

# DOSSIER SOBRE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS

## PROBLEMAS MUTUALIDAD-MUFACE-GOBIERNO

En el momento de presentar un estudio sobre una cosa tan desagradable como puede ser esta de la Mutualidad, del Fondo Especial y principalmente esta desgraciada Adicional Quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1981. Quisiera que el sentimiento no superase a la lógica para poder presentar el tema desde un punto de vista totalmente informativo y objetivo.

Hojeando la Declaración Universal de los Derechos Humanos he fijado mi atención en algunos artículos que parece que afectan y dan luz a estos problemas de la Seguridad Social.

Estos artículos son:

Art. 22.— Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, teniendo en cuenta la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Art. 25.— Toda persona tiene derecho a su nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; igualmente tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Suponemos que fueron estos artículos de los Derechos Humanos los que inspiraron los siguientes artículos de la Constitución Española.

Art. 41.— Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes en las situaciones de necesidad, especialmente en caso de falta de trabajo. La asistencia y las prestaciones complementarias serán libres.

Art. 43.1.— Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2.— Corresponde a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y a través de las prestaciones y los servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y los deberes de todos en este punto.

Art. 50.— Los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica a los ciudadanos durante la Tercera Edad, mediante pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente. Con independencia de las obligaciones familiares, se promocionará el bienestar mediante un sistema de servicios sociales



que atenderán a los problemas específicos de la salud, vivienda, cultura, y ocio.

### LA SEGURIDAD SOCIAL ANTES DE LA MUTUALIDAD DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

La Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado de 20 de Julio de 1963. El texto articulado de 7 de febrero de 1964; establecieron que la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado se regularía por una Ley especial.

La Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, informada claramente en la tendencia a la unidad, admitió, con indudable realismo, la coexistencia junto al Régimen General de la Seguridad Social de diversos regímenes especiales (entre ellos el de los Funcionarios).

Pasaron diez años y aún no se había dictado la Ley especial reguladora del Régimen de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado. Existían mecanismos de previsión (lo que justifica en cierta manera el que se tardase tanto).

### A) REGIMEN DE DERECHOS PASIVOS

El sistema español de Clases pasivas, cuyos orígenes se remontan al Estatuto de 22 de octubre de 1926 y que tras numerosas modificaciones y reformas ha cristalizado en el texto refundido de 21 de abril de 1966, reformado en parte por la Ley 19/1974 de 27 de junio, constituye una institución de gran tradición

y honda raigambre en nuestra Función Pública.

Este sistema, gestionado directamente por el Estado y cuya financiación recaerá esencialmente sobre el mismo, no es fácilmente reducible a mecanismos típicamente asegurativos, al menos de un modo radical e inmediato.

### B) AYUDA FAMILIAR

Pocas veces actualizada, está incorporada al actual Régimen Especial.

### C) MUTUALISMO ADMINISTRATIVO

Estaba constituido por todas las Mutualidades y Montepios que cada colectivo de Funcionarios creaba para suplir insuficiencias que se notaban en la Seguridad Social de los Funcionarios, incluida la de las Clases Pasivas a la hora de la Jubilación.

Las Mutualidades y Montepios, y entre ellos la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria crearon un extensísimo espectro tanto en prestaciones como en cotizaciones y en las aportaciones estatales, que no hacían sino profundizar en las desigualdades entre los diferentes colectivos de Funcionarios, puesto que los colectivos diferentes en número y esto muchas veces condicionaba la cifra absoluta de las aportaciones del Estado.

Las mutualidades eran tan diversas que las había que tenían 120.000 mutualistas y otras solamente 20. El Estado abonaba diferentes cantidades por cada mutualista, que podían oscilar

entre las 44.000 ptas. en la Mutualidad del Ministerio de Comercio y las 30 de la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria. Consecuencia de lo anterior, podían encontrarse con Mutualidades que solamente percibían el 0,8 por ciento

de sus recursos a cargo del Mutualista y el resto a cargo del Estado. Mientras que en otras (M.N.E.P.) el mutualista aportaba el 90 por ciento de los ingresos de la Mutualidad. En este sistema podían darse Mutualidades que podían dar pensiones complementarias de 60.000 ptas. mensuales mientras otras pagaban pensiones ridículas. Las Mutualidades estaban autorizadas a obtener recursos por medios poco normales (sellos, o/o en sanciones, etc.) que hacía que la casi totalidad de las personas colaboraban en las pensiones que las Mutualidades abonaban a sus mutualistas.

Para el Magisterio existía la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria, a la cual quedaban adscritos de oficio y no podían darse de baja, a la cual cotizaban el 4,60 por ciento del sueldo. regulador, porcentaje que se descomponía en las siguientes partidas, 1,60 por ciento para la asistencia médico quirúrgica y sanatorial y el 3 por ciento para las demás prestaciones. Estas prestaciones eran:

- Auxilio por gastos de sepelio.
- subsidio por defunción.
- Pensión de imposibilidad física.
- Pensión de jubilación.
- Pensión de viudedad.
- Prestación de orfandad.

- Dote de nupcialidad.
- Ayuda de natalidad.

La participación de los Mutualistas en la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria era muy remota, hasta el punto de que los antiguos maestros recordamos que en un principio se podía optar entre derechos máximos y mínimos, y que en un momento determinado quedaron todos unificados a máximos, sin consulta ni explicación de ninguna clase, con lo que ya se lesionaron en este momento muchos derechos en vías de adquisición. De forma que en el Mutualismo Administrativo ya no son nuevas las decisiones unilaterales.

### CREACION DE LA MUTUALIDAD GENERAL DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

Todo lo anteriormente expuesto justifica que en el preámbulo de la Ley 29/1975 sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, el legislador reconociera:

"En efecto, el sistema de protección social de que actualmente disfrutaban los funcionarios civiles del Estado no sólo presenta evidentes quiebras e imperfecciones, sino que se advierten en el mismo no pocas desigualdades. La gran variedad de Mutualidades y Montepios hoy existentes y las diferentes ayudas y subvenciones estatales que los mismos perciben han determinado la aparición de muy diversos sistemas de cobertura, que no sólo han dado lugar a la existencia de diferencias que en modo alguno se justifican sino a la carencia, por parte

de un amplio colectivo de funcionarios, de prestaciones tan fundamentales como la de la asistencia sanitaria".

Pasados por tanto más de diez años de la publicación de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado y de la Ley de Bases de la Seguridad Social, en la que se notaba una clara tendencia a la unidad, la Ley especial regulará la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado vio la luz el día 27 de junio de 1975 bajo el título: LEY 29 / 1975 SOBRE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO.

Esta Ley reúne a todos los Funcionarios Civiles del Estado unificando el criterio de cotización y unificando igualmente las prestaciones.

Las cotizaciones quedan unificadas según el cuadro núm. 1.

Por decreto 843/1976 de 18 de marzo, se aprobó el Reglamento general de Mutualismo Administrativo y comenzó el funcionamiento de MUFACE el 1 de junio de 1976 implantándose, de las prestaciones básicas, únicamente la de Asistencia Sanitaria y los subsidios de natalidad y nupcialidad (siguiendo a cargo de la M.N.E.P. las demás prestaciones).

Posteriormente, en 11 de agosto de 1977 se implantaron las restantes prestaciones básicas.

Esta progresiva implantación fue lo que justificó las dos diferentes etapas de cotización que figuran en el cuadro anterior.

La última revisión del cuadro de cotización que figura en el cuadro explicativo se realizó por el Real Decreto 19/1978 de 2 de marzo por el que se modifican las bases de cotización y las aportaciones del Estado para la financiación de las prestaciones a que se refiere el art. 14 de la Ley 29/1975 de acuerdo con el RD Ley 22/1977 de reforma sobre la legislación de Funcionarios.

La motivación para esta reducción de porcentajes fue los incrementos de las cantidades cobradas por los funcionarios en concepto de sueldos.

El mencionado artículo 14 de la Ley 29/1975 es el que establece las prestaciones básicas y unificadas para todos los funcionarios (únicas que según dicha Ley podrán ser subvencionadas por el dinero estatal, Art. 43). El artículo 15 reconoce la posibilidad de establecer por parte de MUFACE, unas prestaciones que por no considerarse básicas ha venido en llamar prestaciones complementarias. (Ver gráficas).

Esta Ley unificadora, en su Disposición Transitoria Primera otorgó a las Mutualidades Generales de los diversos departamentos Civiles

(Cont. en pág. 14)

# DOSSIER SOBRE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS

(Viene de pág. 13)

y a las de carácter obligatoria existentes en las mismas, la facultad de integrarse en MUFACE, dentro del plazo de seis meses a partir de la publicación del Reglamento General de Mutualismo Administrativo en el B.O.E.. Esta integración surtiría pleno efecto desde la fecha en que la Mutualidad notificase su decisión en tal sentido a MUFACE. La Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria se integra con fecha 1 de agosto de 1976.

Los socios y beneficiarios de las Mutualidades integradas conservarán el derecho a la percepción de las prestaciones que estuvieran en vigor en la Mutualidad respectiva en 31 de diciembre de 1973 sin incremento alguno de sus obligaciones.

No obstante podían renunciar a sus derechos dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la respectiva Mutualidad se hubiese integrado (para la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria el período para darse de baja estuvo comprendido entre el 1 de agosto de 1976 y el 31 de enero de 1977).

Al integrarse la M.N.E.P. había cesado en el otorgamiento de las prestaciones de asistencia médico quirúrgica y sanatorial. Las prestaciones que otorgaba a sus afiliados eran:

- a) Auxilio por gastos de sepelio.
- b) Subsidio por defunción.
- c) Pensión de imposibilidad física.
- d) Pensión de jubilación.
- e) Pensión de viudedad.
- f) Prestaciones de orfandad.

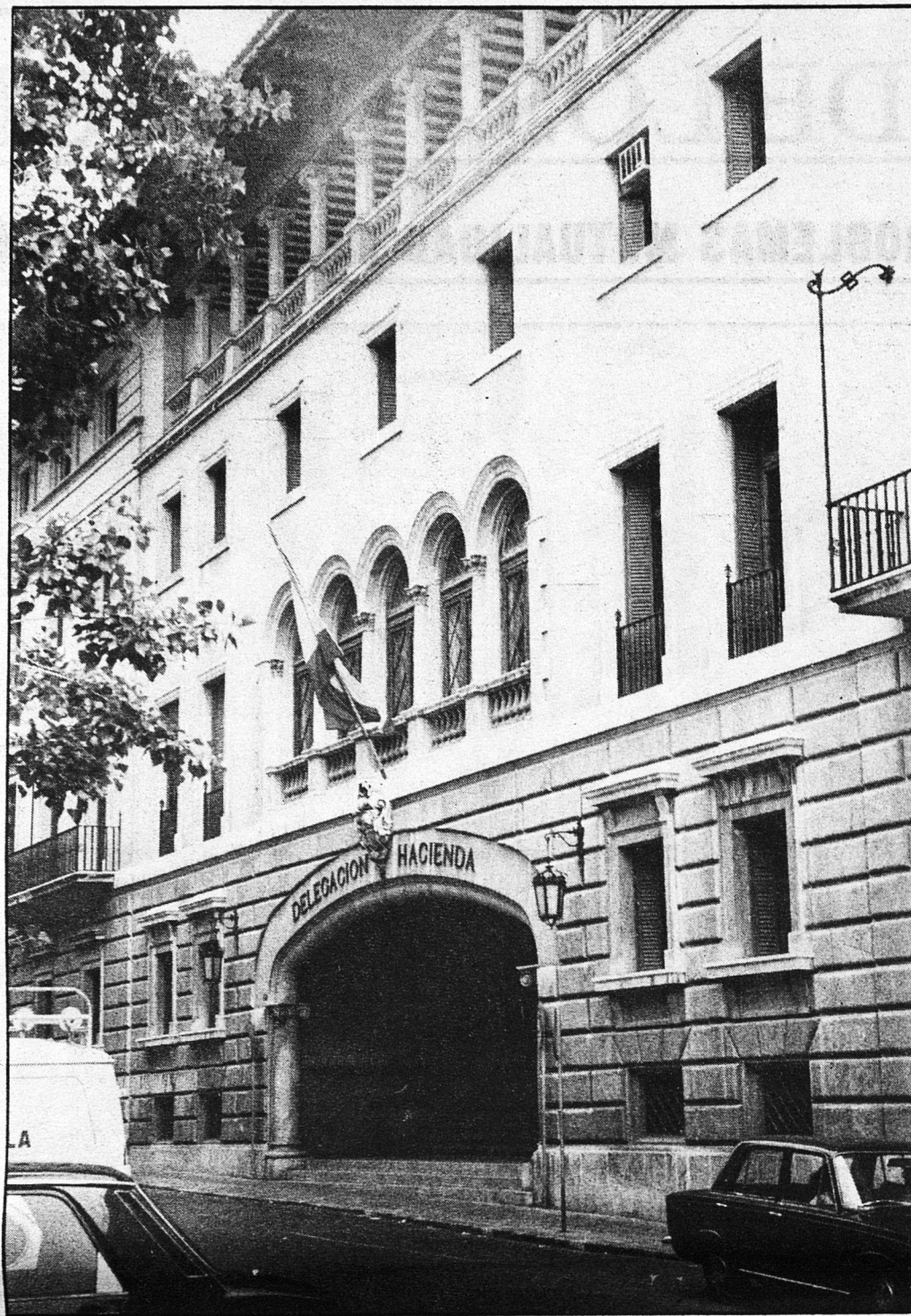
Al cesar el otorgamiento de la asistencia médico-quirúrgica y sanatorial, la cuota quedó reducida al 3 por 100. Al hacerse cargo MUFACE de los subsidios de nupcialidad y natalidad, cesó esta cobertura en la M.N.E.P. desde la fecha de integración y la cuota se reduciría al 2,88 por 100 (sobre sueldo, trienios, grado, incentivo de cuerpo y dedicación plena) puesto que no se admitía duplicidad de prestaciones ni de cotizaciones por el mismo concepto.

## INTEGRACION DE LAS MUTUALIDADES Y CREACION DEL FONDO ESPECIAL

La Ley 29/1975 en su conflictiva Disposición Transitoria primera señalaba los siguientes puntos:

1. Las Mutualidades Generales de los diversos departamentos civiles, así como aquellas otras de carácter obligatorio existentes en los mismos decidirán si se integran o no en la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, dentro del plazo de seis meses a partir de la publicación del Reglamento General del Mutualismo Administrativo en el Boletín Oficial del Estado. La integración surtiría pleno efecto desde la fecha en que la Mutualidad notifique sus decisiones en tal sentido a la MUFACE.

2. Las Mutualidades que se integren en la MUFACE aportarán a la misma la totalidad de sus bienes, derechos y acciones, con lo que se constituirá un fondo especial, al que se incorporarán asimismo las cuotas de los mutualistas afectados, los recursos públicos que les correspondan y las subvenciones estatales que percibirán.



3. Los socios y beneficiarios de las Mutualidades integradas, sean o no funcionarios, del Estado, conservarán el derecho a la percepción de las prestaciones que estuvieran en vigor en la Mutualidad respectiva el 31 de diciembre de 1973 sin incremento alguno de sus obligaciones.

No obstante, los socios de estas Mutualidades podrán renunciar a tales derechos, quedando exentos de la obligación de cotizar al fondo especial al que se refiere el número anterior. Esta renuncia deberá efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la respectiva Mutualidad se hubiese integrado.

4. La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado garantizará la efectividad de las prestaciones a que se refiere el número anterior, sin interrupción alguna en la percepción de las prestaciones reconocidas

en las Mutualidades integradas. En el supuesto de que la MUFACE no pudiera satisfacer con cargo al fondo especial señalado en número 2 el Estado concederá la oportuna subvención.

Siguen todavía dos puntos más que no afectan al problema de la integración.

La integración en estas condiciones tuvo efectos como ya hemos dicho el 1 de agosto de 1976. A partir de este momento las prestaciones vienen garantizadas por el Fondo Especial al que pasan la totalidad de los bienes, derechos y acciones, así como las cuotas y recursos públicos que correspondan, con lo que se constituye el mencionado fondo.

Los mutualistas conservan todos sus derechos a 31 de diciembre de 1973 sin incremento de sus obligaciones.

Este es el punto conflictivo.

Ya desde el primer momento se vio que el Fondo Especial iba a ser fuente de numerosas desigualdades, problemas e injusticias.

## ACCION DE MUFACE RESPECTO AL FONDO ESPECIAL

La primera consecuencia es la diferente interpretación de la Disposición Transitoria Primera, punto 3, cuando enuncia: "... conservarán el derecho a la percepción de las prestaciones que estuvieran en vigor en la Mutualidad respectiva el 31 de diciembre de 1973, sin incremento de sus obligaciones..."

Este párrafo se presta a dos interpretaciones, por parte de MUFACE se considera que lo que quedaba congelado era el porcentaje que en aquel momento se aplicaba (2,88 por 100 en las cotizaciones y el 30 por

100 del sueldo regulador en la jubilación, por ejemplo, en la Mutualidad de Enseñanza Primaria) y de hecho se mantuvo este criterio tanto en las cotizaciones, autorizado por el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, como en las prestaciones hasta la congelación del Decreto 3065/78, lo que dio pie a que se creyese que era una interpretación correcta, puesto que de lo contrario existirían medios legales para establecer el criterio del Gobierno.

No opinaba lo mismo el Ministerio de Hacienda, según se desprende de los informes que durante varios años se fueron cruzando entre este Ministerio y el Consejo Rector de MUFACE.

Como muestra de la preocupación que el Fondo Especial ya producía en la Asamblea General baste re-

cordar que se formó una Comisión que el 28 de junio de 1979 presentaba lo que ha venido llamarse el "Informe de los Electivos" en el que figuraban ya una "Propuesta de Bases para la solución del Problema del Fondo Especial".

El 14 de diciembre de 1978, la Subsecretaría de Presupuestos y Gasto Público había emitido un informe sobre las disposiciones transitorias de la Ley 29/1975 que ofrecía tres posibilidades de solución entre las que ya figuraba la adoptada actualmente.

El 13 de noviembre de 1979 la Dirección General de lo Contencioso del Estado emitió un informe en el que figuraba el siguiente párrafo: "... es recomendable solventar definitivamente la compleja problemática planteada mediante norma con rango formal de Ley, cuidando de respetar escrupulosamente los principios contenidos en el artículo 90-3 de la Constitución". (Este artículo dice: "La Constitución garantizará el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos)."

## DISPOSICION ADICIONAL QUINTA

Con todos estos antecedentes, en diciembre de 1980 y en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se establece la Disposición Adicional Quinta, que viene a zanjar todas las cuestiones del Fondo Especial, con la repulsa del Consejo Rector de MUFACE por cuanto la citada disposición se elaboró con absoluta marginación de los órganos de dirección de MUFACE que no fueron consultados ni tuvieron oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre la solución al Fondo Especial.

Igualmente en la Asamblea General del mes de octubre, fue rechazada, unánimemente, la citada disposición a pesar de conocerse el informe que José Antonio Tambo, secretario general de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, expuso ante el Consejo Rector de MUFACE y que puede resumirse en lo siguiente:

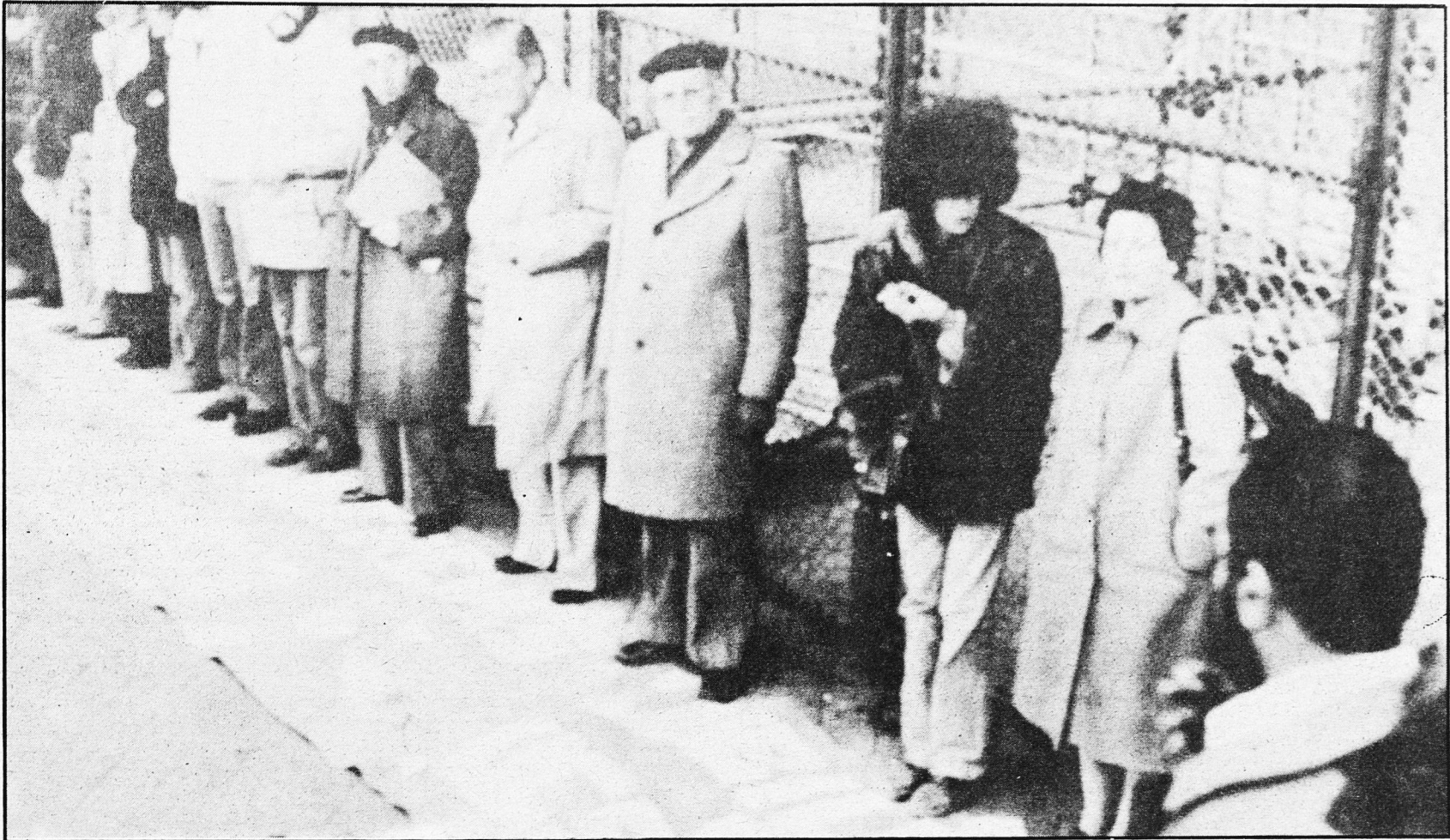
10. El déficit que el Estado se comprometió a garantizar era el desfase financiero entre un colectivo activo decreciente (con los consiguientes menores ingresos por cotizaciones) y un colectivo pasivo creciente (con los correspondientes mayores gastos por prestaciones).

(Cont. en pág. 15)

Cuadro I

	BASES DE COTIZACION	TIPO DE COTIZACION			APORTACIONES DEL ESTADO		
		1ª Etapa	Post.	1-I-78	1 Etapa	Post.	1-I-78
MUTUALISTA	Sueldo, trienios y pagas extraordinarias	2,60%	3%	2,25%	7,40%	8,50%	6,37%
PENSIONISTA	Cuantía de la pensión reconocida	2 %	2,10%	1,70%	7,95%	8,50%	6,37%

# DOSSIER SOBRE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS



(Viene de pág. 14)

26. El Ministerio de Hacienda ha mantenido el criterio de que lo garantizado, a lo sumo, dentro del ámbito discutible de los pretendidos derechos adquiridos,

dado el sistema financiero de reparto simple seguido por las Mutualidades Integradas, es el nivel o cuantía de las prestaciones en vigor a 31 de octubre de 1973. (esta fecha se puso

para eliminar el efecto de anuncio, para evitar que las Mutualidades pudieran incrementar sus prestaciones inmoderadamente).

La Asamblea General de

MUFACE aprobó un documento en el que se rechazaba el contenido de la Disposición Adicional Quinta del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 1981.

No obstante la citada disposición fue aprobada. Y en diez puntos de su texto, entre otras cosas, establece:

Las cuantías de las prestaciones quedan congeladas al nivel de 1 de diciembre de 1978.

La diferencia entre esta cuantía y la de diciembre de 1973 será absorbible y compensable al 50 por 100 de los aumentos de Clases Pasivas.

Las pensiones no vitalicias quedan establecidas a nivel de diciembre de 1978.

Las cotizaciones a partir de enero de 1981, serán las vigentes a 1 de diciembre de 1978, reducidas mediante la aplicación de coeficientes reductores.

Podrán darse de baja hasta el 31 de diciembre de 1981, renunciando a los derechos adquiridos o en vías de adquisición.

El Gobierno, en el plazo de un año, aprobará y remitirá al Congreso de los Diputados, un proyecto de Ley que regule el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado en su doble mecanismo de Clases Pasivas y Mutualismo Administrativo, habilitando las medidas económicas necesarias en tal caso, en los Presupuestos Generales del Estado para 1982.

Posteriormente y por el Real Decreto 383/1981, de 27 de febrero, por el que se dictan normas para la ejecución y desarrollo de la disposición adicional quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981.

Se establece el coeficiente reductor sobre las prestaciones vitalicias:

Las prestaciones reconocidas con anterioridad a diciembre de 1978 vendrán determinadas por la multiplicación de dichas cuantías por el coeficiente reductor:

**MUTUALIDAD NACIONAL DE ENSEÑANZA PRIMARIA:**

Pensiones jubilación:

0,89

Pensiones familiares:

0,92

Las prestaciones producidas con posterioridad a

1978 se transformarán en bases de dichos años multiplicando por los coeficientes siguientes:

Bases	Coefficientes
1979.....	0,801
1980.....	0,743
1981.....	0,657

Una vez reducidas a las bases del año 1978, serán minoradas por los coeficientes reductores.

Por orden de 3 de abril de 1981 se fijan las normas de cotización al Fondo Especial de la MUFACE. Estableciéndose que la cuantía de las cotizaciones de los mutualistas de las Mutualidades integradas en el Fondo Especial de la MUFACE para 1981 serán el resultado de multiplicar la cuota por los coeficientes correspondientes a las bases de los años que se expresan:

Para la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria cuyas cotizaciones están calculadas sobre bases de 1981 se minorarán multiplicándolas por el coeficiente 0,58 (resultado de multiplicar el Coeficiente transformador 0,657 por el coeficiente reductor de las pensiones de jubilación, 0,89).

Esta es toda la información que de forma resumida puedo ofrecer a los lectores de "Pissarra", estoy seguro que en la lectura de todos estos datos saltarán innumerables preguntas, se sentirá ira, inconformismo y desaliento, es posible que se piense que estamos a merced de lo que las altas esferas quieran decir, pero pienso que puede abrirse una esperanza. El gobierno está comprometido a una nueva Ley. Tenemos unas Juntas Provinciales que deben ser Cauce de las aspiraciones de los mutualistas, existe una Asamblea General en la que también podemos sentirnos representados, y sobre todo, si queremos participar, tendremos que ser oídos, porque somos muchos, lo único que necesitamos es estar unidos y desear conseguir lo mejor que pueda lograrse.

Antonio Ballester

## GRAFICAS

