

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN ESPAÑA ⁽¹⁾

1. Entre las evidentes tendencias comunes a la evolución de los Estados contemporáneos destaca la del aumento en el número de funcionarios públicos y la del extraordinario desarrollo de la seguridad social. Pero antes de seguir —y sin otro alcance que el de fijar el objeto y límites de nuestro estudio— conviene decir qué entendemos aquí por funcionario público y por seguridad social.

De las muchas nociones que cabe dar del funcionario público nos servimos de aquella que lo caracteriza como la persona individual que dedica su actividad, con carácter profesional y retribuido, al servicio de la Administración pública territorial, de un modo permanente. Quedan excluidos de esa definición todos los funcionarios honorarios y aquellas personas que prestan servicios retribuidos, pero no de un modo permanente, o —dicho con mayor tecnicismo— que no pertenecen a las plantas o plantillas de la Administración. Tampoco nos referimos a los empleados o funcionarios al servicio de entidades públicas o semipúblicas, pero que tienen personalidad y presupuesto distintos del Estado, la Provincia o el Municipio.

El aumento de los funcionarios públicos así definidos se debe fundamentalmente a dos causas universales: el creci-

(1) Nos complace recoger aquí la interesante comunicación presentada a la Sección de Sociología del XXI Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias, celebrado en Málaga, diciembre de 1951.

miento de los servicios públicos y la profesionalización de las funciones del mismo carácter.

La nueva denominación de «seguridad social» ha venido a unificar una variada serie de preceptos e instituciones que tienen de común el hecho de producir para las personas a las cuales se aplican una situación garantizada contra los riesgos que atentan a la estabilidad de sus condiciones de vida y de trabajo.

El movimiento legislativo y social en favor de la estabilidad del empleo, de la retribución y de la salud de la población activa comenzó en las postrimerías del siglo XIX circunscrito a determinados sectores laborales de algunos países, y se ha extendido y ampliado con ímpetu creciente y nunca mitigado, marcando una clara tendencia a implantarse en todos los países y para la totalidad de la población activa de cada uno, siempre que se disponga de los medios económicos indispensables. Antes de aquella época se había manifestado, sin embargo, en cuanto a los empleados públicos, de modo desigual y empírico.

En España, como corresponde a su situación geográfica y a su nivel cultural, se han producido los dos fenómenos apuntados con las mismas características y tendencias que en los demás países de Europa occidental.

2. A partir de la muerte de Fernando VII, las tendencias políticas y económicas redujeron, primero, y eliminaron casi por completo, después, las clases sociales que proporcionaban los magistrados, gobernantes y administradores encargados de regir la nación, sustituyéndolos paulatinamente con letrados, técnicos y profesionales pertenecientes, por lo común, a la clase media.

Simultáneamente, sobre todo a partir de las postrimerías del siglo XIX, la elevación del nivel medio de vida determinó un aumento en el número y exigencias de las necesidades públicas, a la vez que el progreso técnico creaba medios de satisfacerlas cada vez más eficaces y complicados. El resultado fué un intervencionismo creciente de la Administración, la extensión y complejidad de los servicios públicos y la obligada multiplicación de las personas requeridas para su adecuado funcionamiento.

Una tercera causa vino a sumarse a las anteriores: la seguridad exterior y el orden público requirieron organizaciones y efectivos permanentes y cada vez más cuantiosos.

Finalmente, despojada la Iglesia de la casi totalidad de sus bienes y rentas, los Estados católicos hubieron de asumir la obligación de sostener los ministros del culto.

De este modo se ha producido en nuestro país una constante transferencia de actividades del campo privado al público y del orden honorario al profesional y un crecimiento de los efectivos destinados a mantener el orden interior y la seguridad exterior.

Correlativamente, el número de funcionarios públicos aumentaba.

3. No poseemos todavía datos fidedignos que permitan establecer la serie estadística del número de funcionarios públicos en España. En virtud de reciente acuerdo, el Instituto Nacional de Estadística está procediendo a la formación de un censo de personal de la Administración civil del Estado. Mientras tanto, no poseemos otros datos que los que pueden inducirse de la ley de Presupuestos generales del Estado, en la que figuran las dotaciones para aquellos cargos que

integran las plantillas de personal civil, militar y eclesiástico. Los que voy a dar a continuación los he obtenido de los Presupuestos para 1949, sensiblemente iguales a los vigentes en cuanto a este extremo.

Respecto de las otras dos esferas territoriales de la Administración, la provincial y la municipal, poseemos la estadística confeccionada por el Instituto de Estudios de Administración Local con referencia al año 1941 (1).

Prescindiendo de otras clasificaciones, y con las reservas obligadas en estadísticas primerizas, obtendremos las siguientes cifras de funcionarios públicos en España:

Personal administrativo del Estado	15.428
Personal técnico y de servicios públicos	150.716
Personal de Jefes, Oficiales y clases de los tres Ejércitos y efectivos de la Guardia Civil	127.048
Personal eclesiástico	30.600
<i>Total de funcionarios civiles, militares y eclesiásticos en plantilla del Estado</i>	
	323.792
Personal administrativo provincial	5.019
Personal técnico y servicios provinciales	3.598
Personal administrativo municipal	52.694
Personal técnico y de servicios locales	55.496
<i>Total de funcionarios locales</i>	
	116.807

Multiplicando los 409.999 funcionarios civiles y militares por 3,5, que es, aproximadamente, el promedio de la composición de la familia española, y sumando el total de eclesiásticos incluidos en presupuestos, obtendremos la cifra de

(1) V. Instituto de Estudios de Administración Local. *Estudios y Estadísticas sobre la vida local de España*, tomos I y IV.

1.465.596 personas que forman el grupo social de los funcionarios públicos y sus familias, representativo del 51 por mil de la población de España en 1949.

4. Don Modesto Lafuente, en su *Teatro social del siglo XIX*, describe de mano maestra el estado de inseguridad en que se encontraba el empleado público a mediados de la centuria. A él y a la restante literatura costumbrista de la época remitimos al lector, bastándonos con recordar que para tan insigne autor «no es español, o, a lo menos, no es español que valga seis maravedís, el que no ha sido procesado, encarcelado, confinado, desterrado o emigrado», ni es extraño que la vida de «don Juan Empleado» se reduzca al papel de temblador perpetuo, porque si —como dijo Ovidio— «*Omnia sunt hominum tenui pendencia filo*», el hilo de que pende el empleado en España es tan tenuísimo y delgado que el más ligero soplo de viento que se levante lo rompe o lo lleva. Sabido es, en efecto, la importancia que el papel del *cesante* tiene en el teatro y en la literatura de aquella época.

Podría creerse que si el funcionario carecía de seguridad en el empleo, mucho menos había de tenerla contra los demás riesgos de carácter social. Y así era, en efecto, con la salvedad única de ciertos menguados derechos pasivos, que el Estado se obligó a pagar cuando en 1831 se apoderó de los caudales de los Montepíos que se habían constituido en los años 1761 y siguientes. Pero si esa circunstancia y los clamores de las víctimas del *spoil system* obligaron a dictar la ley de Clases Pasivas de 26 de mayo de 1835, completada con otras disposiciones de menor importancia, el juicio de los doctos y la opinión general eran duramente adversos a la

existencia de las clases pasivas. Recordemos algunos «botones de muestra».

El Real decreto de 13 de octubre de 1828 encomendaba al Director general de los propios y arbitrios del Reino el cuidado de «impedir que los Ayuntamientos y Juntas graven dichos fondos concediendo jubilaciones a los empleados o sirvientes asalariados de los pueblos, señalando pensiones a las viudas o pupilos de los mismos, ni con ningún otro motivo».

Y, sumando su autorizada voz a la de los primeros economistas, Martínez Alcubilla repetía literalmente en las sucesivas ediciones de su justamente afamado *Diccionario de la Administración Española* que «los derechos pasivos de los empleados públicos, tal como están constituidos, no sólo no nos parecen justos, sino que los consideramos contrarios a la economía política y a toda equidad». Y añadía que «las clases pasivas..., a la vez que son un mal en sí, son también concausa de otro mal mucho más grave, del mal de la empleomanía, que es una verdadera demencia».

En resumen, en la primera mitad del pasado siglo, el funcionario público carecía en España de seguridad social, debiéndose a motivos especialísimos los menguados derechos pasivos que la legislación aceptaba de mala gana para ciertas categorías de empleados del Estado.

5. Este primer período de pura discrecionalidad, al que correspondía una falta de seguridad en la situación de los empleados públicos, fué sustituido por otro de reglamentación progresiva y fragmentaria que se inicia con el Real decreto de 18 de junio de 1852, debido a Bravo Murillo, al que tantas otras reformas fundamentales de carácter administrativo tienen por autor.

No es éste el lugar para que analicemos el contenido de dicho decreto ni la serie de disposiciones que hasta comienzos del siglo XX continuaron su mismo espíritu. Baste decir que con él comienza, aunque fragmentariamente, lo que mucho después llamarían los norteamericanos «sistema del mérito», en oposición al «sistema del botín». A esa época pertenece, entre otras, la llamada «ley de Sargentos», y los preceptos referentes a funcionarios de las leyes de presupuestos de 1876, 1892 y 1895.

A comienzos del siglo se abre un nuevo período en el que la regulación del *status* de los funcionarios va haciéndose por departamentos o mediante leyes que regulan con carácter general ciertos aspectos burocráticos. Así se dictan la ley de responsabilidad civil de 5 de abril de 1904, la de funcionarios de Hacienda de 19 de julio siguiente, las de 14 de abril y 4 de junio de 1908, para los funcionarios de Gobernación y Fomento, la de 1 de enero de 1911, para los de Instrucción Pública, la de 12 de agosto de 1912, para los de Gracia y Justicia, y las de 30 de junio y 29 de diciembre de 1914, para los funcionarios de la Presidencia del Consejo y del Ministerio de Fomento.

La serie de manifestaciones sindicalistas que se venían produciendo desde 1917 y alcanzaron su mayor gravedad en las huelgas de Correos, Telégrafos y funcionarios de varios ministerios ocurridas en marzo de 1918 contribuyeron, sin duda, a que la obra realizada para cada uno de los departamentos ministeriales se culminase con una ley general de Funcionarios, que fué la de 22 de julio de 1918, desarrollada en el Reglamento de 7 de septiembre siguiente, y un gran número de Reales decretos dictados para su adaptación a los diversos cuerpos.

Esta ley, con el Real decreto de 21 de diciembre de 1923, que organizó con carácter uniforme el cuerpo del personal subalterno de los ministerios, y el Estatuto de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926, constituyen la culminación de nuestro Derecho positivo sobre funcionarios públicos del Estado.

Por la misma época, los Estatutos Municipales de 1924 y 1925, con el Reglamento de Personal del primero, vinieron a dar a los numerosos funcionarios de ayuntamientos y diputaciones provinciales un Estatuto que representó un avance muy considerable.

Con posterioridad, no obstante el indudable incremento de los servicios públicos y del intervencionismo estatal, con su secuela en el aumento de la burocracia, no ha vuelto a intentarse la redacción de un verdadero estatuto de funcionarios, ni siquiera la revisión de la ley de 1918 y el Estatuto de Clases Pasivas de 1926, manifiestamente superados por las circunstancias.

6. Pese a las lagunas y deficiencias del conjunto de preceptos que regulan la situación de los funcionarios públicos en España, es indudable que concedieron a éstos durante mucho tiempo una situación verdaderamente privilegiada desde el punto de vista de la seguridad social, en comparación con los empleados y trabajadores particulares.

El funcionario público tenía regulado el modo de ingresar desde el punto de vista, no del favor, sino del mérito; disfrutaba por punto general de la inamovilidad en cuanto al cargo, y a veces también en cuanto a la residencia; su retribución era conocida de antemano, disfrutaba de preferencia para el ordenamiento de pagos y, aun cuando modesta,

no discrepaba extraordinariamente del nivel general de retribuciones en las actividades particulares; la regulación del sistema de permisos, licencias y excedencias daba bastante flexibilidad para atender a eventos extraordinarios o a conveniencias temporales sin perjuicio para la carrera del empleado; las normas sobre incompatibilidades y comisiones oficiales no eran excesivamente rígidas; en muchos sectores de la Administración tenían los funcionarios ventajas adicionales en materia de vivienda, utilización privilegiada de servicios públicos, becas de estudios para sus hijos y otras análogas. Finalmente, la jurisdicción contenciosoadministrativa y un completo sistema de recursos gubernativos ofrecían eficaces garantías.

En lo que concretamente se refería a los riesgos que amenazan la normalidad del ingreso procedente del trabajo, los funcionarios públicos disfrutaron mucho antes que nadie una serie de derechos muy estimables. Permisos de enfermedad con todo o parte del sueldo; descanso retribuido para las funcionarias que dieran a luz; jubilación anticipada con todo el sueldo o pensión extraordinaria en caso de fallecimiento, cuando la invalidez o la muerte sobrevenían en acto de servicio; utilización gratuita, en el caso de las fuerzas armadas y de algunos otros sectores burocráticos, de servicios médicos, farmacéuticos y sanatoriales; y, sobre todo, pensiones de retiro o jubilación y de viudedad y orfandad.

No es, por tanto, extraño que la situación de los funcionarios haya sido durante largo tiempo el prototipo o modelo al que tendían en sus luchas o en sus estudios las organizaciones obreras y los reformadores sociales, hasta tal punto que puede afirmarse que casi todas las medidas concretas de seguridad social se encuentran en el campo de los funciona-

rios públicos cincuenta o más años antes que en el de la legislación general del trabajo.

7. Es sobradamente conocido el desarrollo que esta legislación ha tenido en nuestro país para que nos detengamos en exponerlo.

Iniciada tímidamente con disposiciones protectoras del trabajo de las mujeres y niños, comienza verdaderamente con la ley de Accidentes del Trabajo de 1900 y la creación del Instituto de Reformas Sociales, que había de ser el centro de estudios y propuestas que la orientase. Su desarrollo es pausado, pero incesante, no alcanzando verdadera eficacia y generalidad hasta el período dictatorial de 1923-1929. Las luchas políticosociales y otra serie de circunstancias determinaron, sin embargo, frecuentes cambios de criterio, lagunas permanentemente desatendidas y una deficiente aplicación, que dejó en puramente nominales muchos de los más importantes preceptos.

El Movimiento Nacional triunfante significó en este campo, como en tantos otros, una auténtica y verdadera revolución. El Fuero del Trabajo, con las leyes que lo han desenvuelto y las disposiciones reglamentarias dictadas para aplicar éstas, constituyen un conjunto cada vez más completo y mejor ejecutado.

Desde el punto de vista de la seguridad social, las reglamentaciones del trabajo, verdaderos códigos laborales de rama o actividad, han establecido la seguridad del empleo y las condiciones complementarias de retribución básica y adicional y de derechos y obligaciones. La Inspección y la Magistratura del Trabajo ofrecen garantías eficaces para el cumplimiento de todos estos derechos. Las leyes de seguros sociales (sub-

sidio familiar, vejez, invalidez y muerte, enfermedad y maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, montepíos laborales) cubren casi por entero el ámbito de las actividades productoras y de servicios. Finalmente, toda una red de instituciones complementarias oficiales o sindicales atienden a la vivienda, a la educación y al descanso de los trabajadores, mientras que la legislación protectora de las familias numerosas contrapesa la desventaja que la uniformidad del salario representaba para los que habían constituido un hogar.

El carácter esencial que los principios a los que esta legislación corresponde tienen para el régimen político español garantizan que ha de continuarse con el mismo o mayor ímpetu, hasta conseguir extenderla a la totalidad de la población activa y al conjunto de los fines comprendidos en el concepto amplio y fecundo de la seguridad social.

8. No es éste el lugar para establecer comparaciones detalladas entre la evolución del Estatuto de funcionarios y la seguridad social en general en nuestro país y en los demás europeos.

Baste afirmar que, por lo común, esa evolución ha seguido un curso muy semejante, acusándose también un desarrollo, acrecentado en los últimos años, de las leyes sobre seguridad social.

Y es bueno advertir que ese movimiento en favor de la reglamentación del trabajo en sentido de mayor seguridad para los obreros y empleados no ofrece diferencias entre los países democráticos y de libertad sindical y los de signo contrario. Por causas que no son de este lugar, la seguridad social de los trabajadores ha alcanzado un alto nivel con toda

clase de regímenes. En cambio, la reacción autoritaria no ha sido favorable a los funcionarios públicos desde este punto de vista.

9. Volviendo a España, al examinar en el momento actual la situación respectiva de los funcionarios públicos y de los trabajadores particulares desde el punto de vista de la seguridad social, llama extraordinariamente la atención el que se ha invertido la postura en que se hallaban unos respecto de los otros al comenzar el siglo. Ahora, es el trabajador particular el que se encuentra más protegido contra los riesgos o peligros de inseguridad, y el funcionario el que se halla desamparado o insuficientemente cubierto.

Si desde el punto de vista de la inamovilidad genérica el funcionario de plantilla tiene aún ciertas ventajas, no ocurre lo mismo con los que no disfrutan de esta consideración. Y, de todos modos, las normas sobre despido injusto y las garantías jurisdiccionales recientemente creadas dan a los trabajadores en general una estabilidad de empleo que nunca tuvieron.

En lo que se refiere a la retribución, es notoria la inferioridad de los funcionarios. Sus sueldos han aumentado en proporción mucho menor que la de los salarios y significan, como consecuencia de la inflación monetaria, una retribución real muy inferior a la de años anteriores. Pero es que, además, junto al salario o sueldo básico han aparecido en el orden del trabajo privado una larga serie de importantes ingresos adicionales: sistemas de destajo, horas y pagas extraordinarias, pluses de vida cara, indemnizaciones por desplazamiento, redención a metálico de vacaciones, pluses de cargas familiares, etc., etc., que sólo en raros casos, y aun éstos

en medida muy inferior, disfrutaban los funcionarios públicos.

En lo que concierne a las situaciones que permiten atender a otras ocupaciones o trabajos sin perder el empleo, tal vez subsista una ligera ventaja a favor de los funcionarios, principalmente por la existencia de las excedencias voluntarias o forzosas; pero tal vez en este terreno la regulación de licencias por enfermedad, de compatibilidades para el desempeño de cargos públicos o sindicales, de dedicación de tiempo invertido en la formación política o profesional, de licencias por matrimonio o maternidad, de vacaciones retribuidas, etc., aproxime mucho ambas situaciones, e incluso en algunos aspectos dé ventaja a la de los empleados y obreros.

Una red cada vez más completa de instituciones, principalmente sindicales, ofrece interesantes ventajas y servicios a los trabajadores privados de que carecen los funcionarios públicos. Me refiero muy principalmente a la *Obra de Educación y Descanso*, con su conjunto de ayudas y servicios para el empleo del tiempo libre en viajes, deporte, estudios, aficiones artísticas, recreo, descanso, etc., etc., y a las instituciones creadas para proporcionar viviendas.

9. Merece especial atención lo relativo a la situación de los funcionarios públicos en los seguros sociales.

La legislación de accidentes del trabajo (Decreto-ley de 8 de octubre de 1932) extendió el concepto de patrono a las administraciones públicas. Sin embargo, la aplicación de los beneficios de esta ley quedó de hecho circunscrita a los obreros por la enumeración contenida en el art. 7.º de la ley y por la limitación del sueldo para los empleados de oficina. Solamente se han extendido los beneficios de estas leyes de modo expreso al personal más modesto del servicio de Correos. Una

orden de 22 de enero de 1941 exceptuó del Seguro de Accidentes del Trabajo a los empleados administrativos de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y del Estado que en sus reglamentos respectivos tengan cubiertos los riesgos de incapacidad y muerte, no exigiéndose, por tanto, igual circunstancia respecto de la asistencia médica, farmacéutica y sanatorial, tan interesante en esta clase de siniestros.

En el régimen de subsidios familiares establecido en 1938, el art. 4.º de su Reglamento de 20 de octubre autorizó al Estado, diputaciones provinciales y ayuntamientos más importantes a optar entre el régimen general establecido o el abono directo a sus empleados y demás trabajadores que tuvieran a su servicio de los subsidios mínimos determinados en el mismo. La opción se efectuó en el sentido de la exclusión, determinando la orden de 3 de marzo de 1939 que todas las administraciones públicas abonarían a sus funcionarios, empleados y obreros el subsidio familiar establecido, previo el descuento del 1 por 100 del importe nominal de sus devengos.

Como consecuencia de esta exclusión, los funcionarios públicos dejaron de percibir las ventajas complementarias establecidas posteriormente en el régimen de subsidios familiares.

Lo mismo que en orden al Seguro de Enfermedad, debe mencionarse el caso del personal militar y del que, sin este carácter, depende de los departamentos de Ejército, Marina y Aire. Primeramente se aplicaron en el Ejército y en el personal civil dependiente de dichos ministerios las disposiciones comunes sobre subsidio familiar, pero a partir de 1943 se estableció un régimen de subsidios familiares especial y más generoso para el Ejército, quedando aquél solamente como supletorio.

En virtud de estas disposiciones y de otras más impor-

tantes aún que las han completado, como la ley de 18 de diciembre de 1950, las fuerzas armadas, incluidas la Guardia Civil y la Policía Armada y de Tráfico, disfrutaban las indemnizaciones por familia o incrementos del sueldo por la misma consideración que significan una protección importante contra el aumento de gastos debidos a esa causa.

Los préstamos de nupcialidad no se aplican a los funcionarios públicos sino cuando existen disposiciones especiales, que faltan en muchos departamentos.

En lo que se refiere a la vejez e invalidez, la orden de 2 de febrero de 1940 declaró que no era aplicable el régimen de subsidio de vejez a los funcionarios y obreros del Estado, provincia y municipio que tengan derecho a jubilación. Ello ha determinado la exclusión total de este seguro, sin que se haya hecho el estudio detallado que hubiera sido preciso para todos aquellos funcionarios que no han consolidado su derecho a pensión o en que ésta alcanza un importe inferior al del seguro de vejez. Tan sólo se dispuso respecto de los jubilados de la Guardia Civil que cuando su pensión fuese inferior a la establecida en el seguro de vejez se incrementara automáticamente hasta igualar a ésta.

La ley del Seguro Obligatorio de Enfermedad de 14 de diciembre de 1942 sentó en su art. 9.º el principio de exceptuar de dicho Seguro a los funcionarios públicos o de corporaciones cuando en virtud de disposiciones legales deban obtener beneficios iguales o superiores a los que concede esta ley, tanto en prestaciones sanitarias como económicas.

Lo mismo que en el caso del subsidio de vejez, pero con mucha mayor trascendencia, este precepto se ha interpretado como una excepción total de los funcionarios públicos, sin llevar a cabo una comparación de los beneficios del seguro

y de los de la legislación general de funcionarios para saber si se daba el supuesto en que la excepción se basa. Y, sin embargo, en las prestaciones económicas, la legislación general de funcionarios nada prevé pasados los seis meses de enfermedad, y en cuanto a los beneficios sanitarios, con excepciones de que luego hablaremos, ninguno de los que otorga la legislación del Seguro de Enfermedad a sus beneficiarios son percibidos por los funcionarios y sus familias.

También aquí los ministerios militares han mostrado una eficaz preocupación por las necesidades sociales de sus servidores. La orden de la Presidencia de 29 de abril de 1946 comenzó por imponer a los departamentos ministeriales respectivos el deber de dictar las disposiciones indispensables para completar los beneficios que ya disfrutaban los oficiales, suboficiales y clases de las armas, cuerpos y servicios, hasta hacerlos iguales o superiores a los otorgados por la ley del Seguro; y, si bien entonces se dispuso que el personal civil dependiente de los mismos se atuviera al régimen general, no se tardó en crear las instituciones y órganos adecuados para dotarlos de unas prestaciones completas y eficaces.

Sabido es, también, que los jefes, oficiales, suboficiales y clases y sus familias tienen derecho a utilizar los hospitales y sanatorios de carácter militar.

Forzoso es concluir que, con la excepción últimamente indicada, los funcionarios públicos en España se hallan hoy, por lo general, peor protegidos contra los riesgos cubiertos por los seguros sociales que los trabajadores de las actividades privadas.

10. Es fácil comprender las deplorables consecuencias que esta situación de los funcionarios públicos produce. De

un modo directo es causa de una falta de satisfacción interior, de un estado sanitario muchas veces deficiente y de un relajamiento en la ejecución de los preceptos legales.

Los jefes encargados de exigir la exacta ejecución de los deberes de asiduidad, de puntualidad, etc., tienen que ser blandos cuando saben que sus subordinados no ganan lo bastante para atender a sus necesidades y no tienen modo de hacer frente a la carga extraordinaria de la enfermedad suya o de las personas de su familia, etc. Se produce así el relajamiento en muchas de las virtudes esenciales para un buen servicio burocrático. La puntualidad y la jornada no se respetan, las licencias se multiplican, las vacaciones se prolongan, las incompatibilidades resultan inexistentes y, como consecuencia, padece el prestigio de la propia Administración.

Por si esto fuera poco, la función pública pierde atractivo, y la selección que debe verificarse a su ingreso resulta imposible por falta de candidatos, corriéndose el riesgo de que vayan a la Administración solamente los que no hallan empleo en las actividades privadas.

II. La acción espontánea de los funcionarios ha acudido en lo posible a remediar su situación pidiendo y logrando la ayuda de los poderes públicos.

No es otro, a nuestro juicio, el significado de la profusión de montepíos y mutualidades de funcionarios que han surgido en los últimos años.

Son ya muy raros los cuerpos o servicios para cuyos funcionarios no existe una mutualidad o montepío oficialmente constituido, bien con arreglo a la ley general de mutualidades o mediante disposiciones especialmente dictadas.

Se atienden en ellos preferentemente los riesgos de vejez,

invalidez y muerte, mediante el establecimiento de pensiones de jubilación, viudedad y orfandad, complementarias de las oficiales, y de indemnizaciones por fallecimiento.

Son bastantes, sin embargo, los que junto a estos beneficios prevén la posibilidad de que, si se dispone de medios, se atienda también a prestaciones sanitarias o de protección a la familia.

Los colegios de huérfanos de funcionarios completan las finalidades de estas instituciones a que nos referimos.

Los recursos para hacer frente a los beneficios de que hablamos se obtienen, por lo común, mediante cuotas de los asociados y acudiendo a la percepción de verdaderos impuestos indirectos —unas veces obligatorios y otras voluntarios— que satisfacen los que tienen que utilizar los servicios públicos atendidos por el cuerpo de que se trate. Ello está dando lugar, por una parte, a notorias desigualdades entre diversos sectores de funcionarios y, por otra, al establecimiento —como decimos— de verdaderos impuestos indirectos con carácter fragmentario y sin intervención de los órganos tradicionalmente requeridos para dar su asentimiento a las exacciones públicas y a sus tarifas.

En las páginas anteriores no he pretendido hacer un estudio completo del tema, que tal vez aborde inmediatamente, sino tan sólo llamar la atención sobre un problema nuevo que requiere urgente y eficaz remedio.

Parece inexcusable que éste consista en una revisión de las disposiciones vigentes sobre funcionarios, de la que deberá salir un Estatuto completo que atienda debidamente a los múltiples aspectos de la seguridad social en forma adecuada a la categoría y decoro propios de la función pública. De este Estatuto debe formar parte también lo referente a las clases

pasivas, a no ser que se estime preferible continuar regulando esta materia en una ley especial cuya urgencia es extraordinaria.

De una u otra forma, es conveniente y urgente establecer un régimen especial de seguros sociales para los funcionarios públicos completo, coherente, de beneficios iguales para todos y articulado con el régimen general de seguros sociales, en evitación de duplicaciones innecesarias.

LUIS JORDANA DE POZAS

Catedrático de la Universidad
de Madrid



NOTAS

