

# La casuística de los Regímenes Especiales de Protección Social de los Funcionarios Públicos: Estado de la Cuestión

## The casuistry of the Special Schemes of Social Protection for Civil Servants: State of Play

RAQUEL VELA DÍAZ

PROFESORA INTERINA. ÁREA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE JAÉN

### Resumen

El presente artículo analiza la especial complejidad normativa y subjetiva que se desprende de la regulación de los distintos Regímenes Especiales de los funcionarios públicos. A su vez, pone de manifiesto que los últimos cambios normativos, lejos de simplificar el sistema de protección social, han generado una casuística aún mayor.

### Abstract

The present article analyzes the special normative and subjective complexity that emerges from the regulation of the different Special Schemes of civil servants. In turn, shows that the latest normative changes, far of simplifying the social protection system, has generated an even greater casuistry.

### Palabras clave

Regímenes Especiales de Seguridad Social, Funcionarios Públicos, Sistema de Clases Pasivas, Mutualismo Administrativo, protección social

### Keywords

Special Schemes of Social Security, Civil Servants, System of passive classes, Administrative mutualism, social protection

## 1. PLANTEAMIENTO GENERAL. ESTRUCTURA TRADICIONAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: RÉGIMEN GENERAL Y REGÍMENES ESPECIALES

Los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), delimitan el campo de aplicación de los sujetos incluidos dentro del Sistema de la Seguridad Social, así como la estructura de dicho sistema, distinguiendo dentro del mismo tres conceptos básicos: Régimen General, Regímenes Especiales y Sistemas Especiales.

En cuanto al campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social, el art. 7 incluye dentro del mismo, a efectos de las prestaciones de modalidad contributiva, a todos los españoles cualesquiera que sea su sexo, estado civil y profesión, que residan en territorio nacional y a los extranjeros que residan o se encuentren legalmente en España, siempre que, en ambos supuestos ejerzan su actividad en territorio nacional y estén incluidos en alguno de los apartados siguientes:

- Trabajadores por cuenta ajena que presten sus servicios en las condiciones establecidas por el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores en las distintas ramas de la actividad económica o asimilados a ellos, bien sean eventuales, de temporada o fijos, aun de trabajo discontinuo, e incluidos los trabajadores a distancia, y con independencia, en todos los casos, del grupo profesional del

trabajador, de la forma y cuantía de la remuneración que perciba y de la naturaleza común o especial de su relación laboral.

- Trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de empresas individuales o familiares, mayores de dieciocho años, que reúnan los requisitos que de modo expreso se determinen reglamentariamente.
- Socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado.
- Estudiantes.
- Funcionarios públicos, civiles y militares

En relación a la estructura del Sistema de Seguridad Social y de conformidad con el art. 9 de la LGSS, dicha estructura se integra, por un lado, por el Régimen General, y por otro lado, por los Regímenes Especiales. Se trata por tanto de un sistema dualista y fragmentado. El Régimen General incluye a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios, y a los colectivos que con posterioridad se les han ido asimilando, tal y como se detalla en el art. 136 LGSS, actuando dicho Régimen como modelo estándar de referencia protectora. Los Regímenes Especiales, por su parte, se establecen, a tenor del art. 10.1 LGSS, en aquellas actividades profesionales en las que por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo o de lugar o por la índole de sus procesos productivos, hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social.

La especialidad de los Regímenes Especiales radica en la existencia de una regulación propia y distinta para colectivos específicos en la acción protectora, en las prestaciones, organización y financiación separada. En este sentido, el criterio que preside la composición de los colectivos que los integran se traduce a veces en privilegios y otras veces en infraprotección.

La inclusión en el Sistema de la Seguridad Social puede tener lugar en el Régimen General o en alguno de los Regímenes Especiales, o en los dos a la vez, si se trata de la realización de dos actividades que den lugar a la inclusión del sujeto en más de un régimen de la Seguridad Social (pluriactividad), bien simultáneamente, bien de modo sucesivo a lo largo de la vida profesional del trabajador. El trabajador puede también encontrarse en el Régimen General cuando realiza dos o más actividades que den lugar a la inclusión todas ellas en el Régimen General (pluriempleo)<sup>1</sup>.

Finalmente, en relación también con la estructura del Sistema de Seguridad Social, el art. 11 LGSS hace referencia a los llamados “Sistemas Especiales”. A este respecto, en aquellos Regímenes de la Seguridad Social en que resulte necesario, se podrán establecer Sistemas Especiales exclusivamente en alguna o algunas de las siguientes materias: encuadramiento, afiliación, forma de cotización o recaudación. En la regulación de tales sistemas informará el Ministerio competente por razón de la actividad o condición de las personas en ellos incluidos<sup>2</sup>.

La creación de Regímenes Especiales ha sido una de las vías utilizadas para la expansión de la Seguridad Social desde antes de la Ley de Bases de 1963. Por este motivo,

<sup>1</sup> BLASCO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.A.: *Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 22-23.

<sup>2</sup> Los Sistemas Especiales más recientemente incluidos dentro del Régimen General de la Seguridad Social son el Sistema Especial para Empleados de Hogar y el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios.

dicha Ley se planteó, como uno de los principales objetivos a conseguir, la tendencia a la unidad, es decir, controlar el crecimiento desordenado de dichos Regímenes, ya que se traducía en una excesiva fragmentación, a través de los mecanismos establecidos por el art. 10 de la LGSS:

- Enumerando en dicho precepto una serie de Regímenes Especiales y requiriendo respecto de algunos de ellos una ley formal para su regulación.
- Recomendando que en la regulación de los mismos debía tenderse a la homogeneidad con el Régimen General.
- Previendo mecanismos de integración en el Régimen General o en otros Regímenes Especiales de algunos de los enumerados en el propio art. 10.

No obstante, la realidad fue bien distinta ya que no sólo se utilizaron estos mecanismos para poner coto a la fragmentación existente, sino que al dejar el propio precepto abierta la posibilidad de crear nuevos Regímenes Especiales para otros grupos por vía simplemente reglamentaria, esta fue la vía utilizada para crear nuevos Regímenes. El resultado del proceso de expansión de la Seguridad Social en los años sesenta y setenta fue que el texto de la Ley de Seguridad Social contempló once Regímenes Especiales, aunque no todos fueron creados y regulados (agrícolas, trabajadores del mar, empleados del hogar, estudiantes, representantes de comercio, socios de cooperativas, funcionarios, etc.). Posteriormente se crearon por el Ministerio de Trabajo otros seis Regímenes Especiales no contemplados expresamente en dicho texto legal (ferroviarios, mineros del carbón, artistas, escritores de libros, toreros y futbolistas)<sup>3</sup>.

Asistíamos así a un período de florecimiento de Regímenes Especiales que, salvo por la necesaria adaptación de unas reglas pensadas para el trabajo por cuenta ajena, y pocas razones más, distaban de justificar su mantenimiento y rebajaban el nivel de acción protectora, o mantenían determinadas ventajas por motivos del pasado<sup>4</sup>. Este es el caso del colectivo de funcionarios públicos, que bajo un régimen privilegiado, disfrutó con décadas de anticipación de determinadas ventajas frente a otros colectivos.

De hecho, el modelo contó en su día con el apoyo del propio Tribunal Constitucional, al considerar que “el art. 14 CE, en principio, no alcanza a corregir las desigualdades existentes entre los distintos Regímenes que integran la Seguridad Social. La articulación del sistema en un Régimen General y diversos Regímenes Especiales se justifica por las peculiaridades socioeconómicas, laborales productivas o de otra índole que concurren”<sup>5</sup>.

No obstante, se produce una rectificación parcial al cabo de los años afirmando que “ésta doctrina no puede aplicarse de manera automática a todos los supuestos de confluencia o concurrencia de regímenes jurídicos dispares, porque ello equivaldría a dejar al arbitrio del legislador o del Gobierno la eficacia del principio de igualdad (...); debe irse más allá del dato puramente formal de la diversidad de ordenamientos jurídicos y comprobar si desde una

<sup>3</sup> BLASCO LAHOZ, J.F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.A.: *Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, op. cit., pág. 24-25.

<sup>4</sup> GARCÍA MURCIA, J., CASTRO ARGÜELLES, M<sup>a</sup>. A. y RODRÍGUEZ CARDO, I.A.: “La estructura del sistema de Seguridad Social y su proyectada reforma”, *Foro de Seguridad Social*, núms. 17 y 18, 2007, pág. 7.

<sup>5</sup> STCO 173/1988, de 3 de octubre.

perspectiva material esa diversidad responde a diferencias reales que, por ser objetivas, razonables y congruentes, constituyen suficiente justificación del tratamiento desigual”<sup>6</sup>.

Se podría presumir así una clara regresión posterior de los Regímenes Especiales, un necesario cambio en la estructura que ya había sido calificada duramente por un sector de la doctrina como “discriminatoria, excesivamente fragmentada, inadaptada a la realidad económica actual, confusa y de complicada gestión”<sup>7</sup>. De esta forma, la referencia a la gran dispersión de Regímenes existente constituyó una constante habitual y reiterada que quedó plasmada en distintos documentos de análisis, estudios y programas gubernamentales de reforma, en los que estuvieron implicados partidos políticos, interlocutores sociales y colectivos afectados, bajo la siguiente orientación o propuesta: avanzar hacia la unión de Regímenes, o al menos, hacia un modelo referido a trabajadores por cuenta ajena y a trabajadores por cuenta propia o autónomos. En las recomendaciones del Pacto de Toledo (especialmente en su importante renovación de 2003) se reiteraba la idea de unificar los Regímenes en dos, tanto por exigencias de racionalización, como de equidad. En esta línea de instaurar dos grandes regímenes públicos de protección, el Régimen General de trabajadores por cuenta ajena y el Régimen de Autónomos en sus diversas tipologías, la doctrina ya señaló en su día que el Régimen General podría permitir la inclusión también de los regímenes funcionariales actuales, con sus correspondientes peculiaridades y especificidades<sup>8</sup>.

Esa tendencia se ha traducido en que la mayoría de los Regímenes Especiales existentes se han ido suprimiendo e integrando en el Régimen General. En este sentido, el Acuerdo Social y Económico de 2011, para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, estableció entre sus prioridades el avance en la integración de Regímenes de Seguridad Social, especialmente respecto a la integración del Régimen Especial Agrario y el compromiso de integración del Régimen Especial de los Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social. Si bien, como acertadamente se ha puesto de manifiesto, no se trata sólo de simplificar y racionalizar, sino también de tender a una mayor homogeneidad en el marco de una diversificación simplificada, debiendo ser el Régimen General el referente e ideal de cobertura<sup>9</sup>.

No obstante, ese no ha sido el caso de los Regímenes Especiales de los Funcionarios Públicos, o al menos de manera íntegra. Ya en su día, quedó señalado que uno de los mayores obstáculos a superar en la simplificación de Regímenes vendría dado por la desaparición del Sistema propio o Régimen “externo” de los funcionarios públicos, considerado incluso como “una reliquia de otros tiempos”<sup>10</sup>, y a la vez, defendido por poderosos intereses corporativos<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Sobre el fundamento sentado por las SSTCO 39/1992, de 30 de marzo y 184/1993, de 20 de septiembre, la STCO 268/1993, de septiembre.

<sup>7</sup> DESDENTADO BONETE, A; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, B. y GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ, E.: *La reforma de las pensiones de la Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 147 y 148.

<sup>8</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Proceso de Convergencia e integración de los Regímenes de Seguridad Social: significación y aspectos críticos”, *Temas Laborales*, nº 112, 2011, pág. 122.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 120.

<sup>10</sup> GONZALO GONZÁLEZ, B. y NIÑO RUBIO, J.L.: *Seguridad Social de los funcionarios públicos en España*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 13.

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y BARREIRO GONZÁLEZ, G.: “El proceso de integración de los Regímenes Especiales: marco conceptual y finalista”, en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y MARTÍNEZ BARROSO, M. R. (Dir.): *Las vías de integración y racionalización de los Regímenes Especiales*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2009, pág. 39-40.

Se viene planteando así la necesidad de simplificar dichos Regímenes, poniendo fin a la dispersión normativa y complejidad subjetiva que los caracteriza<sup>12</sup>.

Por ello, a la crítica generalizada en torno a la configuración que durante años ha existido de los Regímenes Especiales de Seguridad Social por su excesiva fragmentación, hay que añadir en particular la existente respecto a los funcionarios públicos. El surgimiento de los Regímenes de los funcionarios públicos obedece a causas complejas vinculadas a la posición jurídica y burocrática de los funcionarios dentro del ámbito de la Administración del Estado moderno, de manera que tenderían a forjarse sistemas de previsión social específicos de las categorías y cuerpos funcionariales; “regímenes específicos” a los que se yuxtapondrían después los distintos regímenes públicos de los trabajadores asalariados. Podríamos considerar que se trata de una materia todavía no resuelta en su totalidad dentro del proceso de racionalización de la estructura del Sistema de Seguridad Social<sup>13</sup>.

## 2. UNA APROXIMACIÓN A LOS REGÍMENES ESPECIALES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Entre los Regímenes Especiales reconocidos en el art. 10 de la LGSS, se encuentra el de los Funcionarios públicos, civiles o militares (art. 10.2.c). Además de éste, el precepto hace referencia al Régimen Especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, al de los trabajadores del mar, y finalmente, al de los estudiantes<sup>14</sup>.

El Régimen Especial de los Funcionarios públicos, civiles o militares se regirá por la Ley específica dictada a tal efecto, que debe tender en su regulación a la homogeneidad con el Régimen General, tal y como se desprende del apartado tercero del citado art. 10<sup>15</sup>.

A partir de tal precepto, y atendiendo al criterio hermenéutico literal, se podría interpretar que la norma pretende regular solamente un Régimen común y único de Seguridad Social para todo aquel que presta servicios para una Administración, pero la realidad muestra lo desatinado de dicha conclusión, ya que nuestro Ordenamiento Jurídico carece de una regulación homogénea al respecto<sup>16</sup>. Es decir, no existe un único Régimen Especial de Seguridad Social que englobe a todos los funcionarios que prestan sus servicios en la Administración Pública, entendida ésta en sentido amplio. Ello, en primer lugar, porque el legislador ha regulado tres Regímenes Especiales diferenciados: uno para los funcionarios civiles del Estado; otro para los miembros de las Fuerzas Armadas; y otro específico para el

---

<sup>12</sup> Véase ampliamente algunas de las conclusiones y actuaciones propuestas con el fin de racionalizar y simplificar el Régimen de Clases Pasivas e integrar los tres Regímenes del Mutualismo Administrativo en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y BARREIRO GONZÁLEZ, G.: “El proceso de integración de los Regímenes Especiales: marco conceptual y finalista”, *op. cit.*, págs. 40-41.

<sup>13</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Proceso de Convergencia e integración de los Regímenes de Seguridad Social: significación y aspectos críticos”, *op. cit.*, pág. 121.

<sup>14</sup> Si bien, el propio art. 10 e) deja abierta la posibilidad de crear nuevos regímenes especiales para otros grupos si el Ministerio de Empleo y Seguridad Social lo considera necesario.

<sup>15</sup> Para un análisis de los antecedentes históricos y normativos del sistema de protección social de los funcionarios públicos, véase ALMANSA PASTOR, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1989.

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: “Racionalización y simplificación de los Regímenes Especiales de los Funcionarios Públicos. Clases Pasivas del Estado” en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y MARTÍNEZ BARROSO, M. R. (Dir.): *Las vías de integración y racionalización de los Regímenes Especiales*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2009, pág. 171.

personal al servicio de la Administración de Justicia. Y en segundo lugar, un amplio grupo de funcionarios, que serán más en el futuro, tienen cubiertos los riesgos sociales encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social<sup>17</sup>.

La estructura de gestión y acción protectora de cada uno de estos Regímenes Especiales se ordenan mediante tres mecanismos o ámbitos de cobertura distintos<sup>18</sup>, que se articulan, a su vez, sobre reglas específicas de gestión, financiación y acción protectora, tal y como se señala:

1.- Un sistema común que garantiza y reconoce pensiones vitalicias de jubilación, invalidez, muerte y supervivencia, regulado por la Ley de Clases Pasivas del Estado mediante RD Legislativo 670/1987, de 30 de abril, desarrollado por el RD 172/1988, de 22 de febrero, y la Resolución de 29 de diciembre de 1995. Esta regulación experimenta todos los años cambios de cierto alcance a través de las Leyes de Presupuestos Generales, y la orientación básica es la de equiparar su regulación con el Régimen General de la Seguridad Social.

2.- Un sistema de mutualismo administrativo, independiente para cada uno de los tres colectivos de funcionarios que los integran. Se trata de un ámbito de acción complementaria del nivel anterior, que además reconoce prestaciones de accidente o enfermedad, incapacidad transitoria y otras situaciones asistenciales. Es gestionado por Entidades diferenciadas, propias de la protección social mutualista y entre las que existen ciertas diferencias:

- El Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, que se gestiona por la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), y cuyo régimen jurídico se recoge en el RD Legislativo 4/2000, de 23 de junio<sup>19</sup>, y el RD 375/2003, de 28 de marzo, que lo desarrolla.
- El Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cuya gestión corresponde al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), regulado por el RD Legislativo 1/2000, de 9 de junio<sup>20</sup>, y por el RD 1.726/2007, de 21 de diciembre, que lo desarrolla.
- El Régimen Especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia, que gestiona la Mutualidad General Judicial (MUGEJU), cuyo régimen jurídico desarrollan el RD Legislativo 3/2000, de 23 de junio<sup>21</sup>, y el RD 1.026/2011, de 15 de julio.

3.- Prestaciones de ayuda o asistencia familiar, también común a los tres Regímenes, que ilustra un proceso de convergencia o equiparación del nivel de protección de los funcionarios públicos incluidos en los Regímenes Especiales con el resto de los trabajadores integrados en el Sistema de Seguridad Social<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> GORELLI HERNÁNDEZ, J., et al: *Lecciones de Seguridad Social* (4ª ed.), Tecnos, Madrid, 2014, pág. 405.

<sup>18</sup> Como en su día señaló un sector de la doctrina, se trata de una regulación de la seguridad social estructurada en forma tripartita. Vid. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de la Seguridad Social*, Cívitas, Madrid, 2002.

<sup>19</sup> Este Real Decreto Legislativo deroga la Ley 29/1975, de 27 de junio.

<sup>20</sup> Deroga la Ley 28/1975, de 27 de junio.

<sup>21</sup> Deroga la Ley 16/1978, de 7 de junio.

<sup>22</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, 12ª Edición, Tecnos, Madrid, 2016, pág. 598.

Por tanto, los tres Regímenes tienen un “tronco común” constituido por el Régimen de Clases Pasivas del Estado por un lado, a través del cual se reconocen las pensiones y que está gestionado directamente por el Ministerio de Hacienda y Función Pública<sup>23</sup>, y las prestaciones de ayuda o asistencia familiar por otro. Estos mecanismos de cobertura, garantizan las prestaciones sociales suficientes a los funcionarios públicos ante situaciones de necesidad, dando así respuesta al mandato constitucional contenido en el art. 41 CE. Esa especialidad se refleja en que las reglas de su funcionamiento se apartan de las que han sido comunes a los demás Regímenes Especiales de la Seguridad Social, con lo que en ocasiones se ha dudado si estos Regímenes Especiales forman parte del sistema de la Seguridad Social<sup>24</sup>.

Y como también se ha puesto de manifiesto, la existencia de estos regímenes funcionariales y su diversidad en el esquema protector, refleja las aporías de nuestro sistema de protección social pública, incluso, la ruptura del principio de unidad que debería informar a “*un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos*” tal y como se desprende del citado art. 41 de nuestro texto constitucional<sup>25</sup>.

Ante la complejidad que se desprende de la regulación normativa de estos Regímenes Especiales, se viene demandando desde tiempo atrás una mayor homogeneidad en el sistema de protección social de los funcionarios públicos, puesto que unos disfrutaban del Régimen de protección mutualista y otros no, a lo que hay que añadir que el Régimen de Clases Pasivas no incluye en su ámbito de aplicación a todos los funcionarios.

En este sentido, la tendencia del legislador no parece dirigirse a la unificación de los Regímenes Especiales de los funcionarios públicos, sino a la incorporación de este colectivo en el Régimen General de la Seguridad Social, al menos en materia de pensiones. Así se plasmó en su día en el art. 20 del RD-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que ordenó la integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social, entendiéndose por funcionarios de nuevo ingreso los que accedían a tal condición a partir del 1 de enero de 2011<sup>26</sup>, si bien, a los exclusivos efectos de la protección por Clases Pasivas, manteniéndose la acción protectora gestionada por las actuales mutualidades de funcionarios<sup>27</sup>. El citado art. 20 del RD-Ley 13/2010 ha sido derogado

<sup>23</sup> PANIZO ROBLES, J.A.: “La Seguridad Social al inicio de 2011 (Comentarios a la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y otras disposiciones legales de reciente promulgación)”, *Revista Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 335, pág. 47.

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: *Las prestaciones de la Seguridad Social: Teoría y Práctica*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2016, pág. 649.

<sup>25</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Proceso de Convergencia e integración de los Regímenes de Seguridad Social: significación y aspectos críticos”, *op. cit.*, pág. 127.

<sup>26</sup> El apartado 1 de dicho precepto establecía: “*Con efectos de 1 de enero de 2011 y vigencia indefinida, el persona que se relaciona en el art. 2.1 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, excepción hecha del comprendido en la letra i), estará obligatoriamente incluido, a los exclusivos efectos de lo dispuesto en dicha norma y en sus disposiciones de desarrollo, en el Régimen General de la Seguridad Social siempre que el acceso a la condición de que se trate se produzca a partir de aquella fecha*”. Por tanto, los comprendidos en la citada letra i) seguirán rigiéndose por las normas de Clases Pasivas del Estado.

<sup>27</sup> Este proceso de integración en el Régimen General comenzó con anterioridad con la integración en el mismo de los funcionarios de la Administración Local y los de las Comunidades Autónomas.

Como señala PANIZO ROBLES, J.A.: “La Seguridad Social al inicio de 2011”, *op. cit.*, pág. 48, el hecho de la existencia de diferentes Regímenes de Seguridad Social que encuadrasen a personas que podían desarrollar una

posteriormente por la disposición derogatoria única 20 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS), recogiéndose idéntica previsión legal, es decir, la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso, en la disposición adicional tercera de dicha Ley General de Seguridad Social, así como en su art. 136.2.1., que señala al personal funcionario al servicio de las administraciones públicas y de las entidades y organismos vinculados o dependientes de ellas *dentro del campo de aplicación del Régimen General, salvo que estén incluidos en el Régimen de Clases Pasivas*.

Sin embargo, lejos de una supuesta voluntad integradora, la finalidad declarada es otra diferente, ligada a la coyuntura de crisis económica de los últimos años: tratar de aumentar el número de cotizantes a la Seguridad Social y, en consecuencia, los ingresos de la Tesorería General de la Seguridad Social. Así, el apartado IX de la exposición de motivos del citado RD-Ley 13/2010 establecía como objetivo *simplificar y armonizar los actuales sistemas de pensiones públicas, y lo que en el contexto actual es más relevante, se incrementa el número de cotizantes a la Seguridad Social, y, en consecuencia, los ingresos de la Tesorería General de la Seguridad Social*.

No obstante, tal objetivo no se alcanzaba con la previsión contenida en dicho art. 20 (actual disposición adicional tercera de la LGSS), al afectar exclusivamente a los funcionarios de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011<sup>28</sup>. Ya en su día y con el fin de suprimir las diferencias entre el Régimen de Clases Pasivas del Estado y el Régimen General de la Seguridad Social, la Disposición Adicional sexagésima segunda de la Ley 2/2008, de PGE para 2009, mandató al Gobierno para que, previa negociación con las organizaciones sindicales en la Mesa del Diálogo Social existente para el seguimiento y desarrollo del Pacto de Toledo, propusiese las medidas legales necesarias en orden a continuar el proceso de armonización del Régimen de Clases Pasivas del Estado con el Régimen General de la Seguridad Social.

Debe tenerse en cuenta que la integración es relativa, pues sólo afecta al “Régimen de Clases Pasivas”, de modo que sólo afectará a la rama de pensiones, pero no a la de asistencia sanitaria, servicios sociales y demás prestaciones económicas prestadas a través de los mecanismos mutualistas (MUFACE, ISFAS o MUGEJU) previstos para el conjunto de los funcionarios. En consecuencia, aunque con esta previsión se sigue avanzando en la homogeneización de la cobertura de los diferentes Regímenes de Seguridad Social aplicados a los funcionarios de una misma o de diversas Administraciones, aún habrá que esperar para

---

misma actividad, incluso en el mismo centro de trabajo, podía originar que, ante un mismo trabajo, con una misma antigüedad y una retribución igual, se produjesen diferencias de protección social, llevó a procurar el máximo acercamiento de la regulación del Régimen de Clases Pasivas del Estado con el Régimen General, siguiendo los criterios legales y políticos sobre la misma materia.

<sup>28</sup> DE TORRES DIEZ-MADROÑERO, P.: “La integración en el régimen general de la Seguridad Social de los funcionarios públicos a partir del 1 de enero de 2011: Diferencias destacables con el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 104, 2013, pág. 122. La autora pone de manifiesto en el citado trabajo que dicha integración supone un mayor sacrificio económico para el funcionario integrado.

que sea total. Por tanto, las especificidades se mantendrán aunque la tendencia se dirija a reducirlas<sup>29</sup>.

A este respecto, tal y como ha señalado un sector de la doctrina, hubiera sido más acertado mantener o crear *ex novo* un único sistema mutualista para todos los funcionarios de la Administración General del Estado, donde se incorporaran los tres colectivos, además del Régimen de Clases Pasivas común<sup>30</sup>.

Finalmente, cabe añadir además que a raíz de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, el Régimen General presenta una tendencia expansiva, siendo continuo el proceso de reducción del ámbito subjetivo de los Regímenes Especiales de funcionarios en beneficio del Régimen General. Así sucede en particular respecto de los funcionarios de las Comunidades Autónomas (o a ellas transferidos y que ingresen voluntariamente en Cuerpos o Escalas propios de estas Administraciones Públicas territoriales), de la Administración Local y respecto de la Administración institucional del Estado, así como de los funcionarios interinos y de empleo al servicio de la Administración civil, junto con los contratados temporalmente y funcionarios en prácticas, tratándose por tanto de un número creciente.

En definitiva, para una misma prestación de servicios profesionales, con ocupación de un mismo puesto de trabajo y ubicación en el mismo organismo público, incluso en la misma unidad administrativa, encontramos dos soluciones de protección social bien diferentes. La persistencia de esta diferente respuesta, que se sigue proyectando en numerosos aspectos, genera importantes y hoy poco justificables o sostenibles quiebras de los principios de coherencia, equidad y racionalidad del Sistema<sup>31</sup>.

### **3. COLECTIVOS DE FUNCIONARIOS INTEGRADOS CON ANTERIORIDAD EN EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, establece en su art. 3.2 en relación al campo de aplicación, los colectivos que quedan excluidos de este Régimen especial, que se regirán por sus normas específicas.

La Seguridad Social de los funcionarios no sometidos al Real Decreto Legislativo 4/2000 se encuentra regulada en diferentes normas, existiendo una auténtica dispersión normativa en cuanto a su integración, siendo de aplicación, a todos los efectos, el Régimen General de la Seguridad Social a los siguientes colectivos:

- a. Funcionarios de la Administración Local:
  - El Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local, establece los términos así

---

<sup>29</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, op. cit., pág. 597.

<sup>30</sup> GORELLI HERNÁNDEZ, J., et al: *Lecciones de Seguridad Social* (4ª edición), op. cit., pág. 406.

<sup>31</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social*, op. cit., pág. 597.

como los efectos jurídicos de la integración del personal pasivo y activo que venía recibiendo la acción protectora de la Seguridad Social a través de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

- b. Funcionarios de Organismos Autónomos:
  - Debido a la falta de desarrollo de un Régimen Especial en el que encuadrar a este colectivo, el mismo queda encuadrado en el Régimen General de la Seguridad Social, conforme a los términos establecidos en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 10 de enero de 1987.
- c. Funcionarios interinos y de empleo de la Administración de Justicia:
  - Se trata de los magistrados suplentes, jueces, fiscales y secretarios judiciales sustitutos y funcionarios interinos al servicio de la Administración de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 472.2 de la LOPJ al amparo de los establecido en el art. 1 del RD 960/1990, de 13 de julio, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social al personal interino al servicio de la Administración de Justicia.
- d. Funcionarios del Estado transferidos a las Comunidades Autónomas:
  - Se trata de los funcionarios del Estado transferidos a las Comunidades Autónomas que hayan ingresado o ingresen voluntariamente en cuerpos o escalas propios de la comunidad autónoma de destino, cualquiera que sea el sistema de acceso, de acuerdo con lo establecido en el art. 136.2.n) del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.
- e. Españoles no residentes en territorio nacional que ostenten la condición de funcionarios o empleados de Organizaciones Internacionales:
  - Se trata de los españoles no residentes en territorio nacional que ostentan la condición de empleados (no se distingue entre funcionarios y no funcionarios) de organizaciones internacionales de carácter intergubernamental, conforme a lo establecido en el art. 1.1 del RD 2805/1979, de 7 de diciembre, por el que se incluye en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social a los españoles no residentes en territorio nacional que ostenten la condición de funcionarios o empleados de Organizaciones Internacionales.
- f. Personal español no residente en territorio nacional al servicio de la Administración española en el extranjero:
  - De conformidad con el art. 1 del Real Decreto 2234/1981, de 20 de agosto, por el que se regula la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración Pública en el extranjero, el mismo quedará incluido en el Régimen General de la Seguridad Social
- g. Personal de administración y servicios dependientes de las Universidades:
  - En virtud del art. 3.2.h) del Real Decreto Legislativo 4/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre la Seguridad Social de los Funcionarios

Civiles del Estado, el personal de administración y servicios propio de las Universidades queda excluido expresamente de este Régimen Especial.

h. Funcionarios de la Administración de la Seguridad Social:

- Por aplicación del art. 3.2.e) del Real Decreto Legislativo 4/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, el citado colectivo también queda excluido de dicho Régimen Especial.

#### **4. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN COMÚN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: EL RÉGIMEN DE CLASES PASIVAS DEL ESTADO**

##### **4.1. Algunas notas introductorias**

En primer lugar, y como ya se ha indicado, debe tenerse en cuenta que la entrada en vigor en su día del RD Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, ha supuesto la aplicación a los funcionarios de nuevo ingreso, a partir del 1 de enero de 2011, del sistema de Mutualismo Administrativo, no incorporándose por tanto al Sistema de Clases Pasivas. Se trata por tanto de un Régimen avocado a su desaparición con el tiempo, ya que los citados funcionarios han pasado a integrarse desde esa fecha en el Régimen General de la Seguridad Social a efectos de la protección otorgada por el Régimen de Clases Pasivas.

No obstante, pese a que esta reforma parece enmarcarse dentro de la tendencia de armonización y convergencia de los Regímenes Especiales de funcionarios con el Régimen General, se ha generado una casuística aún mayor, emergiendo tres categorías:

- Personal incluido en el Régimen de Clases Pasivas del Estado y en el mutualismo administrativo: mayoritariamente el personal que hubiera adquirido la condición de funcionario de carrera o en prácticas con anterioridad al 1 de enero de 2011.
- Personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social a todos los efectos: el personal que ya estuviera integrado en este régimen a 31 de diciembre de 2010, citados en el epígrafe anterior.
- Personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social a efectos de pensiones y en el mutualismo administrativo: es el personal que haya adquirido la condición de funcionario público o en prácticas a partir del 1 de enero de 2011 cuyo Cuerpo o Escala estuviera adscrito al Régimen Especial de Funcionarios Públicos a 31 de diciembre de 2010, quedando incluidos a efectos de pensiones en el Régimen General y manteniendo además el mutualismo administrativo.

Como se desprende de lo anterior, la medida no ha cumplido ni de lejos con los objetivos marcados en el apartado IX de la Exposición de Motivos del Real Decreto 13/2010 que señalaba que *“con esta medida se simplifican y armonizan los actuales sistemas de pensiones públicas”*.

El sistema de Clases Pasivas se regula fundamentalmente en el RD Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado (TRLCP), que viene a regular, más que un Régimen, un subsistema dentro del Sistema español de Seguridad Social. En este caso, y a diferencia de lo que ocurre con el Mutualismo Administrativo, se opera con un conjunto de disposiciones comunes que afectan a los tres colectivos indicados, sin perjuicio de la existencia de ciertas matizaciones en cuanto a determinadas peculiaridades de los mismos.

La noción de lo que debe entenderse por Régimen de Clases Pasivas del Estado, la obtenemos por tanto de la citada norma, cuyo art. 1.1 señala que, *a través del Régimen de Clases Pasivas, el Estado garantiza al personal comprendido en su ámbito de cobertura, la protección frente a los riesgos de vejez, incapacidad y muerte y supervivencia*. No obstante, cabe señalar que las previsiones contenidas en dicho texto legal no han sido desde sus inicios las más adecuadas para hacer frente a las necesidades de protección social de los funcionarios públicos, de ahí los numerosos cambios y modificaciones que ha sufrido desde el inicio de su vigencia. Y pese a las recomendaciones que en su día se hicieron encaminadas a la elaboración de un nuevo texto refundido capaz de esclarecer y armonizar dicha materia, no ha llegado a cumplirse. Así, las disposiciones finales 4ª de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre y 10ª de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, encomendaban al Gobierno la elaboración de un nuevo texto legal que regularizara y aclarara ésta materia, sin embargo, no se ha cumplido con este encargo encomendado.

El art. 2.1 del RD Legislativo 670/1987 establece el ámbito subjetivo de aplicación del Régimen de Clases Pasivas abarcando una pluralidad amplia de empleados públicos<sup>32</sup>, enumeración que debe completarse con los numerosos supuestos regulados de forma especial y debe entenderse que los incluidos en el ámbito del Mutualismo Administrativo ya mencionados, deben también estar incluidos en dicho Régimen. Este mismo precepto fue el empleado por el propio Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, para integrar en el

---

<sup>32</sup> De acuerdo con lo establecido en el art. 2.1 del TRCP, constituyen el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas:

- a) Los funcionarios de carrera de carácter civil de la Administración del Estado.
- b) El personal militar de carrera, y el de las Escalas de complemento y reserva naval y el de tropa y marinería profesional que tuviera adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro.
- c) Los funcionarios de carrera de la Administración de Justicia.
- d) Los funcionarios de carrera de las Cortes Generales.
- e) Los funcionarios de carrera de otros órganos constitucionales o estatales, siempre que su legislación reguladora así lo prevea.
- f) El personal interino a que se refiere el artículo 1.º del Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre.
- g) El personal mencionado en las precedentes letras que preste servicio en las diferentes Comunidades Autónomas como consecuencia de haber sido transferido al servicio de las mismas.
- h) Los funcionarios en prácticas pendientes de incorporación definitiva a los distintos, Cuerpos, Escalas y Plazas, así como los alumnos de Academias y Escuelas Militares a partir de su promoción a Caballero Alférez-Cadete, Alférez alumno, Sargento-alumno o Guardiamarina.
- i) Los ex Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación y otros cargos referidos en el artículo 51 de este texto.
- j) El personal que cumpla el servicio militar en cualquiera de sus formas, los Caballeros Cadetes, Alumnos y Aspirantes de las Escuelas y Academias Militares y el personal civil que desempeñe una prestación social sustitutoria del servicio militar obligatorio.
- k) El personal militar de empleo, y el de las Escalas de complemento y reserva naval y el de tropa y marinería profesional que no tenga adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro.

Régimen General de la Seguridad Social el Régimen de los funcionarios públicos, recogido en la actualidad en la disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS).

A su vez, cabe tener en cuenta como ya hemos afirmado, que un gran número de funcionarios públicos se encuentran en el Régimen General, entre ellos, funcionarios de organismos autónomos, personal de administración y servicios de Universidades, funcionarios del Estado transferidos a Comunidades Autónomas, etc. En consecuencia, el paso de los años ha conllevado un decrecimiento de la afiliación al Régimen de Clases Pasivas, pasando de ser el común para los funcionarios a convertirse en secundario en atención al número de ellos adscrito al mismo<sup>33</sup>.

#### 4.2. Cotización en el Régimen de Clases Pasivas del Estado

A diferencia de lo que sucede en los regímenes de Seguridad Social de trabajadores por cuenta ajena, en los que la base de cotización está conformada por el prorrateo mensual de todas las retribuciones percibidas por el trabajador, de conformidad con lo establecido en el art. 147 LGSS, en el caso del Régimen de Clases Pasivas, así como en la cotización a las Mutualidades Generales de Funcionarios, la cuota a abonar resulta de aplicar un determinado tipo de cotización o porcentaje a una cantidad que se denomina “haber regulador”, que tiene una cuantía fija para todos los funcionarios incluidos en el mismo grupo funcional<sup>34</sup>, independientemente del importe de las retribuciones a percibir y en función del puesto concreto ejercido. Los importes de los citados “haber reguladores” vienen determinados de manera anual en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado<sup>35</sup>.

A efectos de pensiones, el importe de la cuota de derechos pasivos a abonar por parte del personal funcionario, se determina mediante la aplicación al haber regulador que sirva de base el tipo porcentual del 3,86%. La cuantía mensual de la cuota se determina dividiendo por catorce la anual obtenida, abonándose doblemente en los meses de junio y diciembre, de conformidad con el art. 23.2 del TRLCP.

#### 4.3. Acción protectora

El Sistema de derechos pasivos recoge pensiones a favor de la persona funcionaria como consecuencia de su cese por alcanzar la edad de jubilación o por invalidez, así como a favor de familiares (viudedad, orfandad o a favor de los padres del funcionario fallecido). Dichas pensiones pueden ser de carácter ordinario o de carácter extraordinario, según que el hecho causante sea común, es decir, que derive de causas ajenas al servicio o se desvincula de

---

<sup>33</sup> A este respecto, se ha llegado a afirmar que “Clases Pasivas es como un nosocomio, en el que ni están todos los que son, ni son todos los que están”. Vid. GONZÁLEZ BERNAL, J.: “Si no existieran las “clases pasivas” habría que inventarlas”, *Foro de Seguridad Social*, nº 20, 2008, pág. 173.

<sup>34</sup> Los cuerpos y escalas en los que se clasifica el personal funcionario de carrera quedan establecidos en el art. 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>35</sup> El art. 37 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 recoge los importes de los diferentes haberes reguladores en las siguientes cuantías: Grupo A1: 40.359,27; Grupo A2: 37.763,76; Grupo B: 27.814,32; Grupo C1: 24.395,11; Grupo C2: 19.300,58; Grupo E: 16.455,28.

él, o sea profesional, es decir, como consecuencia de actos de servicio, lo que revierte suma trascendencia ya que va a determinar distintas formas de cálculo de las pensiones causadas.

Cabe indicar que estas prestaciones, que son exclusivamente económicas y de pago periódico, como se desprende del concepto de pensión en sentido propio, son la equivalencia de las establecidas en el Régimen General de la Seguridad Social para los riesgos de jubilación, invalidez, muerte y supervivencia, consecuencia o no de la actualización de riesgos profesionales o comunes. Y al igual que estas, están sometidas a las reglas anuales de fijación, limitación y revalorización por la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE).

También conviene mencionar que es totalmente distinta la forma de financiación del Régimen de Clases Pasivas en relación con el Régimen General de la Seguridad Social, pues mientras que éste último se basa en un modelo de tipo contributivo, con aportaciones del empresario y el trabajador, el primero es de tipo impositivo, su financiación corre a cargo del Estado mediante partidas de los Presupuestos Generales del Estado, sin perjuicio de que el funcionario deba aportar una pequeña cantidad que se detrae de su nómina. La aportación en Clases Pasivas se hace por un solo concepto, sin distinción de contingencias, y sin retener ninguna cantidad por los conceptos de desempleo, FOGASA o formación profesional, al ser situaciones de necesidad no cubiertas por este Régimen. Por tanto, el Estado sufraga un alto porcentaje del gasto en pensiones sin ver la compensación de una aportación similar a la cotización en el Régimen General de la Seguridad Social por parte de la Administración empleadora<sup>36</sup>.

Por este motivo, la principal finalidad que vino a cumplir la integración de los funcionarios de nuevo ingreso a partir de enero de 2011 tiene predominantemente un carácter económico, para equiparar el régimen de aportaciones de la misma forma que para los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General, incrementando así el número de cotizantes a la Seguridad Social, dada además la estabilidad profesional y laboral de este colectivo.

#### **4.3.1. Pensión ordinaria de jubilación**

Tal y como establece el art. 28 del TRLCP, hay que distinguir entre jubilación forzosa, voluntaria y por incapacidad permanente para el servicio.

La pensión por jubilación forzosa se produce cuando el funcionario cesa en el trabajo por cumplimiento de la edad fijada en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que de conformidad con su art. 33 será forzosa por este motivo y se declarará de oficio al cumplir los sesenta y cinco años de edad, salvo prolongación voluntaria hasta los setenta años. No obstante, si no se ha completado el período de carencia para tener derecho a la misma, se prevé un supuesto de prórroga de la jubilación por defecto de carencia. El período de carencia es de quince años de servicio efectivo al Estado. Cabe

---

<sup>36</sup> MADRID YAGÜE, P. y ZATARAIN DEL VALLE, R.: “La protección social de los funcionarios públicos. La integración de los funcionarios de nuevo ingreso a los efectos de clases pasivas en el Régimen General de la Seguridad Social. El artículo 20 del RD-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 154, 2012, pág. 142 y 159.

señalar no obstante la existencia de reglas especiales de determinados colectivos, tales como los docentes universitarios, jueces y magistrados, etc.

La jubilación de carácter voluntario se declarará a instancia de parte, siempre que el interesado tenga cumplidos los sesenta años de edad y reconocidos treinta años de servicios efectivos al Estado, o bien reúna los requisitos que se exijan por disposición legal, sin que se vea minorada la cuantía a percibir. Cabe indicar que éste régimen especial se ha caracterizado por ser más favorable de cara a anticipar la jubilación de los trabajadores, sin embargo, la tendencia en los últimos años es prolongar la vida activa del trabajador, dificultándose la jubilación anticipada, así como la jubilación parcial reconocida en el Estatuto Básico del Empleado Público también en este ámbito de la función pública, equiparándose así con el Régimen General.

En este sentido, conforme ha puesto de manifiesto un sector de la doctrina, a partir del RD-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, así como en las sucesivas Leyes de “recorte” de derechos de Seguridad Social, el acceso a la jubilación anticipada, y más aún, para la jubilación parcial, se ha convertido en una auténtica quimera<sup>37</sup>.

La jubilación por incapacidad permanente para el servicio se declarará de oficio o a instancia de parte, cuando el interesado venga afectado por una lesión o proceso patológico, somático o psíquico que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad, cuya lesión o proceso le imposibiliten totalmente para el desempeño de las funciones propias de su Cuerpo, Escala, plaza o carrera, de acuerdo con el dictamen preceptivo y vinculante del órgano médico que en cada caso corresponda.

La cuantía de la pensión se calcula sobre la base del haber regulador establecido en la Ley de Presupuestos del Estado, aplicando el porcentaje que corresponda según la escala establecida en el art. 31.1 del TRLCP, que oscila entre el 1,24 por ciento por un año de servicio y el 100 por 100 por treinta y cinco o más años. No obstante, si el funcionario hasta el momento de la jubilación ha prestado servicios en distintos Cuerpos, Escalas, plazas, empleos o categorías, el art. 31.2 del TRLCP arbitra fórmulas especiales para estos casos.

El pago de la pensión de jubilación se realiza mensualmente, siendo, con carácter general, incompatible con un trabajo por cuenta propia o ajena que de lugar a su inclusión en cualquier Régimen de la Seguridad Social, sin perjuicio de las puntualizaciones establecidas en el art. 33.2 TRLCP. Es una pensión vitalicia que se extingue cuando el beneficiario fallece.

#### **4.3.2. Pensiones ordinarias a favor de los familiares**

Comprenden las pensiones de viudedad, orfandad y a favor de los padres. Tal y como señala el art. 34 TRLCP, el derecho a la percepción de las mismas se causará con el fallecimiento del personal correspondiente.

Por su parte y conforme establece el art. 35 TRLCP, para que los familiares del personal funcionario tengan derecho a la pensión correspondiente, no será preciso que el causante de

<sup>37</sup> MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social, op. cit.*, pág. 599.

los mismos haya completado ningún periodo mínimo de prestación de servicios efectivos al Estado, no exigiéndose, por tanto, ningún periodo de carencia.

#### **4.3.2.a. Viudedad**

Se regula en los arts. 38 y 39 TRLC. El hecho causante de la pensión se produce con la muerte o declaración de fallecimiento por contingencias comunes del sujeto causante comprendido en el campo de aplicación, teniendo derecho a la pensión de viudedad quien sea cónyuge superviviente del causante de los derechos pasivos.

El fallecimiento del causante por enfermedad común previa al matrimonio únicamente permite al cónyuge ser beneficiario de la pensión de viudedad si hay hijos comunes o, en su defecto, si se acredita que el matrimonio duró más de un año o que la suma del tiempo de matrimonio y la convivencia previa como pareja de hecho excede de dos años. En caso de no reunir alguna de las condiciones anteriores, tendrá derecho a una prestación temporal de igual cuantía que la pensión de viudedad que le hubiera correspondido y con una duración de dos años, tal y como se desprende del art. 38.1 TRLC.

También tendrá derecho a la pensión de viudedad quien se encontrase unido al causante en el momento de su fallecimiento, formando una pareja de hecho, si bien, a diferencia de los requisitos exigidos al cónyuge, dicha pareja de hecho sólo podrá ser beneficiaria de la pensión cuando se encuentre en situación de vulnerabilidad económica, acreditando para ello que los ingresos del solicitante durante el año natural anterior no alcanzaron el 50% de la suma de los propios y de los del causante habidos en el mismo período. Dicho porcentaje será del 25 por ciento en el caso de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad. No obstante, también se reconocerá derecho a pensión de viudedad cuando los ingresos del sobreviviente resulten inferiores a 1,5 veces el SMI vigente en el momento del hecho causante, requisito que deberá concurrir tanto en el momento del hecho causante de la prestación, como durante el período de su percepción, límite que se incrementará en 0,5 veces el SMI por cada hijo común con derecho a la pensión de orfandad que conviva con el sobreviviente.

A efectos de lo anterior, se considerará pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. La existencia de pareja de hecho se acreditará mediante la inscripción registral correspondiente o documento público que acredite tal condición, con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante.

En los casos de separación o divorcio, el derecho a la pensión de viudedad, o en su caso a la prestación temporal, corresponderá a quien, reuniendo los requisitos exigidos, sea o haya sido cónyuge legítimo siempre que no hubiese contraído nuevas nupcias o hubiera constituido una pareja de hecho. El derecho por parte de las personas divorciadas o separadas judicialmente a esta pensión, quedará condicionado, en todo caso, a que las mismas sean acreedoras de la pensión compensatoria a que hace referencia el art. 97 del Código Civil, y ésta quedará extinguida a la muerte del causante. En el caso de que la cuantía de la pensión de viudedad, o de la prestación temporal fuera superior a la pensión compensatoria, aquella se

disminuirá hasta alcanzar la cuantía de ésta última, sin que la pensión resultante pueda ser objeto del complemento por mínimos. Finalmente, añadir que si en el caso de separación o divorcio se produjera un concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión, la misma se reconocerá en cuantía proporcional al tiempo vivido por cada uno de ellos con el causante, garantizándose, en todo caso, el 40 por 100 a favor del cónyuge superviviente o, en su caso, del que, sin ser cónyuge, conviviera con el causante en el momento del fallecimiento y resultara beneficiario de la pensión de viudedad como pareja de hecho.

En caso de nulidad matrimonial, el derecho a la pensión de viudedad, o en su caso a la prestación temporal, corresponderá al superviviente al que se le haya reconocido el derecho a la indemnización a que se refiere el artículo 98 del Código Civil, siempre que no hubiera contraído nuevas nupcias o hubiera constituido una pareja de hecho. Dicha pensión será reconocida en cuantía proporcional al tiempo vivido con el causante, sin perjuicio de los límites que puedan resultar por la aplicación de lo previsto para el divorcio en el supuesto de concurrencia de varios beneficiarios.

El derecho a pensión de viudedad se extinguirá cuando el beneficiario contraiga matrimonio o constituya una pareja de hecho, sin perjuicio de las excepciones establecidas reglamentariamente, tal y como señala el art. 38.5 del TRLCP.

Finalmente, en relación con la cuantía de la prestación, la base reguladora de la pensión de viudedad estará constituida por la pensión de jubilación o retiro del fallecido o declarado fallecido. Para ello se tomará la pensión de jubilación que efectivamente se hubiera señalado al causante debidamente actualizada en su caso, o la que hubiera podido corresponder si hubiera fallecido con anterioridad a la jubilación forzosa.

A la base reguladora se aplicará el porcentaje fijo del 50 por 100 para obtener el importe de la pensión de viudedad. Este porcentaje será del 25 por 100 en el supuesto de que el causante de los derechos hubiera fallecido tras haber sido declarado inutilizado en acto de servicio o como consecuencia del mismo, y de haberse señalado en su favor la correspondiente pensión extraordinaria.

#### **4.3.2.b. Orfandad**

Se regula en los arts. 41 al 43 del TRLCP. Los beneficiarios de esta pensión son los hijos del causante menores de veintiún años, así como los que estuvieran incapacitados para todo trabajo antes del cumplimiento de dicha edad o de la fecha del fallecimiento del causante.

En el supuesto en que el huérfano no realice un trabajo lucrativo o cuando realizándolo, los ingresos que obtenga en cómputo anual resulten inferiores al SMI vigente, podrá ser beneficiario de la pensión de orfandad siempre que, a la fecha de fallecimiento del causante, fuera menor de veintidós años o de veinticuatro si, en ese momento o antes del cumplimiento de los veintiún años, o en su caso de los veintidós, no sobreviviera ninguno de los padres o el huérfano presentara una discapacidad igual o superior al 33 por ciento. En este caso, la pensión se extinguirá cuando el titular cumpla los veinticuatro años de edad, salvo que estuviera cursando estudios, manteniéndose en estos supuestos la percepción de la pensión de orfandad hasta el día primero del mes siguiente al inicio del siguiente curso académico.

No obstante, si el huérfano mayor de veintiún años se incapacitase para todo trabajo antes de cumplir los veintidós o veinticuatro años de edad, tendrá derecho a la pensión de orfandad con carácter vitalicio.

La pensión va a reconocerse tanto a los hijos matrimoniales como extramatrimoniales, naturales o adoptados legalmente.

Para el cálculo de la pensión se toma como base reguladora, de igual forma que en la pensión de viudedad, la pensión de jubilación que percibía el causante o la que le hubiera correspondido si hubiera fallecido con anterioridad a la jubilación. A dicha base reguladora se aplicarán los siguientes porcentajes fijos, tal y como establece el art. 42.2 TRLCSP:

- El 25%, en el supuesto de que existiera sólo un hijo con derecho a pensión.
- El 10%, en el supuesto de que existieran varios hijos con derecho a pensión.

En éste último caso, las pensiones resultantes se incrementan en un único 15% de la base reguladora que se distribuirá por partes iguales entre todos ellos.

Estos porcentajes serán, respectivamente, del 12,50%; del 5% y del 7,50% en el supuesto de que el funcionario hubiera fallecido tras haber sido declarado inutilizado en acto de servicio o como consecuencia del mismo y de haberse señalado en su favor la correspondiente pensión extraordinaria.

El importe conjunto de las distintas pensiones de orfandad no podrá superar, en ningún caso, el del 50% o el del 100% de la base reguladora, según exista o no exista cónyuge superviviente del fallecido, respectivamente. Estos límites serán del 25% o de 50% de la base reguladora en el caso de que viniera percibiendo una pensión extraordinaria.

La percepción de la pensión de orfandad será incompatible con el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público.

#### **4.3.2.c. A favor de los padres**

Se regula en los arts. 44 y 45 del TRLCSP. Los beneficiarios de esta pensión son el padre o la madre, indistintamente, siempre que dependan económicamente del causante al momento de su fallecimiento y que no existan cónyuge superviviente o hijos del fallecido con derecho a pensión. En relación a estos últimos casos, el padre o la madre del causante pueden acceder a la pensión cuando el cónyuge y los hijos fallecieran o perdieran su condición de beneficiarios.

Respecto a la cuantía, la base reguladora de esta pensión la constituye la pensión de jubilación que corresponda al causante, a la que se le aplicará el porcentaje fijo del 15% para la determinación de cada una de las pensiones.

Este porcentaje será del 7,5% en el supuesto de que el funcionario hubiera fallecido tras haber sido declarado inutilizado en acto de servicio o como consecuencia de éste último, y de haberse señalado en su favor la correspondiente pensión extraordinaria.

El hecho de que uno de los padres fallezca no implica que acrezca la pensión del superviviente.

#### **4.3.3. Pensiones extraordinarias**

Se regulan en los arts. 47 al 50 del TRLCP. El carácter extraordinario viene determinado porque la lesión, muerte o desaparición se produce en acto de servicio o como consecuencia del mismo, reconociéndose prestaciones por jubilación, viudedad, orfandad y a favor de los padres.

Su régimen jurídico es muy similar al régimen de las pensiones ordinarias, aunque se deben tener en cuenta algunas cuestiones:

- No se requiere periodo previo de carencia, por tanto, se causarán cualquiera que sea el tiempo de prestación de servicios al Estado por parte del personal de que se trate.
- El hecho causante de la pensión extraordinaria de jubilación será la incapacidad permanente para el servicio o inutilidad del funcionario derivada de accidente o enfermedad ocurrida en acto de servicio o a consecuencia del mismo. Para el resto de prestaciones, el hecho causante es el fallecimiento del personal funcionario en acto de servicio o como consecuencia del mismo.
- Están sujetas a las incompatibilidades generales, siendo además incompatibles con las pensiones ordinarias cuando hubieran sido solicitadas con base en los mismos hechos causantes.

Respecto a su cuantía, para el cálculo de la pensión de jubilación, se toma el haber regulador, al 200% que se haya fijado en la LPGE para cada ejercicio, al que se le aplicará el porcentaje que corresponda en función de los años de servicios prestados, incluidos los que falten hasta el momento de la jubilación forzosa. Para el cálculo de las demás pensiones, también se toma el haber regulador al 200%. En el caso de que la pensión se reconozca tanto al cónyuge del causante como a los hijos del mismo, la mitad de su importe se asignará al cónyuge y la otra mitad se dividirá por partes iguales entre todos los hijos. Si se trata de la pensión a favor de los padres, se dividirá a partes iguales entre los dos, si ambos viven. Si con carácter general alguno de los beneficiarios perdiera el derecho a percibir la pensión, el resto de ellos tendrá el derecho de aumentar su cuota con el importe de la del copartícipe que hubiera perdido el derecho.

De particular interés resulta la previsión relativa a la pensión a favor de la víctima de un acto terrorista, cuya cuantía será del 200% del haber regulador a favor del propio causante, y del 200% de la pensión de jubilación o retiro del causante a favor de sus familiares.

## **5. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO**

### **5.1. Introducción**

La protección mutualista de los funcionarios se ha venido caracterizando por una serie de singularidades que señalamos a continuación:

- Se trata de una protección eminentemente complementaria del Sistema de Clases Pasivas, salvo en materia de asistencia sanitaria.
- Existencia de una pluralidad de entidades gestoras: Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU)<sup>38</sup>.
- Una notable dispersión normativa.
- Una amplia pluralidad subjetiva.

## 5.2. Cotización

Para la cotización en el sistema de mutualismo administrativo, se toma como base los haberes reguladores a efectos de cotización de los derechos pasivos, incrementados en un 0,25%, a los que se aplicará con carácter general un tipo del 1,69%, deduciéndose mensualmente de dichos haberes la cantidad resultante. Tanto los haberes reguladores como el tipo a aplicar se fijan en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Las aportaciones del Estado a MUFACE son del 6,35%, a ISFAS del 10,44% y a MUGEJU del 4,94%, en todos los casos de los haberes reguladores a efectos de cotización de derechos pasivos, incrementados en un 0,25%.

## 5.3. Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado

De conformidad con el art. 3 del RD Leg. 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado<sup>39</sup>, el campo de aplicación de este Régimen especial incluye a:

- a) Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado.
- b) Los funcionarios en prácticas que aspiren a incorporarse a Cuerpos de la Administración Civil del Estado, en la forma que reglamentariamente se determine.

Respecto a la acción protectora, las prestaciones a que tienen derecho los mutualistas de MUFACE o sus beneficiarios, tal y como establece el art. 12 del RD Leg. 4/2000, en relación a su vez con el art. 47 del RD 375/2003, son las siguientes:

- a) Asistencia sanitaria<sup>40</sup>.
- b) Subsidios por incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> De esta diferenciación existente para cada uno de los colectivos de funcionarios se ha señalado que se caracteriza por “*el imperio de la casuística*”. MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C.: “Campo de aplicación y estructura del sistema de la Seguridad Social”, en AA.VV., MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, N. (Coords): *Comentario a la LGSS*, Granada, Comares, 1999.

<sup>39</sup> En relación con el art. 3.1 del RD 375/2003, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, que delimita el campo de aplicación en determinados supuestos.

<sup>40</sup> Arts. 65 a 87 del RD 375/2003, de 28 de marzo.

<sup>41</sup> Arts. 88 a 101 del RD 375/2003, de 28 de marzo.

- c) Prestaciones recuperadoras por incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez<sup>42</sup>.
- d) Prestaciones para la remuneración de la persona encargada de la asistencia del gran inválido.
- e) Indemnizaciones por lesiones, mutilaciones o deformidades causadas por enfermedad profesional o en acto de servicio o como consecuencia de él<sup>43</sup>.
- f) Servicios sociales<sup>44</sup>.
- g) Asistencia social<sup>45</sup>.
- h) Prestaciones familiares por hijo a cargo minusválido<sup>46</sup>.
- i) Ayudas económicas en los casos de parto múltiple<sup>47</sup>.

#### 5.4. Régimen Especial de Seguridad Social del Personal de las Fuerzas Armadas

De conformidad con el art. 3.1 del Real Decreto Leg. 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas<sup>48</sup>, quedan obligatoriamente incluidos en el campo de aplicación de este régimen especial:

- a) Los militares de carrera de las Fuerzas Armadas.
- b) Los militares de complemento, mientras mantengan su relación de servicios con las Fuerzas Armadas.
- c) Los militares profesionales de tropa y marinería, mientras mantengan su relación de servicios con las Fuerzas Armadas.
- d) Los alumnos de la enseñanza militar de formación.
- e) Los militares de carrera de la Guardia Civil y los alumnos de los centros docentes de formación de dicho Cuerpo.
- f) Los funcionarios civiles de Cuerpos adscritos al Ministerio de Defensa que no hayan ejercido la opción de incorporarse al Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, así como, en su caso, los funcionarios en prácticas para el ingreso en dichos Cuerpos.
- g) El personal regido por el Estatuto de personal del Centro Nacional de Inteligencia.

La citada obligatoriedad se mantendrá cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentre el personal enumerado, salvo en los casos de excedencia en que el tiempo de permanencia no sea computable a efectos de derechos pasivos, excepto el personal que pase a esa situación por prestar servicios en el sector público que mantendrá su afiliación obligatoria a este Régimen Especial, salvo que les corresponda estar afiliados a otro Régimen de Seguridad Social.

<sup>42</sup> Arts. 102 a 108 del RD 375/2003, de 28 de marzo.

<sup>43</sup> Arts. 109 a 112 del RD 375/2003, de 28 de marzo.

<sup>44</sup> Arts. 129 a 136 del RD 375/2003, de 28 de marzo.

<sup>45</sup> Arts. 137-139 del RD 375/2003, de 28 de marzo.

<sup>46</sup> Art. 119 del RD 375/2003, de 28 de marzo.

<sup>47</sup> Arts. 120 a 125 del RD 375/2003, de 28 de marzo.

<sup>48</sup> En relación con el art. 2 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, así como su Disposición Adicional primera.

A su vez, como señala el apartado quinto del citado artículo 3, queda excluido el personal civil, no funcionario, que preste servicios en la Administración Militar, que seguirá rigiéndose por sus normas específicas.

Respecto a la acción protectora, las prestaciones a que tienen derecho los mutualistas de ISFAS o sus beneficiarios, tal y como establece el art. 9 del RD Leg. 1/2000, en relación a su vez con el art. 41 del RD 1726/2007, son las siguientes:

- a) Asistencia sanitaria<sup>49</sup>.
- b) Subsidio por incapacidad temporal, en el caso de funcionarios civiles<sup>50</sup>.
- c) Prestaciones económicas y recuperadoras, en su caso, por inutilidad para el servicio, e indemnización por lesiones, mutilaciones o deformidades de carácter permanente no invalidantes<sup>51</sup>.
- d) Servicios sociales<sup>52</sup>.
- e) Asistencia social<sup>53</sup>.
- f) Prestaciones familiares por hijo a cargo minusválido<sup>54</sup>.
- g) Subsidio especial por maternidad en caso de parto múltiple<sup>55</sup>.

### **5.5. Régimen Especial de Seguridad Social del Personal al servicio de la Administración de Justicia**

De conformidad con el art. 3 del Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial<sup>56</sup>, el campo de aplicación de este Régimen especial incluye a:

- a) Los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal, los funcionarios de carrera del Cuerpo de Secretarios Judiciales, de Médicos Forenses, de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial, así como de los restantes Cuerpos y Escalas al servicio de la Administración de Justicia, cualquiera que fuese su lugar de destino y la Administración Pública que, en su caso, tenga asumida su gestión.
- b) Los funcionarios en prácticas, aspirantes al ingreso en las Carreras y Cuerpos a que se refiere el apartado anterior, en la forma que se determine en el presente Reglamento.
- c) Los Letrados de carrera que integran el Cuerpo de Letrados del Tribunal Constitucional.
- d) Los miembros de los Cuerpos profesionales extinguidos o integrados que conserven el derecho a pertenecer a esta Mutualidad General Judicial.

<sup>49</sup> Arts. 50 al 66 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

<sup>50</sup> Arts. 67 al 75 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

<sup>51</sup> Arts. 76 al 84 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

<sup>52</sup> Arts. 104, 107 y 108 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

<sup>53</sup> Arts. 105 al 108 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

<sup>54</sup> Arts. 85 al 96 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

<sup>55</sup> Arts. 97 al 103 del RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

<sup>56</sup> En relación con el art. 2 del Real Decreto Leg. 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.

El Personal al servicio de la Administración de Justicia a que hace referencia el anterior apartado a) que pase a desempeñar destino o ejercer funciones como suplente, sustituto o interino en las Carreras Judicial y Fiscal, en el Cuerpo de Secretarios Judiciales o en los demás Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia mantendrá su inclusión obligatoria en el campo de aplicación del mutualismo judicial.

En cuanto a la acción protectora, las prestaciones a que tienen derecho los mutualistas de MUGEJU o sus beneficiarios, tal y como establece el art. 46 del RD 1026/2011, en relación a su vez con el art. 12 del RD Leg. 3/2000, son las siguientes:

- a) Asistencia sanitaria<sup>57</sup>.
- b) Subsidio por incapacidad temporal, por riesgo durante el embarazo y por riesgo durante la lactancia natural<sup>58</sup>.
- c) Prestaciones recuperadoras por incapacidad permanente, total, absoluta y gran invalidez, y para la retribución del personal encargado de la asistencia al gran inválido<sup>59</sup>.
- d) Indemnizaciones por lesión, mutilación o deformidad, de carácter definitivo no invalidante, originada por enfermedad profesional o en acto de servicio o como consecuencia de él<sup>60</sup>.
- e) Prestaciones sociales y asistencia social<sup>61</sup>.
- f) Prestaciones familiares por hijo a cargo con discapacidad<sup>62</sup>.
- g) Subsidio especial por maternidad o paternidad en los supuestos de parto, adopción o acogimiento múltiples, prestación económica de pago único por parto o adopción múltiples y prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas o monoparentales y en los casos de madres discapacitadas<sup>63</sup>.

## 6. EL SISTEMA DE AYUDA FAMILIAR

Como ya hemos afirmado, se trata de un sistema común a los tres Regímenes de funcionarios, regulada en sus inicios por la Ley de 15 de julio de 1954, que estableció la ayuda familiar a los funcionarios, desarrollada por Orden de 17 de Agosto de 1954, actualmente derogadas.

El art. 29 del Real Decreto Legislativo 4/2000 prevé las prestaciones vinculadas a la ayuda familiar, teniendo en lo esencial el mismo contenido que en el Régimen General de la Seguridad Social, pues tal y como viene a indicar el citado precepto, dichas prestaciones se regulan de conformidad con el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, así como por el Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social.

<sup>57</sup> Arts. 61 al 81 del RD 1026/2011, de 15 de julio.

<sup>58</sup> Arts. 82 al 93 del RD 1026/2011, de 15 de julio.

<sup>59</sup> Arts. 94 al 100 del RD 1026/2011, de 15 de julio.

<sup>60</sup> Art. 101 del RD 1026/2011, de 15 de julio.

<sup>61</sup> Arts. 102 al 108 del RD 1026/2011, de 15 de julio.

<sup>62</sup> Art. 110 del RD 1026/2011, de 15 de julio.

<sup>63</sup> Arts. 111 al 118 del RD 1026/2011, de 15 de julio.

Finalmente, cabe indicar que estas prestaciones de protección a la familia son incompatibles con otras análogas fijadas en los restantes Regímenes del Sistema de Seguridad Social, pudiendo ser de pago periódico o de pago único en función de la prestación de que se trate.

## 7. REFLEXIÓN FINAL

El sistema de protección social de los funcionarios públicos es el más segmentado, desigual y con mayor dispersión normativa, requiriendo desde tiempo atrás de una profunda transformación. Y si bien es cierto que el legislador es consciente de estas extraordinarias deficiencias, no ha abordado de forma definitiva y contundente esa necesaria reforma de conjunto de estos regímenes protectores, pese a las recomendaciones recogidas en diversas normas encaminadas a la elaboración de un nuevo texto refundido capaz de esclarecer y armonizar dicha materia, lo que no ha llegado a cumplirse ni a materializarse, ni pese al posicionamiento en esta misma línea de un gran sector de la doctrina.

Podría considerarse que con la aplicación del Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y el empleo, que contempló la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios públicos de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011, se produce un importante impulso en el tortuoso proceso de homogeneización de la protección social de este colectivo. Por tanto, la medida se podría enmarcar dentro del proceso de convergencia y armonización de los Regímenes Especiales con el Régimen General.

Sin embargo, la continuidad del Régimen de Clases Pasivas para aquellos funcionarios que hubieran ingresado en la Administración con anterioridad a esta fecha, y en todo caso, para determinados colectivos especificados por el propio Real Decreto sea cual fuere la fecha de su ingreso<sup>64</sup>, así como el mantenimiento de la protección social del mutualismo administrativo en las prestaciones de carácter temporal, pone de manifiesto que aún queda mucho trayecto por recorrer en la consecución material de esta “pretendida” homogeneización. Y como se ha señalado además, la medida está lejos de simplificar el sistema de protección social de los funcionarios, generándose aún más categorías diferenciadas en función de dónde queden encuadrados los distintos colectivos.

A lo que debemos añadir que si tras la reforma de la Ley 30/1984 se ha producido una unificación del régimen jurídico de un gran número de funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas, existen pocos fundamentos para el mantenimiento de regímenes de protección social diferenciados. Además, los dos principales mecanismos protectores, el de Clases Pasivas y el Mutualismo Administrativo, muestran carencias de coordinación entre ambos.

Como a día de hoy no parece viable una armonización de conjunto a corto plazo, al menos podría ponerse en marcha de manera ágil una primera etapa transitoria de simplificación

---

<sup>64</sup> Los señalados por la letra i) del art. 2.1 del TRCP. Esto es: los ex Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación, los ex Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado, los ex Presidentes del Tribunal Supremo, los ex Presidentes del Consejo General del Poder Judicial, los ex Presidentes del Tribunal Constitucional, los ex Defensores del Pueblo y Fiscales Generales del Estado.

del régimen jurídico actual, tanto del Sistema de Clases Pasivas hasta su desaparición, como un esfuerzo de integración de los tres Regímenes vinculados al mutualismo administrativo hasta su integración plena en el Régimen General (que podría llevarse a cabo a través de un Sistema Especial), pues es innegable la excesiva complejidad subjetiva existente y la ingente diversidad y dispersión normativa vinculada a éste régimen protector.

En definitiva, es necesario establecer fórmulas que estén en armonía con la evolución y las tendencias de funcionamiento actuales de nuestro sistema de Seguridad Social.