarios no sólo ha sufrido un deterioro progresivo, sino que ha perdido considerable importancia en el conjunto de las retribuciones de los funcionarios públicos. La realidad actual se nos presenta muy distinta a como la concibiera la propia Ley de Retribuciones. Basta leer su exposición de motivos: «*Sueldo base, coeficientes y trienios—dice el preámbulo de la Ley—deben ser el eje esencial de las retribuciones del funcionario público. Esta es la gran diferencia entre el sistema que esta Ley establece y la situación que sustituye.*» Y añade algo más adelante: «*El nuevo sistema supone, como se ha dicho, un cambio profundo respecto a la situación actual. Lo importante, a medida que se vaya aplicando la Ley, volverá a ser el sueldo presupuestario. Esto tiene dos ventajas evidentes: la primera es la de*

la seguridad que brinda al funcionario el saber con certeza lo que va a ganar siguiendo una carrera administrativa normal; la segunda, es la de permitir que los derechos pasivos se puedan calcular sobre bases adecuadas y, por tanto, constituyen una auténtica solución para aquellos a los que el tiempo o la desgracia colocan en situación de inferioridad.»

Esta situación, intrínsecamente grave, todavía resulta más comprometida si se compara con la existente en el ámbito laboral, donde la Ley 24/1972, de 21 de julio, sobre financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, estableció que las bases de cotización estarían constituidas progresivamente por la remuneración total.

A nuestro entender, el problema sólo tiene una solución aceptable: una adecuada utilización del cauce abierto por el artículo 7.º de la Ley 29/1974, de 24 de julio, sobre modificación de sueldos de los funcionarios. Este precepto establece que «*el Gobierno, anualmente y en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, a partir del correspondiente ejercicio económico de 1976, propondrá la revisión de los sueldos de los funcionarios...*» Pues bien, estas revisiones anuales deberían permitir que el sueldo de los funcionarios volviera a su esencia primigenia, es decir, que constituyese nuevamente un elemento fundamental y decisivo en el conjunto de las retribuciones. Ahora bien, la consecución de este objetivo exige la adopción de una política ambiciosa, y no meramente coyuntural, en materia de retribuciones de los funcionarios públicos. Es necesario elaborar un programa sistemático de incrementos en el sueldo-base que permita, en un período prudencial de tiempo y de forma paulatina, no sólo absorber las pérdidas ya sufridas, sino armonizar tal concepto retributivo con el nivel económico general del país y los índices del coste de la vida. De no proceder así, los pensionistas de clases pasivas verán cómo siguen deteriorándose progresivamente sus percepciones.

1.2.2 *Las deficiencias del Régimen de Ayuda Familiar*

Se ha dicho que la ayuda familiar se concebía con un criterio excesivamente restringido (téngase en cuenta que se hace extensiva únicamente al cónyuge e hijos), que las ayudas y

auxilios concedidos carecían de progresividad e incluso que, como consecuencia del principio de incompatibilidad de estas prestaciones con otras de naturaleza análoga, este régimen daba lugar, en ocasiones, a una falta de cobertura (22). Sin negar la exactitud de estas y parecidas apreciaciones, estimamos que en la actualidad el problema esencial de este sistema es que en modo alguno proporciona una auténtica protección a la familia. Afirmar lo contrario sería irónico e irreal. Habrá que admitir que las cuantías de las prestaciones reguladas en el Régimen de Ayuda Familiar resultan irrisorias: 375 pesetas mensuales por matrimonio y 300 pesetas por hijo (23). Pero en este aspecto la situación de los trabajadores es substancialmente idéntica a la de los funcionarios. Por consiguiente, no cabe hablar de agravios comparativos.

1.2.3 *Las graves quiebras e imperfecciones del Mutualismo Administrativo*

Reiteradamente, se ha denunciado por la doctrina la inexistencia de una normativa general en el Mutualismo Administrativo (24). La ausencia de esta regulación uniforme ha dado lugar al nacimiento de un complejo y variado mosaico de regímenes. Esta circunstancia, unida a la proliferación excesiva de entidades mutualistas, han producido numerosas desigualdades, deficiencias e injusticias. Veamos algunas de las más importantes.

— Las profundas desigualdades generadas por el mutualismo administrativo.

Todos los problemas existentes en los regímenes de Derechos pasivos y Ayuda Familiar podrían resumirse en dos palabras: *limitación e insuficiencia*. Pero, cuando menos, habrá que reconocer que ambos sistemas son esencialmente igualitarios y equitativos. En el mutualismo administrativo las cosas son bien

(22) Vid. MANUEL ALONSO OLEA: «La Ley de 15 de julio de 1954, por la que se establece la Ayuda Familiar para los funcionarios civiles», *Revista de Administración Pública*, núm. 14, Madrid, 1954, pp. 222 y ss.

(23) Tales cuantías fueron fijadas por el Decreto 2184/1974, de 20 de julio.

(24) Sobre este punto puede consultarse el trabajo de JULIÁN CARRASCO BELINCHÓN: *Inexistencia de una normativa general en el sistema de previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado*, ob. cit.

diferentes: existen, sí, limitaciones, fallas y deficiencias, pero lo verdaderamente definitorio es la profunda e injusta desigualdad que lo caracteriza.

El mero análisis superficial de la variada gama de disposiciones que regulan el mutualismo administrativo (Leyes, Decretos, Ordenes y aun simples Resoluciones) nos pone de manifiesto la existencia de profundas disparidades. Efectivamente, junto a Mutualidades y Montepíos que son obligatorias para determinados núcleos de funcionarios, encontramos otras que son meramente voluntarias; existen entidades mutualistas de carácter departamental, otras limitadas a un mero centro o unidad administrativa y algunas circunscritas exclusivamente a un Cuerpo o Escala de funcionarios; en ocasiones, aparecen Mutuas o Montepíos creados únicamente para conceder subsidios de defunción o pensiones de vejez, en tanto que otras tienen un cuadro de prestaciones que cubren todas las contingencias imaginables. Un estudio estrictamente normativo del mutualismo administrativo nos llevaría a la conclusión de que es esencialmente plural y diverso. Pero los estudios rigurosamente jurídicos son, por lo general, engañosos. La norma jurídica no define la realidad, sino que, en el mejor de los casos, constituye un mero indicio o atisbo de la misma. Por esta razón, se nos va a permitir entrar en el análisis de algunos datos y cifras.

El primer dato a constatar es el de las grandes divergencias cuantitativas existentes entre los colectivos de asociados de las diferentes Mutualidades o Montepíos. Citaremos algunos de los ejemplos más ilustrativos: mientras la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria cuenta con más de 120.000 afiliados, la General de Previsión Social de Funcionarios de Correos se aproxima a los 30.000 y las Mutualidades de Funcionarios de la Hacienda Pública, del Cuerpo General de Policía o la General del Ministerio de Agricultura se sitúan en torno a los 11.000; existen otras que no alcanzan la cifra de 500 (por ejemplo, Mutualidades Benéficas de funcionarios del Tribunal de Cuentas, Abogados del Estado, Inspectores Técnicos-Fiscales, Ingenieros Industriales al Servicio de la Hacienda Pública, Cuerpos de Minas, etc.) y no falta algún caso extremo, como la Mutualidad del Cuerpo de Ingenieros al servicio de la Hacienda Pública, que no llega a los 20 aso-

ciados. Estas sensibles disparidades constituyen el primer gran elemento diferenciador y desembocan, indefectiblemente, en muy distintas posibilidades de acción protectora.

Origen asimismo de grandes desigualdades son las subvenciones que el Estado concede a las diversas Mutualidades (*vid. anexo que se inserta al final del presente trabajo*). En ocasiones, las diferencias resultan sorprendentes y hasta insólitas. Así, las 100.000 pesetas concedidas a la Asociación Benéfica de Funcionarios del Ministerio de la Gobernación, las 60.000 pesetas que percibe la Mutualidad de Funcionarios del Instituto Geográfico y Catastral y las exiguas y pintorescas 15.000 pesetas asignadas a la Asociación Benéfico-social de Funcionarios del Instituto Nacional de Estadística, resultan increíblemente reducidas si se las compara con los casi doscientos millones de pesetas otorgados a la Mutualidad General de Funcionarios y Empleados del Ministerio de Obras Públicas, los 141 millones que percibe la Mutualidad de Funcionarios de la Hacienda Pública o los 63 millones cumplidos correspondientes a la Mutualidad General del Ministerio de Comercio. Incluso no faltan dentro de este abigarrado panorama algunos casos en los que no se concede subvención alguna (por ejemplo, la Mutualidad de Previsión del Personal de Archivos, Bibliotecas y Museos Arqueológicos, la Mutualidad de Catedráticos Numerarios de Universidad y el Montepío del Cuerpo General de Policía). Las diferencias todavía resultan más expresivas si se relacionan las correspondientes subvenciones con los distintos colectivos de asociados o mutualistas. La simple enumeración de algunos ejemplos bastará para corroborar tal aserto. Así, mientras la Mutualidad de los Cuerpos de Ingenieros y Ayudantes Industriales percibe 58.700 pesetas de subvención por asociado y año, la Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Comercio, 44.600 pesetas, y la de Funcionarios y Empleados de Obras Públicas, 27.100 pesetas; la Asociación Benéfica de Funcionarios del Ministerio de la Gobernación tan sólo alcanza la cifra de 68 pesetas por mutualista y año, la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria unas 30 pesetas y la Asociación Benéfico-Social de Funcionarios del INE la inverosímil cantidad de 21 pesetas.

Otro punto criticable es la distinta capacidad de las Mutuali-

dades para obtener recursos económicos de los administrados. Es evidente que algunas de estas entidades ingresan pingües cantidades a través de cauces o procedimientos tan variados como venta de impresos, sellos, «aportaciones voluntarias», etc. A nadie puede sorprender, por consiguiente, que mientras algunas Mutualidades obtienen sus recursos económicos sin gravar apenas a sus asociados, otras han de conseguir tales medios imponiendo un fuerte sacrificio a los mismos. El profesor De la Villa cita los ejemplos de la Mutualidad Benéfica de Funcionarios de la Administración Central del Ministerio de Justicia, donde las cantidades ingresadas por cotización de los mutualistas representaban un 0,8 por 100 de los ingresos totales, y el de la Mutualidad de Catedráticos Numerarios de Universidad, en la que el 70 por 100 de los recursos económicos procedían de las cuotas de los mutualistas (25). Por su parte, Manuel Baldasano ha estimado que esta desigual aportación de las mutualidades oscila entre un 5,93 por 100 y un 78,38 por 100 (26).

Pues bien, lo verdaderamente grave y revelador de tal cuestión es que, por lo común, las Mutualidades con un alto porcentaje de ingresos por cotización de mutualistas suelen hallarse entre las que proporcionan prestaciones más limitadas y modestas. Y también sucede todo lo contrario: las Mutualidades con menores ingresos porcentuales por cuotas de asociados son las más ricas y poderosas.

Causa, asimismo, de privilegios son las distintas posibilidades que los funcionarios tienen para incorporarse o afiliarse a varias Mutualidades. Son numerosos los Cuerpos especiales que tienen su Mutualidad o Montepío específico, y cuyos miembros pueden pertenecer asimismo a la Mutualidad General del Ministerio del que dependen (por ejemplo, Abogados del Estado, Inspectores Técnicos Fiscales, Inspectores Diplomados de los Tributos, Ingenieros Industriales, Ingenieros de Minas, Arquitectos e Intendentes al servicio de la Hacienda Pública, Cuerpos de Aduanas, In-

(25) LUIS ENRIQUE DE LA VILLA Y GIL: «Configuración de un Régimen especial de Seguridad Social para los funcionarios civiles del Estado», en *Estudios sobre Seguridad Social de los funcionarios públicos*, ob. cit., p. 324.

(26) Estos cálculos aparecen en el trabajo de MANUEL BALDASANO: «El problema de la Seguridad Social de los funcionarios públicos», *Documentación Administrativa*, número 49, Madrid, 1962, p. 19.

genieros de Minas e Ingenieros Industriales del Ministerio de Industria, etc.). Incluso la pertenencia a las diferentes Mutualidades tiene muchas veces carácter obligatorio. La objeción fundamental que cabe formular a estas afiliaciones múltiples estriba en que las prestaciones que se conceden por las diversas entidades son, generalmente, de naturaleza similar, es decir, que cubren idénticas contingencias. De aquí que en la mayoría de estos casos surja una injustificable y absurda superposición o duplicación de la acción protectora.

— *La carencia por parte de un elevado número de funcionarios de ciertas prestaciones básicas.*

Como fácilmente podrá colegirse, las anomalías o incoherencias descritas han creado una variada gama de posibilidades de cobertura. Existen funcionarios que no sólo se encuentran protegidos ante los riesgos y eventos que pudiéramos calificar de fundamentales, sino que disfrutan de prestaciones muy secundarias o marginales (como créditos, anticipos, becas e incluso préstamos para inversiones mobiliarias). Por el contrario, son muchos los que tan sólo pueden causar, llegado el caso, un simple subsidio de defunción.

Entre las principales fallas que pueden señalarse al sistema mutualista, tal vez la más importante sea que un dilatado número de funcionarios no disfrutan de ciertas prestaciones básicas o esenciales. Si consideramos conjuntamente la acción protectora que se dispensa a través del Mutualismo administrativo podrá advertirse que cerca de un 50 por 100 de los funcionarios se encuentran desasistidos en los supuestos de nupcialidad y natalidad, que prácticamente la casi totalidad de los mismos no están protegidos en los casos de incapacidad e invalidez y que superan la cifra de 100.000 los que carecen de toda clase de asistencia sanitaria (*Víd.* cuadro 1). Desde este punto de vista, acaso la asistencia sanitaria constituye el ejemplo más ilustrativo y concluyente. Aproximadamente un 37 por 100 de los funcionarios civiles no tienen ningún tipo de asistencia sanitaria, un 56 por 100 disfrutan de una asistencia médico-quirúrgica incompleta, y tan sólo un 7 por 100 tiene asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica. Traduzcamos estos porcentajes a cifras más expre-

sivas: alrededor de 111.000 funcionarios se encuentran totalmente desamparados en los supuestos de accidente o enfermedad, cerca de 168.009 tiene una protección sanitaria deficiente y sólo unos 21.000 disfrutaban de una aceptable asistencia sanitaria. Pero, aun en este último supuesto, es necesario puntualizar que tal protección es sensiblemente inferior a la dispensada por el Régimen General de la Seguridad Social.

En definitiva, nos encontramos ante una deficiencia grave del sistema, cuya eliminación era vital e inaplazable.

CUADRO 1

PRESTACIONES QUE CONCEDEN ACTUALMENTE LAS DISTINTAS MUTUALIDADES DE LA ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO

TIPOS DE PRESTACIONES	Número de Mutualidades que las conceden	Número aproximado de mutualistas beneficiarios	Porcentaje de mutualistas beneficiarios en relación con el colectivo total de funcionarios civiles del Estado
Subsidio de defunción	51	300.000	100
Pensiones de jubilación	43	231.000	77
Pensiones y subsidios de viudedad	47	210.000	70
Pensiones y subsidios de orfandad	35	210.000	70
Asistencia social y otras prestaciones	30	210.000	70
Asistencia sanitaria	23	189.000	63
Subsidios de natalidad	11	159.000	53
Subsidios de nupcialidad	7	159.000	53
Pensiones y subsidios en favor de otros familiares	13	33.000	11
Subsidios de incapacidad transitoria para el servicio	6	6.000	2

2. La nueva Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado

Sirva la introducción precedente para demostrar que la reforma del sistema de previsión social de los funcionarios civiles del Estado era una exigencia ineludible. Ahora bien, ¿cuáles eran

las bases legales de las que se partía? ¿Qué opciones o alternativas se presentaban ante la posible reforma? Trataremos de contestar someramente a ambas preguntas.

2.1 LAS BASES LEGALES DE LA REFORMA DE LA PREVISIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

Resulta casi ocioso recordar que la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, de 27 de junio de 1975, ha venido a dar cumplimiento a las previsiones contenidas en dos Leyes aprobadas por las Cortes Españolas en el año 1963: la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado y la Ley de Bases de la Seguridad Social. En efecto, la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Funcionarios Civiles del Estado, estableció en su base X que la Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado se regularía por una Ley especial.

Algunos meses más tarde, y tras una dilatada, compleja y dificultosa fase preparatoria, las Cortes Españolas aprobaron la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, por la que se dictaban las bases para la reforma de la Seguridad Social española. Este texto legal, sin duda el de mayor importancia y trascendencia dentro del ordenamiento jurídico de nuestra Seguridad Social, pretendía por primera vez en nuestra historia alcanzar la *unidad* de todo el sistema de Seguridad Social. No obstante, con plausible realismo, trató de evitar toda clase de disonancias o contradicciones entre la realidad social y la norma jurídica. Por tal razón admitió la coexistencia, junto al régimen general de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios, de diversos regímenes especiales, mera consecuencia todos ellos de la peculiar naturaleza y de las singularidades de ciertas actividades o profesiones. Pues bien, la Ley de Bases de la Seguridad Social dispuso que el Régimen especial de los funcionarios públicos debería ser objeto de una ley o leyes especiales. Dos conclusiones fundamentales se deducían, pues, de los preceptos legales aludidos: 1) La Seguridad Social de los funcionarios Civiles del Estado se configuraba como un *régimen especial*; 2) La regulación del mismo exigía una disposición de

rango legal. Esta segunda nota tipificadora, inexistente en cualquier otro de los regímenes especiales, venía a conferir al de los funcionarios públicos el carácter de «especialísimo».

2.2 LAS OPCIONES O ALTERNATIVAS DE LA REFORMA

Prima facie, la reforma de la previsión social de los funcionarios civiles del Estado podía abordarse a través de dos grandes alternativas u opciones: la implantación de un nuevo mecanismo unitario de cobertura o el mantenimiento del esquema pluralista, aunque con cambios y reformas profundas y radicales en el llamado mutualismo administrativo.

La implantación de un mecanismo unitario de cobertura.— Reiteradamente, un sector de la doctrina se había pronunciado a favor de un desarrollo normativo unitario del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (27). Tal solución implicaba la refundición de los regímenes de Derechos pasivos, Ayuda Familiar y Mutualismo Administrativo. De tal forma —se pensaba— desaparecería la diversidad de administraciones gestoras y se producirían ciertas economías de gestión. Por otra parte, sería más factible el establecimiento de una acción protectora uniforme y simplificada y hasta la implantación de un sistema financiero más racional y provechoso. Aunque desde una perspectiva estrictamente teórica tal planteamiento era correcto, no cabía decir otro tanto desde un punto de vista pragmático. Ante todo había que tener en cuenta que el sistema de derechos pasivos, gestionado directamente por el Estado y cuya financiación recae esencialmente sobre el mismo, no era fácilmente reconducible a un sistema típicamente asegurativo. Al menos de una forma radical e inmediata. Por otra parte, este sistema —sensiblemente mejorado por la Ley 19/1974, de 27 de junio— proporcionaba al funcionario y a sus familiares una protección aceptable en los supuestos de jubilación, viudedad, orfandad y defunción. Por último, no había que olvidar que el problema de las cuantías de las pensiones de

(27) Vid. LUIS ENRIQUE DE LA VILLA Y GIL: *Ob. cit.*, pp. 328 y ss.

Derechos pasivos podía ser fácilmente solucionado a través de una adecuada política de retribuciones. En cuanto al régimen de ayuda familiar, era evidente que, a pesar de todas sus limitaciones, facilitaba a los funcionarios unos auxilios sensiblemente iguales a los percibidos por los trabajadores acogidos al Régimen General de la Seguridad Social.

Existía una última razón: la constitución y puesta en marcha de la nueva Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado se presentaba como una tarea extremadamente dificultosa, ardua y compleja (téngase en cuenta, entre otras circunstancias, que en la misma habrían de integrarse cerca de 300.000 funcionarios). Por consiguiente, en la medida que se incrementase el número de sus cometidos, atribuciones y competencias, su implantación planteaba mayores dificultades y problemas, y exigiría, indefectiblemente, un período más dilatado de tiempo.

El mantenimiento de un esquema pluralista, con reformas sustanciales en el sistema del mutualismo administrativo.— Frente a la solución precedente, cabía adoptar una tesitura más realista y prudente. Los vigentes sistemas de Derechos pasivos y Ayuda Familiar se declararían subsistentes. Por consiguiente, la nueva ley se limitaría a remodelar y regular el mutualismo administrativo de acuerdo fundamentalmente con las siguientes directrices:

- a) *Creación de una Mutualidad General, obligatoria y única para todos los funcionarios de la Administración Civil del Estado.*
- b) *Establecimiento de un cuadro de prestaciones homogéneas y homologables con las existentes en el Régimen General de la Seguridad Social.*
- c) *Participación del Estado en la financiación de las prestaciones básicas.*
- d) *Respecto a los criterios y directrices de la Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963.*

Esta alternativa no sólo permitiría la eliminación de las fisuras y deficiencias más importantes del actual sistema, sino que facilitaba asimismo la realización efectiva e inmediata de la reforma.

En cualquier caso, no habría que olvidar que esta solución en modo alguno pretendía ser definitiva. Constituía, simplemente, una fórmula de transición, un hito más en el camino hacia la unificación de los tres mecanismos de cobertura aludidos y, en definitiva, de todo el sistema de Seguridad Social.

2.3 CONTENIDO ESENCIAL DE LA NUEVA LEY

Al entrar en el análisis de los principios, directrices y contenido esencial de la nueva Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado tan sólo quisiera aludir a tres cuestiones que entiendo básicas o fundamentales:

- a) La configuración unitaria del mutualismo administrativo.
- b) Las prestaciones reguladas por la Ley.
- c) Importancia y trascendencia de la nueva Mutualidad General.

2.3.1 *La configuración unitaria del mutualismo administrativo*

La creación de una Mutualidad General para todos los funcionarios de la Administración Civil del Estado es, indubitablemente, una de las cuestiones de mayor interés y trascendencia de la nueva Ley.

- *Las razones que justifican la creación de una Mutualidad obligatoria y única para todos los funcionarios de la Administración Civil del Estado.*

Si algo definitivo, incuestionable y concluyente se deduce del análisis del actual sistema de previsión social de los funcionarios civiles del Estado es que el «pluralismo mutualista», la proliferación excesiva de Montepíos y Mutualidades, ha sido la causa principal de las desigualdades y diferencias existentes. Esta sola razón bastaría para que la nueva Ley hubiese optado por crear una sola Mutualidad para todos los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Pero, al margen de tal consideración, existen otras razones no menos estimables.

En primer término, casi constituye un dogma de la teoría mutualista que estas asociaciones *sui generis*, creadas con la finalidad específica de hacer gravitar sobre la totalidad de los asociados determinados riesgos, *deben hacerse extensivas al colectivo más amplio posible*. La razón es obvia: de tal forma, se hacen menos sensibles los riesgos que puedan sobrevenir. De otro lado, la superación del «pluralismo mutualista» supone una simplificación organizativa que habrá de producir considerables economías de gestión al eliminar una pluralidad de entidades gestoras y reducir paralelamente los gastos de administración a los absolutamente indispensables en toda organización unitaria. Huelga señalar, asimismo, que una Mutualidad General de tales dimensiones puede instrumentar una política mucho más beneficiosa y eficaz en materia de inversiones, reservas y financiación.

Si analizamos el problema desde la vertiente de la Administración pública, llegaremos también a la conclusión de que lo más conveniente es una organización unitaria. Todo cantonalismo ministerial, sectorial o corporativo aboca, en el transcurso del tiempo, a la formación de grupos individualistas e insolidarios, que tienden a considerar la función pública a través del estrecho prisma de sus particulares intereses. Y la experiencia demuestra que tales núcleos crean tensiones, enfrentamientos y disensiones que comprometen el vigor y la eficacia de la propia Administración.

Por último, un planteamiento estrictamente ético nos llevaría a considerar el *principio de solidaridad*, básico en todo moderno sistema de Seguridad Social.

— *Las reformas esenciales del mutualismo preexistente.*

Conviene señalar, no obstante, que la creación de la nueva Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado no presupone la eliminación radical del mutualismo preexistente. La propia exposición de motivos de la Ley precisa que *«El mutualismo administrativo, tercera vía de protección social actualmente existente en nuestra función pública..., se declara subsistente por la nueva Ley. No obstante, dos modificacio-*

nes esenciales se introducen en tal sistema. En primer lugar, todas estas Mutualidades y Montepíos tan sólo podrán seguir actuando en el futuro con el carácter de voluntarias. De otro lado, se establece el principio de reducción progresiva de las subvenciones estatales que viniesen percibiendo.»

Ambas modificaciones o reformas parecen plenamente justificadas. En primer lugar, no hubiera sido lógico ni consecuente el mantenimiento del carácter obligatorio de determinadas Mutuas y Montepíos, cuando la nueva Mutualidad General nacía con idéntica naturaleza y aspiraba a crear *un sistema de cobertura amplio y flexible que garantizase al funcionario y a sus familiares una protección adecuada contra todos aquellos riesgos y carencias a los que está expuesto a lo largo de su vida profesional*. Adoptar una solución distinta a la prevista en la Ley hubiese significado la imposición de un sacrificio adicional al funcionario, en modo alguno justificable. Cosa bien diferente es que se admitiera la subsistencia de tales entidades mutualistas con el carácter de voluntarias. Y tal posibilidad ha quedado reconocida en la Ley.

En segundo lugar, la reducción progresiva de las subvenciones era una medida obligada. Parecía lógico que el Estado, a partir de la creación de una nueva Mutualidad, concentrara todos sus esfuerzos y recursos en la consolidación y afirmación de la misma. De todas formas, hay que puntualizar que la nueva Ley ha sido extremadamente prudente y cautelosa en este punto y establece, en su disposición final cuarta, unos criterios sumamente ponderados para la reducción de las subvenciones. En efecto, a tal fin habrán de tenerse en cuenta las obligaciones contraídas por las Mutualidades, la disminución de los respectivos colectivos y las prestaciones que se vayan implantando por la nueva Mutualidad.

— *Ciertas soluciones legales que refuerzan la tendencia a la unidad.*

Tanto la creación de una Mutualidad General para todos los funcionarios de la Administración Civil del Estado como las modificaciones efectuadas en el mutualismo administrativo —implan-

tación del principio de voluntariedad y establecimiento de una reducción progresiva de subvenciones—deben originar graves problemas a las Mutualidades y Montepíos existentes a la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

En principio, la creación de una nueva Mutualidad General debe producir, por sí sola, *un doble fenómeno* en el mutualismo preexistente: un fuerte decrecimiento en el número de nuevas incorporaciones y un considerable volumen de bajas entre los mutualistas ya existentes. Ambas tendencias representan un evidente peligro para las economías de las diferentes entidades mutualistas, que se verán amenazadas por una progresiva e irreversible disminución de ingresos en concepto de «cuotas de asociados». Pero tal riesgo se agrava ante la anunciada reducción de subvenciones estatales.

La Ley, con el fin de respetar posibles derechos adquiridos o en curso de adquisición, arbitra la prudente solución de conceder a las Mutualidades Generales de los diversos Departamentos ministeriales, así como a aquellas otras que tengan el carácter de obligatorias, la posibilidad de integrarse en la Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, garantizando esta última a los socios y beneficiarios existentes en el momento de la integración la percepción de las correspondientes prestaciones (*disposición transitoria primera*). Estas integraciones, a las que podríamos dar el calificativo de «especiales», deberán efectuarse dentro del plazo de seis meses a partir de la publicación del Reglamento General del Mutualismo Administrativo.

En segundo lugar, se articula un procedimiento general y permanente de integración, aplicable tanto a las Mutualidades y Montepíos que no tengan el carácter de generales u obligatorios (*disposición transitoria tercera, uno*) como a las que, teniendo derecho a la «integración especial», no opten por ella en el plazo legalmente establecido (*disposición transitoria primera, cinco*). Esta posibilidad de integración deberá hacerse efectiva mediante un *acuerdo*, en el que habrán de determinarse las condiciones en que la Mutualidad General se hará cargo de los correspon-

dientes derechos y obligaciones de la Entidad que solicite la incorporación.

Pues bien, tanto la generosa fórmula de integración regulada en la disposición transitoria primera como la que se instrumenta con carácter general en la disposición transitoria tercera no sólo proporcionan un cauce adecuado para la solución de los problemas planteados a la Mutualidad y Montepíos existentes a la entrada en vigor de la Ley, sino que constituyen un *medio ideal para la consecución de la unidad efectiva de todo el mutualismo administrativo*.

2.3.2 *Las prestaciones reguladas en la nueva Ley*

Las diversas prestaciones que otorgará la nueva Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado vienen enumeradas en los artículos 14 y 15 de la Ley. Las razones que justifican su diversificación en dos preceptos son fácilmente comprensibles y podrían ser resumidas de la siguiente forma:

1.^a Se regulan en ambos artículos dos tipos de prestaciones totalmente diferentes: *básicas* y *complementarias*. Las denominadas prestaciones básicas (asistencia sanitaria; subsidio temporal de incapacidad transitoria para el servicio, subsidio temporal de invalidez provisional; prestaciones recuperadoras por incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez; prestaciones para la remuneración de la persona encargada de la asistencia del gran inválido; indemnizaciones por lesiones, mutilaciones o deformidades causadas por enfermedad profesional o en acto de servicio; servicios sociales; asistencia social; subsidio de nupcialidad, y subsidio de natalidad) son aquellas de las que carecen total o parcialmente los funcionarios. Por tal razón constituyen el objeto fundamental de la nueva Ley. Las llamadas prestaciones complementarias (pensión complementaria de jubilación; pensión complementaria o, en su caso, subsidio de viudedad; pensión complementaria o, en su caso, subsidio de orfandad; pensiones o subsidios a favor de familiares, y cualesquiera otras prestaciones que pudieran acordarse) tan sólo pretenden

mejorar, perfeccionar o complementar pensiones o subsidios ya existentes en el régimen de derechos pasivos.

2.^a Las prestaciones básicas del artículo 14 se financian con cargo a todos los recursos de la Mutualidad, *incluidas las aportaciones del Estado*. Esta participación del Estado está plenamente justificada por tratarse de prestaciones que forman parte integrante del cuadro asistencial de la Seguridad Social. Las prestaciones complementarias del artículo 15 se financiarán con los recursos de la Mutualidad, *a excepción de las aportaciones del Estado*. Esta exclusión es lógica si se piensa que este tipo de pensiones y subsidios ya se encuentran atendidos por el Estado a través del régimen de Derechos pasivos. Constituyen, pues, simples posibilidades de mejora que, como es natural, quedan supeditadas al interés y a las aportaciones económicas de los propios mutualistas.

— *La entrada en vigor de las diversas prestaciones.*

Las fechas de entrada en vigor de las distintas prestaciones vienen determinadas en la disposición final tercera y en el artículo 15, 1, de la Ley. Desde este punto de vista cabe la agrupación de las mismas en los siguientes apartados:

a) *Prestaciones de aplicación inmediata* (plena efectividad a la entrada en vigor del Reglamento General del Mutualismo Administrativo).—Únicamente la asistencia sanitaria (*disposición final tercera, uno*).

b) *Prestaciones de aplicación diferida durante el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley* (fecha tope, 20 de julio de 1977).—Son la totalidad de las prestaciones básicas enumeradas en el artículo 14, con las excepciones de la asistencia sanitaria y los servicios sociales (*disposición final tercera, dos*).

c) *Prestaciones de aplicación diferida sin plazo legal expreso*.—Son la totalidad de las prestaciones complementarias del artículo 15 (art. 15, 1) y los denominados servicios sociales (*disposición final tercera, dos*).

El distinto tratamiento que, en este aspecto, tienen las diversas prestaciones permite una sencilla explicación.

El preámbulo de la Ley ya aclara que, «*aunque la generali-*

dad de la reforma constituye una exigencia de carácter ineludible, elementales razones de índole económica y financiera han aconsejado establecer una progresiva y paulatina implantación de las prestaciones reconocidas en la Ley. Así, mientras la asistencia sanitaria—considerada de carácter urgente e inaplazable—tendrá virtualidad práctica inmediata, el resto de las prestaciones se irán aplicando de forma gradual y progresiva».

Ahora bien, al margen de las consideraciones de naturaleza económica, existen otras no menos importantes. Razones de prudencia y oportunidad aconsejan, asimismo, una implantación paulatina de las prestaciones. De tal forma se obviarán los efectos negativos y perniciosos que, en materia tan delicada y de tan extraordinaria trascendencia social, podría provocar una aplicación precipitada e inmediata de la totalidad del nuevo régimen. Bien es verdad que sería deseable en la práctica la reducción del plazo límite de dos años fijado en la Ley para la aplicación de las prestaciones básicas del artículo 14. Pero este objetivo debe quedar supeditado a las posibilidades reales de desarrollo de la Mutualidad, que como todo ente de nueva creación—y muy especialmente en este caso por su extraordinaria amplitud y dimensión—tendrá que superar graves e insoslayables dificultades de organización, funcionamiento y gestión.

De otro lado, la implantación de las denominadas prestaciones complementarias exige—por imperativo de la Ley—la previa aprobación de la Asamblea General (art. 15, 1) (28). La solución es coherente y racional si se considera que tales prestaciones, al no ser financiadas por el Estado (art. 15, 2), habrán de gravitar fundamentalmente sobre los propios mutualistas. Lógico es, por consiguiente, que sean ellos mismos quienes decidan, sin condicionamientos de ninguna especie, sobre el momento y la oportunidad en que aquéllas deban tener plena efectividad.

(28) El artículo 15.1 de la Ley dice textualmente: «El Gobierno, a iniciativa del Consejo Rector de la Mutualidad, previa aprobación de la Asamblea General de la misma, podrá autorizar, en los supuestos y con los requisitos que determine el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, las siguientes prestaciones: 1) Pensión complementaria de jubilación; 2) Pensión complementaria o, en su caso, subsidio de viudedad; 3) Pensión complementaria o, en su caso, subsidio de orfandad; 4) Pensiones o subsidios a favor de familiares; 5) Cualesquiera otras prestaciones que pudieran acordarse.»

CUADRO 2

FECHAS DE ENTRADA EN VIGOR DE LAS DISTINTAS
PRESTACIONES

<i>Prestaciones de aplicación inmediata</i>	Asistencia Sanitaria (plena efectividad a la entrada en vigor del Reglamento General del Mutualismo Administrativo, aproximadamente febrero-marzo 1976).				
<i>Prestaciones de aplicación diferida</i>	<table border="0"> <tr> <td data-bbox="336 628 587 802">Durante el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley (fecha tope: 20 de julio de 1977)</td> <td data-bbox="598 628 987 910"> Subsidio de Incapacidad transitoria. Subsidio de Invalidez provisional. Prestaciones recuperadoras. Remuneración asistencia gran inválido. Indemnizaciones por lesiones. Asistencia Social. Subsidio de nupcialidad. Subsidio de natalidad. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="336 1059 587 1110">Sin plazo legal expresado</td> <td data-bbox="598 936 987 1276"> Servicios Sociales. Pensión complementaria de Jubilación. Pensión complementaria de Viudedad. Pensión complementaria de Orfandad. Pensión a favor de familiares. Subsidio viudedad. Subsidio de orfandad. Subsidio a favor de familiares. Otras prestaciones. </td> </tr> </table>	Durante el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley (fecha tope: 20 de julio de 1977)	Subsidio de Incapacidad transitoria. Subsidio de Invalidez provisional. Prestaciones recuperadoras. Remuneración asistencia gran inválido. Indemnizaciones por lesiones. Asistencia Social. Subsidio de nupcialidad. Subsidio de natalidad.	Sin plazo legal expresado	Servicios Sociales. Pensión complementaria de Jubilación. Pensión complementaria de Viudedad. Pensión complementaria de Orfandad. Pensión a favor de familiares. Subsidio viudedad. Subsidio de orfandad. Subsidio a favor de familiares. Otras prestaciones.
Durante el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley (fecha tope: 20 de julio de 1977)	Subsidio de Incapacidad transitoria. Subsidio de Invalidez provisional. Prestaciones recuperadoras. Remuneración asistencia gran inválido. Indemnizaciones por lesiones. Asistencia Social. Subsidio de nupcialidad. Subsidio de natalidad.				
Sin plazo legal expresado	Servicios Sociales. Pensión complementaria de Jubilación. Pensión complementaria de Viudedad. Pensión complementaria de Orfandad. Pensión a favor de familiares. Subsidio viudedad. Subsidio de orfandad. Subsidio a favor de familiares. Otras prestaciones.				

2.3.3 Importancia y trascendencia de la nueva Mutualidad

De la importancia y magnitud de la nueva Mutualidad creada por la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, de 27 de junio de 1975, hablan por sí solas las cifras. Veamos inicialmente el número de mutualistas y de beneficiarios que habrán de depender de la misma.

— Mutualistas y beneficiarios.

En la nueva Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado quedarán integrados en concepto de mutualistas las siguientes personas:

a) *Los funcionarios de carrera de la Administración Civil Estado* (art. 10, 1 y 4) (29).

b) *Los funcionarios en prácticas*, en la forma que reglamentariamente se determine (art. 10, 1, en relación con el 3.º, 1, b) l).

c) *Los funcionarios interinos a que se refiere el artículo 1.º del Decreto-ley 10/1965*, de 23 de septiembre (art. 10, 1, en relación con el 3.º, 1, c) l) (30).

d) *Los jubilados existentes a la entrada en vigor de la Ley, tanto forzosos como voluntarios* (art. 10, 3), siempre que no tengan derecho por sí mismos a las prestaciones reguladas a través de alguno de los regímenes que integran el sistema español de Seguridad Social (*disposición adicional tercera*).

e) *Los futuros jubilados, forzosos o voluntarios*, con los derechos y obligaciones que determine el Reglamento General del Mutualismo Administrativo (art. 10, 3).

(29) Los funcionarios en situación de activo, excedencia especial, excedencia forzosa, supernumerario y suspensión de funciones quedan obligatoriamente incorporados a la Mutualidad (artículo 10.1), mientras que los excedentes voluntarios podrán conservar o adquirir voluntariamente la condición de Mutualistas, siempre que abonen a su cargo las cuotas correspondientes al funcionario y al Estado (art. 10.4).

(30) El artículo 1.º del Decreto-Ley 10/1965, de 23 de septiembre, se refiere exclusivamente a los funcionarios interinos nombrados con anterioridad al 1 de enero de 1965, y les concede el beneficio de seguir causando para sí y para su familia, los Derechos pasivos que pudieran corresponderles conforme al Estatuto de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926. El hecho o circunstancia de que estos funcionarios quedasen acogidos al régimen de Derechos pasivos tenía como corolario obligado su exclusión del Régimen General de la Seguridad Social. Por consiguiente, era indispensable su inclusión en el ámbito de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado. De otro modo, quedarían privados de toda clase de asistencia sanitaria, así como de otras prestaciones de carácter básico o fundamental.

Las diversas clases de mutualistas enunciados puede estimarse que alcanzarán las siguientes cifras aproximadas:

Funcionarios de carrera	300.000
Funcionarios en prácticas	2.000
Funcionarios interinos, Decreto-Ley 10/1965	500
Jubilados actuales	45.000
TOTAL	347.500

El número de beneficiarios supera ampliamente al de los Mutualistas. En efecto, determinadas prestaciones —como las de asistencia sanitaria y asistencia social— se hacen extensivas, asimismo, a las siguientes personas:

- Familiares a cargo de Mutualistas (arts. 17 y 39).
- Viudas que perciban pensiones de Clases Pasivas del Estado a la entrada en vigor de la Ley y no tengan derecho por sí mismas a estas prestaciones a través de alguno de los regímenes que integran el sistema español de Seguridad Social (*disposición adicional tercera*).
- Huérfanos menores de veintiún años, que reúnan los requisitos anteriormente citados (*disposición adicional tercera*).

Por consiguiente, el número de beneficiarios para tales prestaciones alcanzará las siguientes cifras aproximadas:

Mutualistas	347.500
Familiares a cargo de Mutualistas	695.000
Viudas y huérfanos	50.000 (31)
TOTAL	1.092.500

En conclusión, que prestaciones tan complejas e importantes como las correspondientes a la asistencia sanitaria habrán de facilitarse a más de un millón de personas.

(31) Aunque el número de pensionistas de viudedad y orfandad asciende en la actualidad a unos 77.000, se ha estimado que sólo cumplirán los requisitos establecidos en la Ley unos 50.000.

— *Financiación del sistema mutualista.*

Otra cuestión fundamental es el sistema de financiación previsto en la Ley. Los artículos 12, 14.2, 15.2, 41, 42 y 43, establecen dos regímenes claramente diferenciados para la financiación de las distintas prestaciones:

a) *Prestaciones básicas del artículo 14.*—La financiación de las mismas se realizará con cargo a todos los recursos de la Mutualidad (art. 14.2), pero de forma muy especial recaerá bipartitamente sobre las aportaciones del Estado (8,5 por 100 de las bases de cotización) y las «cuotas básicas» de los mutualistas (3 por 100 de las bases de cotización).

b) *Prestaciones complementarias del artículo 15.*—Estas prestaciones se financiarán con cargo a todos los recursos de la Mutualidad, *con exclusión de las aportaciones del Estado* (art. 15.2). Por consiguiente, es de presumir que graviten fundamentalmente sobre las «cuotas adicionales» de los Mutualistas (art. 12.4).

Pues bien, para valorar la extraordinaria trascendencia de la acción protectora que ejercerá la Mutualidad, constituye un índice significativo el coste anual de financiación de las *prestaciones básicas*: 7.000 millones de pesetas, aproximadamente, de los cuales unos 5.000 millones serán aportados por el Estado (32).

3. Conclusiones

PRIMERA.—*La nueva Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, de 29 de junio de 1975, constituye una reforma del denominado Mutualismo administrativo. Por consiguiente, presupone la plena subsistencia del sistema de Derechos Pasivos, regulado por el texto refundido de 21 de abril de 1966, y del Régimen de Ayuda Familiar, establecido por la Ley de 15 de julio de 1954.*

SEGUNDA.—*La configuración pluralista del Régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (Dere-*

(32) Las cifras están calculadas para el año 1974. Cualquier modificación, pues, en la cuantía de las bases de cotización (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) elevaría en idéntico porcentaje las cantidades reseñadas.

chos Pasivos, Ayuda Familiar y Mutualismo Administrativo) debe considerarse como una solución provisional o transitoria. En el futuro, tales mecanismos de cobertura deberían refundirse.

TERCERA.—La Mutualidad General de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, creada por la Ley 29/1975, de 29 de junio, puede considerarse como una plataforma adecuada para la superación de las desigualdades y deficiencias fundamentales del sistema de previsión social de los funcionarios civiles. Asimismo debe constituir un cauce idóneo para la consecución de la unidad efectiva y completa del Mutualismo Administrativo.

CUARTA.—La superación de las actuales deficiencias del sistema de Previsión Social de los funcionarios del Estado exige asimismo dos medidas complementarias: Una adecuada política de retribuciones en la Función pública—consistente en la elevación del suelo hasta conseguir que sea nuevamente el «eje esencial» de las percepciones económicas del funcionario—y un sustancial incremento de las ayudas y asignaciones del Régimen de Ayuda Familiar.

QUINTA.—La nueva Mutualidad General, tanto por la importancia intrínseca de las prestaciones que ha de otorgar como por el carácter representativo que la informa, debe llegar a ser el órgano fundamental de gestión de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

A N E X O

RELACION DE MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO, CON INDICACION DE LAS SUBVENCIONES QUE PERCI-
BEN CON CARGO A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

MUTUALIDAD	Subvención en los Presupuestos de 1975
PRESIDENCIA DEL GOBIERNO	
1. Mutualidad de Funcionarios de la Presidencia del Gobierno	26.500.000
2. Mutualidad del Cuerpo de Porteros de Ministerios Civiles	1.625.000
ASUNTOS EXTERIORES	
3. Asociación de Funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores	—
JUSTICIA	
4. Mutualidad Benéfica de Funcionarios de la Administración Central del Ministerio de Justicia	1.400.000
5. Mutualidad Benéfica de Funcionarios de Prisiones	3.900.000
6. Mutualidad de Funcionarios de la Hacienda Pública	141.500.000
<i>Mutualidades y Asociaciones Benéficas de Cuerpos dependientes del Departamento (números 7 al 19).</i>	64.131.000 (A distribuir por Orden ministerial)*
7. Asociación Benéfica de los Funcionarios del Tribunal de Cuentas	—
8. Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Abogados del Estado	—
9. Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Inspectores Técnicos Fiscales del Estado	—
10. Mutualidad del Cuerpo Especial de Inspectores Diplomados de Tributos	—

* En los Presupuestos no aparecen desglosadas las cantidades asignadas a cada una de las Mutualidades.

MUTUALIDAD	Subvención en los Presupuestos de 1975
11. Mutualidad del Cuerpo Especial de Ingenieros Industriales al Servicio de la Hacienda Pública.	—
12. Mutalidad del Cuerpo de Ingenieros de Minas al Servicio de la Hacienda Pública	—
13. Mutualidad de los Cuerpos de Arquitectos y Aparejadores al Servicio de la Hacienda Pública	—
14. Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Intendentes al Servicio de la Hacienda Pública	—
15. Mutualidad del Personal de Aduanas	—
16. Asociación Mutua de Socorros de Empleados de Lotería	15.000
17. Asociación Benéfica de los Cuerpos del Catastro	—
18. Mutua Benéfica de los Porteros al servicio del Ministerio de Hacienda	—
19. Mutualidad de Intervención y Contabilidad ...	—
 GOBERNACION	
20. Asociación Benéfica de Funcionarios del Ministerio de la Gobernación	100.000
<i>Mutualidades de Funcionarios de la Dirección General de Sanidad (números del 21 al 23)</i>	<i>4.820.000 *</i>
21. Mutualidad de Funcionarios de la Dirección General de Sanidad	—
22. Caja de Previsión y Socorro del Cuerpo de Farmacéuticos	—
23. Montepío de Veterinarios Titulares	—
24. Montepío del Cuerpo General de Policía	—
25. Caja de Socorros del Cuerpo General de Policía	—
26. Mutualidad General de Previsión Social de Funcionarios de Correos	2.217.000
27. Asociación Benéfica de Empleados de Telégrafos	—
28. Asociación de Auxilios Mutuos de Telégrafos.	—
29. Colegio de Huérfanos de Telégrafos	500.000
30. Socorro de Hermandad de Telégrafos	—

* En los Presupuestos no aparecen desglosadas las cantidades asignadas a las diferentes Mutualidades.

MUTUALIDAD	Subvención en los Presupuestos de 1975
31. Asociación de Previsión Médico-quirúrgica de Correos, Telégrafos y Comunicaciones	—
32. Montepío de Telégrafos y Porteros de Ministerios	—
33. Mutualidad General de Funcionarios y Empleados del Ministerio de Obras Públicas	199.967.000
EDUCACION Y CIENCIA	
34. Mutualidad General de Previsión Social del Ministerio de Educación y Ciencia	15.500.000
35. Asociación de Previsión de los Funcionarios Administrativos del Ministerio de Educación y Ciencia	—
36. Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria.	3.961.000
37. Mutualidad de Auxilio y Previsión de Enseñanzas Técnicas y de otros Centros de Enseñanza	7.222.000
38. Mutualidad de Catedráticos Numerarios de Institutos Nacionales de Enseñanza Media	28.747.000
39. Mutualidad de Catedráticos Numerarios de Universidad	—
40. Mutualidad de Previsión del Personal de Archivos, Bibliotecas y Museos Arqueológicos ...	—
MINISTERIO DE TRABAJO	
41. Mutualidad de Funcionarios del Ministerio de Trabajo	27.334.000
MINISTERIO DE INDUSTRIA	
42. Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Industria	4.140.000
43. Mutualidad de los Cuerpos de Ingenieros y Ayudantes Industriales	35.640.000
44. Mutualidad de los Cuerpos de Minas al Servicio del Ministerio de Industria	5.520.000
45. Mutualidad Benéfica del Cuerpo de Ingenieros Navales	900.000
46. Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Agricultura	12.000.000
47. Mutualidad General de Funcionarios del Ministerio de Comercio	63.600.000

MUTUALIDAD	Subvención en los Presupuestos de 1975
48. Asociación Benéfica de Funcionarios de la Marina Civil	432.000
MINISTERIO DE INFORMACION Y TURISMO	
49. Mutualidad de Previsión de los Funcionarios del Ministerio de Información y Turismo	—
50. Mutualidad de Funcionarios del Ministerio de la Vivienda y sus Entidades Estatales Autónomas	6.000.000
51. Asociación Benéfico-Social de Funcionarios del Instituto Nacional de Estadística	15.000
52. Mutualidad de Funcionarios del Instituto Geográfico y Catastral	60.000
TOTAL	652.926.000