

# El sistema de previsión de funcionarios

**Cándido Cortés Tovar**

**Vicepresidente 2º de MUFACE en representación de CC.OO.**

Las líneas que siguen intentan dar una visión global del sistema de Seguridad Social de las y los funcionarios Públicos dependientes de la Administración del Estado o, de los que procedentes de ésta, prestan sus servicios en *las CC.AA.* como consecuencia del traspaso de competencias.

Realizar un trabajo de este tipo de forma sintética es tarea ardua. Por ello, intentaremos realizarlo metodológicamente, siguiendo los siguientes pasos:

- Definir los modelos teóricos de la Seguridad Social.
- Describir la Estructura del Sistema de Seguridad Social en el Estado Español.
- Encuadrar el Sistema de Seguridad de los Funcionarios Públicos dentro de la Estructura del Sistema.
- Analizar las peculiaridades del sistema y los problemas que plantea.
- Perspectivas de futuro que se ofrecen.

## Modelos teóricos de Seguridad Social

Se fundamentan sobre dos parámetros:

a) Desde el punto de vista del universo de población que abarcan, los modelos históricos de Seguridad Social son dos:

a.1) **El modelo Continental o Bismarckiano**, de carácter profesional y corporativo, abarca solo a grupos específicos de población, quedando excluidos otros. Significó en su momento un primer paro hacia la universalización del sistema.

a.2) **El modelo Atlántico, Universal o de Beveridge**, que contempla como sujeto receptor del sistema a todos los ciudadanos: supone la puesta en práctica de las primeras bases de lo que se ha dado en llamar *el Estado de Bienestar*.

b) Desde el punto de vista de su financiación, cabe distinguir entre:

b.1) **Modelo de transferencia fiscal**: la financiación del Sistema se hace vía impuestos, aportando el Estado los recursos necesarios para el mantenimiento del mismo. Ofrece el inconveniente de que si el Sistema Fiscal es regresivo, el soporte del sistema es injusto.

b.2) **Modelo de transferencia intergeneracional**. (Sistema de reparto): los trabajadores en activo aportan los recursos necesarios para sostener las prestaciones de las capas de población que no trabajan. Es el modelo más generalizado y el más solidario.

b.3) **Modelo de Seguro Privado**: muy promocionado por la Patronal y la banca. Su premisa básica es que el trabajador debe ahorrar cuando trabaja para así garantizar su futuro *Ahorra, que nosotros invertimos tu dinero* viene a decir. Se materializa en los Seguros y Fondos de Pensiones. El Sistema de Financiación es el de Capitalización.

En la práctica, ningún sistema vigente de Seguridad Social se corresponde con los modelos teóricos descritos, sino que responden más bien a fórmulas de carácter mixto.

## **Estructura del Sistema de Seguridad Social en España**

En nuestro país, el Sistema de Seguridad social es de carácter universal.

Los artículos 41 y 43 de la Constitución Española (CE) garantizan respectivamente *un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos... y el reconocimiento del derecho a la protección de la salud...*

Sin embargo, en el mismo Art. 41 se reconocen diferentes niveles de protección. De ahí qué el desarrollo del mismo se haya producido en tres niveles:

**a) Nivel no contributivo:** de carácter universal, asegura el derecho a la protección a la salud de todos los ciudadanos y unas prestaciones económicas mínimas, aunque no se haya cotizado al Sistema.

**b) Nivel contributivo:** las prestaciones que se reciben están en función de las cotizaciones que se hayan aportado.

**c) Nivel complementario:** solo afecta a aquellas y aquellos ciudadanos que complementan sus prestaciones a través de un Seguro o un Plan de Pensiones, vía de capitalización de sus ahorros.

De lo descrito en párrafos anteriores se deduce que el nivel de protección b) es el que actualmente afecta a más ciudadanos, y más concretamente es en el que están encuadrados los Funcionarios Públicos.

Por otra parte, el Art. 9 de la Ley General de la Seguridad Social dice: "El Sistema de la Seguridad Social viene integrado por: el Régimen General y los Regímenes Especiales, a que se refiere el art. 10."

## **El sistema de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos**

El art. 10, del R. D. 1/94 de la Ley General de la Seguridad Social marca el establecimiento de Regímenes Especiales para *aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza... se hiciese preciso tal establecimiento...* y en el apartado 2.d considera que están incluidos en ella *los Funcionarios Públicos, civiles y militares.*

Nos encontramos, por tanto, con que los Funcionarios Públicos están encuadrados dentro del Nivel Contributivo en un Régimen Especial de Seguridad Social.

El apartado 3 del citado artículo remite a una ley o leyes específicas que se dicten al efecto.

En el caso concreto de los Funcionarios Públicos, la regulación legal está constituida por: la Ley 29/75, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Públicos y su Reglamento de desarrollo (Dto. 843/76 de 18 de marzo); el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de Abril, que refunde la Ley de Clases Pasivas del Estado; y Leyes de Presupuestos Generales del Estado (PGE) y de acompañamiento.

Un análisis somero de los citados textos legales nos aclara la estructura del sistema: *las prestaciones de Asistencia Sanitaria y Social*, así como *las pensiones complementarias de las antiguas mutualidades integradas en el Fondo Especial*, están reguladas por la Ley 29/75

y su Reglamento; y las pensiones, en sus diferentes modalidades, están reguladas por la Ley de Clases Pasivas del Estado (R.D. 670/87).

De ello se deduce que el Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios (a diferencia del Régimen General) es un sistema disperso, en lo que concierne a sus sistemas de gestión, financiación y prestaciones.

### **Peculiaridades del sistema**

El sistema de Gestión es múltiple, tanto en lo referido a la gestión de la financiación como a la gestión de las prestaciones: la gestión de la Asistencia Sanitaria, Social y prestaciones del fondo Especial corresponde a *MUFACE* (I); la Gestión de Pensiones corresponde a la dirección General de Clases Pasivas del Ministerio de Economía y Hacienda; el Sistema de Financiación es de carácter mixto, así, todas aquellas prestaciones que gestiona MUFACE (excluidas las del Fondo Especial) se financian mediante un Sistema de Reparto entre mutualista y Estado en la proporción 1/3. Dicha proporción se establece sobre el porcentaje del Haber Regulador (H.R.) de cada funcionario y se fija en los PGE de cada año.

Para el año 97, el mutualista aporta 1,69 de su H.R. y el 5,17 corre a cargo del Estado (5.07% para prestaciones de activos y 0.1 % para pasivos).

En el Sistema de Financiación de las pensiones nos encontramos con un sistema peculiar: el mutualista sabe lo que aporta (3.86% sobre su H.R.) mientras que el Estado aporta a través de los PGE de cada año lo que falta para el mantenimiento del sistema de Clases Pasivas.

De ello se deriva la propia inseguridad del mismo, pues mientras en el Régimen General de la Seguridad Social la proporcionalidad entre los tipos de cotización que pagan las y los trabajadores y empresarios está nítidamente establecida para todos los tipos de prestaciones, en el Régimen Especial sólo se establecen para las prestaciones sanitarias, quedando el Régimen de Pensiones al paio de lo que digan los PGE de cada año.

Por otra parte, las bases de cotización (es decir, la cantidad sobre la que se paga, al menos teóricamente), es una base objetiva, mientras que el Haber Regulador es una cantidad fijada modularmente por el Gobierno en los PGE de cada año para cada grupo de funcionarios y que, en múltiples casos, no tiene nada que ver con el salario real que se cobra.

### **Cotizaciones**

Los tipos de cotización no son homogéneos ni cuantitativa ni cualitativamente con los del Régimen General de la Seguridad Social. Es decir, ni los porcentajes son los mismos, ni las contingencias por las que se cotiza tampoco.

Los períodos de carencia coinciden, pero no los porcentajes de cálculo de las bases reguladoras de las prestaciones, habiéndose fijado en el Régimen Especial, en función de criterios nunca explicitados y desde luego no objetivos. Y así, aunque la única coincidencia está en que con treinta y cinco años de cotización se cobra el 100% de la Base Reguladora, ni la secuencia anual, ni el porcentaje inicial con 15 años de cotización coinciden, siendo más bajo en el Régimen Especial.

Por otra parte, el procedimiento de cálculo difiere bastante de uno a otro Régimen, tal como se pone de manifiesto en otro artículo de este número.

En lo relativo al cómputo recíproco de cotizaciones, el R. D. 691/91 viene a resolver un viejo problema, que se planteaba a todos aquellos trabajadores que hubieren cotizado a más de un régimen: el reconocimiento a los periodos cotizados en cada uno de ellos.

Pues bien, el citado R.D. resuelve el problema en el sentido siguiente: los periodos de cotización acreditados sucesiva o alternativamente en más de un Régimen, podrán ser totalizados a solicitud del causante siempre que no se superpongan; la pensión se reconocerá en el Régimen en que el causante hubiese efectuado las últimas cotizaciones; para el cálculo de la Pensión se tendrá en cuenta la tabla de equivalencias que se incorpora en el Anexo del citado R.D.; y en lo referente a prestaciones, el sistema de las mismas, tanto sanitarias, sociales y de pensiones, guardan bastante similitud (no en cuanto a su régimen de gestión, pero sí tanto, cuantitativa como cualitativamente) con el Régimen General de la Seguridad Social, y así debe ser, por cuanto el apartado 5 del art. 10 de la Ley General de la Seguridad Social deja claro que, cumpliendo el mandato Constitucional, *la tendencia a la unidad debe presidir la Ordenación del Sistema...*

## **Perspectivas**

Coherentemente con lo que expresa el Art. 41 de la CE y el apartado 5 del Art. 10 de la Ley General de la Seguridad Social, creemos que debe tenderse a unificar el ordenamiento del sistema.

Lo que ocurre es que ese apartado 5 hace específicamente una excepción, y es que mientras que autoriza al Gobierno a integrar en el Régimen General a cualquiera de los Regímenes Especiales, esa autorización la exceptúa para aquellos regímenes que se rigen por Leyes Especiales. ¡Qué casualidad! Entre ellos están los del apartado 2 d) del artículo 10 (Funcionarios Públicos, Civiles y Militares).

Uno, que ya no se cree que el Gobierno quiera privilegiar a sus funcionarios, cosa por otra parte totalmente inaceptable para nosotros, cree que, por el contrario, lo que se pretende es mantener la opacidad y la inseguridad en el Sistema de Financiación de las Pensiones de Clases Pasivas.

Por todo ello, desde aquí me atrevo a proponer:

- Sistema unificado de gestión de la Seguridad Social para todos los funcionarios públicos, sean civiles o militares.
- Sistema de reparto similar al del Régimen General de la Seguridad Social.
- Acercamiento paulatino del Régimen de Prestaciones, salvando las especificidades del Sistema.

## **Notas**

(1) El presente artículo está referido a los funcionarios de la Administración Civil del Estado. El mismo tipo de prestaciones que gestiona MUFACE, lo realizan MUGESU para los funcionarios de Justicia e ISFAS para las Fuerzas Armadas.