

**LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1994:
NOVEDADES EN SEGURIDAD SOCIAL**

por

Angel Cea Ayala

Ltrado de la Administración de la Seguridad Social

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Fines de la ley.
- III. Análisis económico.
- IV. Revalorización de las pensiones públicas.
- V. Medidas de carácter fiscal sobre las prestaciones de Seguridad Social.
- VI. Normas sobre cotización.

VII. Gastos de personal.

VIII. Regímenes especiales de funcionarios públicos.

IX. Otras disposiciones de carácter general.

X. Previsiones de la Ley de Presupuestos para 1993 no desarrolladas.

I. INTRODUCCION

Sin duda alguna, la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una de las más trascendentes en el panorama legislativo español. ¿Pero qué son los presupuestos del Estado? Múltiples son las definiciones elaboradas por la Doctrina entresacando de ellas la que efectúa el profesor FERNANDO SAINZ DE BUJANDA «es el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos» (1).

La definición legal la encontramos en la Ley General Presupuestaria: «Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos, y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio» (art. 48) (2).

Desde el momento de la publicación del Proyecto de Ley elaborado por el Gobierno en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, 1 de octubre de 1993 (3), se ha iniciado un largo proceso constitucional culminado con la aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados y el Senado, publicándose finalmente en el Boletín Oficial del Estado de 30 de diciembre de 1993.

(1) Profesor SAINZ DE BUJANDA, *Lecciones de Derecho Financiero*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones. 2.ª edición. Madrid 1982. Pág. 444.

(2) El artículo 134.2 de la Constitución Española de 1978 señala que los Presupuestos Generales del Estado tienen carácter anual, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

(3) Publicado a título informativo, en el número de noviembre de la revista del *Centro de Estudios Financieros*.

La Constitución Española señala los puntos que debe seguir este procedimiento, que se inicia con la elaboración por el Gobierno del proyecto, que habrá de presentarse ante el Congreso de los Diputados, con una antelación de al menos 3 meses a la expiración de los del año anterior. Corresponde por contra a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) el examen, enmienda y aprobación. Efectivamente, el texto originario ha sido objeto de algunas variaciones no sustanciales, fruto de ajustes y correcciones técnicas, o debidas al acuerdo entre los distintos grupos parlamentarios.

Las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado no se han limitado a tal misión, sino que al mismo tiempo han recogido entre sus preceptos abundante normativa que abarca las ramas tributarias, administrativas, funcionariales, y desde el punto de vista que ahora importa, ha abordado algunas medidas de carácter laboral y de seguridad social, que en lo sustancial incluyen las medidas relativas a cotización a la Seguridad Social en cuanto a Seguridad Social se refiere. Por lo que respecta al ámbito estrictamente laboral, este año se ha optado por elaborar un conjunto de medidas al margen de la Ley de Presupuestos. En este sentido la más importante hasta la fecha la constituye, el Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación (publicada en el BOE de martes 7-12-1993), convalidado por el Congreso de los Diputados el 28 de diciembre de 1993 (BOE del 31 de diciembre).

En esta norma el Gobierno, con el fin de reformar las relaciones laborales, modifica tanto las normas sobre ingreso en el trabajo y cesión de trabajadores, como los contratos de formación y a tiempo parcial, establece el contrato de relevo, y su artículo 5.º adopta medidas para el fomento del empleo. En sus dos disposiciones adicionales, aborda el fomento de la contratación indefinida, de los contratos en prácticas y de aprendizaje, y la prórroga de los contratos temporales de fomento de empleo, constanding además de tres disposiciones transitorias relativas a su aplicación. Por último y con referencia a este breve análisis, conviene citar aquí aquellas normas que quedan expresamente derogadas, tanto del Estatuto de los Trabajadores (arts. 11, 12, 15 apartado 6, 16 apartados 1, 2, 3, y 43), Ley Básica de Empleo 51/1980, (arts. 40 apartado 2, 42 apartado 1, y 44 apartado 2), y por último los artículos 26 apartados 3, 4 y 27 apartados 1 y 2 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Todo este conjunto de medidas, que sin duda merecen por su trascendencia un estudio aparte, tienen como finalidades señaladas en la Exposición de Motivos, mejorar los servicios públicos de empleo, convertir el trabajo a tiempo parcial en factor que favorezca el incremento de las tasas de ocupación, orientar los futuros programas de fomento de la ocupación con el fin de crear empleo, luchar contra el paro, permitiendo en último lugar la prórroga durante 18 meses de los contratos temporales de fomento de empleo cuya duración máxima de tres años expire entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994.

Este Decreto-Ley como habíamos señalado, ha sido objeto de convalidación por el Congreso de los Diputados, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Española, que establece su inmediato sometimiento a debate y votación por la totalidad del Congreso de los Diputados, convocado al efecto, si no estuviere reunido, en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación.

Otros proyectos elaborados por el Gobierno quedan al margen de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Entre ellos la reforma del desempleo, reforma de las prestaciones de Seguridad Social, entre las que se incluyen las de invalidez provisional, invalidez permanente y jubilación, reforma del INEM, y otras, de gran repercusión social extramuros del Derecho Laboral, como son las relativas a la función pública.

En el ámbito estricto de los Presupuestos Generales del Estado, conviene recoger aquí de forma independiente, aquello que por su importancia afecta a los presupuestos de la Seguridad Social. Tales presupuestos son elaborados por las Entidades Gestoras, de acuerdo con el procedimiento regulado en la vigente Ley General Presupuestaria, artículo 147 y siguientes, incluidos en el Título VIII.

El presupuesto de la Seguridad Social consignará con la debida separación, los recursos previstos para el ejercicio económico correspondiente y la totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su Régimen General como en sus Regímenes Especiales.

El Ministerio de Sanidad y Consumo remitirá al Ministerio de Economía y Hacienda el anteproyecto del presupuesto del INSALUD. Con base al citado anteproyecto, en las estimaciones de ingresos del Estado y en la previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente, el Ministerio de Economía y Hacienda formará el anteproyecto de presupuestos de la citada entidad que se integrará en el de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en base a los anteproyectos elaborados por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes, formará el anteproyecto de presupuestos de la Seguridad Social.

Los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Economía y Hacienda elevarán el anteproyecto de presupuesto de la Seguridad Social al Gobierno para su aprobación e inclusión en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado, a presentar en el Congreso de los Diputados.

A tal proyecto de Presupuestos Generales de la Seguridad Social se acompañarán las cuentas y balances de la Seguridad Social relativas al último ejercicio, la Memoria explicativa de los contenidos del referido anteproyecto y de las principales modificaciones que presente comparado con el presupuesto en vigor, así como informe económico financiero, explicativo de la estimación de los ingresos y gastos, y estudio demostrativo del coste de los servicios.

Por último, los créditos del presupuesto de la Seguridad Social conforme a los artículos 149 y 150.3 tienen carácter de ampliables en la cuantía precisa para cubrir las prestaciones, previéndose además un sistema de créditos extraordinarios y suplementos de créditos para gastos no demorables de otro tipo.

II. FINES DE LA LEY

Los presupuestos para este año pueden definirse como los presupuestos de la crisis económica. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993 en su Preámbulo se refería directamente a la particular situación de la coyuntura financiera internacional y las consecuencias de ésta en el ámbito interno. Si tomamos el Preámbulo de la ley ahora analizada observamos cuáles son los objetivos que con ella busca el legislador. Esta ley reconoce expresamente la situación de recesión en que se encuentra la economía española, así como los países de nuestro entorno, situación que afecta de forma directa e inmediata al desempleo y al déficit público; «se aspira a conseguir una corrección de los desequilibrios básicos que permitan colocar al Estado español en disposición de comenzar la recuperación económica de la manera más saneada posible».

Estos presupuestos de carácter básicamente restrictivo persiguen varias finalidades:

- Mayor rigor en la ejecución presupuestaria.
- Limitación del gasto público, del que se deriva una disminución de los gastos de personal al servicio del sector público, incluyendo aquí tanto al personal laboral como funcionarios públicos.
- En materia de pensiones total o parcialmente financiadas con fondos públicos, se pretende compatibilizar y dar respuesta a los principios de solidaridad, suficiencia asistencial y control del gasto público.
- En el ámbito estrictamente tributario, se busca reformar el Impuesto de Sociedades para favorecer el desarrollo empresarial.
- Al mismo tiempo se busca una nueva configuración de la financiación de las Haciendas Locales, y participación tributaria de las Comunidades Autónomas.

III. ANALISIS ECONOMICO

Brevemente puede hacerse el siguiente análisis sobre los presupuestos de la Seguridad Social, incluidos como hemos visto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, artículo 1 apartado d), que establece que tales presupuestos se integran por los presupuestos de la Seguridad Social. Desde el punto de vista económico algunos preceptos del texto se refieren a la perspectiva económica de la Seguridad Social. El artículo 11 detalla las cantidades que corresponden al INSALUD en materia de asistencia sanitaria destacando las aportaciones finalistas del Estado de cara a la prestación de la asistencia sanitaria, y financiación de los complementos por mínimos de las pensiones del Sistema español, manteniendo la tendencia de los últimos años, que incrementa las aportaciones del Estado a los efectos de garantizar las prestaciones de Seguridad Social (4).

De forma tradicional la cotización a la Seguridad Social se obtenía de forma prioritaria, a través de la cotización de empresarios y trabajadores. Si bien éstas han aumentado de forma considerable año tras año, no lo han hecho de forma suficiente, dada la situación recesiva de la economía española, con fuerte destrucción de empleo, lo que ha llevado a que la financiación por la vía exclusiva de la cotización resulte insuficiente para cubrir los gastos del sistema. Actualmente la proporción entre cotizantes y pensionistas del Sistema es de dos a uno. Como conclusión lógica, aumenta la aportación del Estado de forma significativa.

Conviene destacar algunos datos relativos al Presupuesto de la Seguridad Social, entre ellos:

- a) El gasto de sanidad crece en mayor medida que la inflación prevista, incrementándose las transferencias del Estado para equilibrar el presupuesto en un 10,2 por ciento, situándose en 2,5 billones de pesetas.
- b) En grandes cifras el Presupuesto de la Seguridad Social, se sitúa prácticamente en los 10 billones de pesetas, lo que supone un incremento de 714.679 millones de pesetas, y constituye un 7,7 por ciento más sobre el presupuesto del 93. El gasto total por pensiones se sitúa en 5,85 billones de pesetas, con un aumento de 8,6 por ciento.

(4) JOSE M. ALMANSA PASTOR, *Derecho de la Seguridad Social*. Sexta edición. Editorial Tecnos. Madrid 1989. «La aportación estatal a la financiación de la Seguridad Social, consignada en la sección de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, será o no instrumento redistributivo según el predominio de los ingresos generales, por lo que a efectos de equilibrio presupuestario, se hace frente a esos costos generales. Porque resulta evidente que si la aportación estatal tomara su fuente nutritiva de los impuestos indirectos que gravitan sobre el consumo, nula sería su acción redistributiva, toda vez que las consecuencias finales serían paralelas, pero más inmediatas, a las que se han visto respecto a las cotizaciones. Si la aportación estatal en cambio, se nutriera fundamentalmente de impuestos directos, entonces sí se verificaría una auténtica redistribución de la renta nacional, de carácter horizontal, esto es, como reparto de la carga entre las rentas más elevadas».

Por Entidades, tales cantidades se distribuyen de la siguiente manera:

1. INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: 6.305.819 millones de pesetas, 62 por ciento, para pensiones y otras prestaciones económicas.
2. INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA: 153.341 millones de pesetas, lo que supone el 1,5 por ciento, dedicado a la gestión del Régimen Especial del Mar.
3. INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES: 390.328 millones de pesetas que supone el 3,8 por ciento, destinado a Servicios Sociales y sufragar las pensiones no contributivas.
4. TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: 98.199 millones de pesetas, el 1 por ciento, destinado a afiliación, recaudación y pagos de patrimonio.

Las anteriores apreciaciones se refieren a aquellas Entidades dependientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por lo que afecta al Ministerio de Sanidad y Consumo, para el INSALUD el presupuesto será de 2.829.204 millones de pesetas, el 27,8 por ciento, relativo a la prestación de asistencia sanitaria.

Por último, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales se destinan 392.290 millones de pesetas, el 3,9 por ciento, para prestaciones de los servicios de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Puede efectuarse la siguiente distribución de este presupuesto en atención a los ingresos y gastos:

INGRESOS

- Cotizaciones: 64,3 por ciento.
- Transferencias del Estado: 25,7 por ciento.
- Transferencias del INEM: 5 por ciento.
- Otros ingresos: 5 por ciento.

GASTOS

- Transferencias corrientes: 85,9 por ciento.
- Personal: 8,5 por ciento.
- Compra de bienes y servicios: 4,7 por ciento.
- Inversiones y operaciones financieras: 0,9 por ciento.

Por lo que a las prestaciones económicas se refiere a la hora de efectuar una distribución porcentual del gasto podemos realizar el siguiente esquema:

53,7%	Jubilación
26,3%	Invalidez
18,3%	Viudedad
1,7%	Otras

IV. REVALORIZACION DE LAS PENSIONES PUBLICAS

Tal vez sea éste uno de los temas que ha ocasionado mayores controversias a la hora de elaborar la Ley General del Presupuesto del Estado para este año. El sistema de la revalorización de pensiones venía regulado en la Ley 26/1985, de 31 de julio, por el que las pensiones que se causen con aplicación de las modificaciones introducidas en aquella ley, serán revalorizadas al comienzo de cada año de acuerdo con el índice de precios al consumo (IPC) previsto para dicho año. Tal previsión de carácter general, no perseguía otra finalidad que la de evitar la pérdida del poder adquisitivo del conjunto de pensiones que conforma el sistema público de Seguridad Social. Hasta el momento tanto las leyes de presupuestos aparecidas desde esa fecha, como los Decretos de desarrollo correspondientes, revalorizaban las pensiones, según el aumento producido en el IPC. Baste recordar aquí que la Ley de Presupuestos del Estado para 1993 revalorizaba las pensiones públicas, incrementándolas en 5,1 por ciento (art. 42), respecto a las cuantías percibidas a 31 de diciembre de 1992, estableciendo la Ley de Presupuestos para 1992, un incremento medio para ese año del 5,7 por ciento (art. 44).

Partiendo de estas hipótesis, la revalorización de pensiones fue discutida por el Gobierno y los Sindicatos, incluyéndola dentro del bloque de materias objeto del pretendido pacto social. Las tesis gubernamentales no sólo han contado con la oposición de los Sindicatos sino también con la resistencia de los propios interesados, que ven en el Sistema adoptado una merma importante de su actual poder adquisitivo, calculado en algunas fuentes en una pérdida global de 8.600 pesetas por pensionista.

En principio, resumidamente la revalorización para el año 1994 va a efectuarse teniendo en cuenta las previsiones de incremento del IPC efectuadas por el Gobierno para el año 1994, y no como venía siendo tradicional hasta la fecha de acuerdo con el aumento real del IPC del año anterior, es decir, en este caso del año 93, de cara a evitar una real pérdida del poder adquisitivo de los pensionistas.

Durante la discusión llevada al efecto dos fueron las posturas sostenidas por cada una de las partes: Por un lado el Gobierno que considera que a lo largo del año 1993 se ha mantenido el poder de compra de los pensionistas a través de la revalorización de pensiones que se efectuó para el 93 en cuantía del 5,1 por ciento viendo compensado en el año 94 las diferencias con el incremento del IPC previsto para este año, y calculado en el 3,5 por ciento, y si en su caso el IPC de noviembre del 93 a noviembre del 94 aumenta en mayor medida, compensar tal diferencia de alguna forma, incrementándose las pensiones mediante la correspondiente compensación (5).

Frente a tal postura, Sindicatos y pensionistas consideraban que rompían el sistema de revalorización tradicional, conforme al poder adquisitivo del año 1994, y extendiéndose también a una pérdida del poder adquisitivo en los años sucesivos.

Sin perjuicio de discusiones teóricas, no deja de ser menos cierto que en la realidad tal disminución no se produce.

No obstante, sería conveniente hacer algunas apreciaciones sobre los incrementos que a las pensiones se someten, comparándolo con los aumentos previstos en otras partidas presupuestadas. Me refiero a las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública. Si para los pensionistas se aumentan sus prestaciones al menos en el 3,5 por ciento, a los

(5) El Real Decreto 2319/1993, de 29 de diciembre, sobre revalorización de pensiones del Sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones de protección social y pública para el 94, señala que en el supuesto «de que la evolución real del IPC durante 1994, superase las previsiones iniciales, habrían de efectuarse, en su momento y en relación con dicho ejercicio económico, las oportunas compensaciones en favor de los pensionistas de la Seguridad Social, así como tener en cuenta la desviación producida respecto a la revalorización de las pensiones en el ejercicio siguiente».

funcionarios públicos como luego expondré, y por segundo año consecutivo, se limita congelando el importe de sus retribuciones, cargando sobre este colectivo el grueso de la restricción en materia de retribuciones, sin tener en cuenta que dentro de este grupo numeroso de personas que conforman el funcionariado español, en líneas generales las retribuciones son escasas y en algunos casos inferiores a las percibidas por pensionistas, tratándose por regla general de personas con importantes cargas y obligaciones familiares.

Partiendo de este análisis, parecía más lógico que ambos colectivos hubieran recibido un trato unitario con el fin de evitar desigualdades y situaciones injustas. Todo ello con una política de limitación efectiva en cuanto a los topes máximos de las pensiones públicas y aumento de las cantidades mínimas percibidas para cada clase de pensión, de cara a garantizar la cobertura de las necesidades de los perceptores mejorando su calidad de vida.

Desde el punto de vista positivo el artículo 40 de la ley establece un incremento medio de las pensiones del 3,5 por ciento respecto de las cuantías percibidas a 31 de diciembre de 1993, con las excepciones recogidas en los números siguientes del citado artículo, y otras contenidas en el artículo 41 y siguientes del texto de la ley.

A) Determinación inicial de pensiones del Régimen de Clases Pasivas, Públicas y Especiales de Guerra.

El artículo 36 aumenta los haberes reguladores de acuerdo con cada uno de los grupos, para el personal mencionado de los números 2 y 3 del artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, Administración Civil y Militar, Administración de Justicia, Tribunal Constitucional, Cortes Generales, así como la retribución básica sin trienios en cómputo anual para cada uno de ellos, y el valor unitario del trienio en cómputo anual.

El artículo 37 se refiere a la determinación inicial de pensiones especiales de guerra.

El artículo 39 por el contrario, relativo al señalamiento inicial de pensiones públicas, con el límite, por cada beneficiario y para la cuantía de las pensiones públicas que el mismo pudiera recibir, de 254.140 pesetas íntegras mensuales, sin perjuicio de las pagas extraordinarias que pudieran corresponder y que estarán afectadas por el límite antes indicado, con el límite anual de 3.557.960 pesetas.

B) Complementos para mínimos.

El artículo 44 establece como limitaciones para el reconocimiento de los complementos de pensiones inferiores a la mínima en el Sistema de la Seguridad Social, y como perceptores de tales mínimos aquellos pensionistas que no perciban rentas de capital o trabajo personal, o que percibiéndolas no excedan de 752.272 pesetas al año, sin perjuicio de la regulación que

reglamentariamente se establezcan para los pensionistas de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, o aquellos que percibiendo tal cantidad, la suma en cómputo anual de tales ingresos y de los correspondientes a la pensión revalorizada resulte inferior a esa suma, más el importe en cómputo anual de la cuantía mínima fijada para la clase de pensión de que se trate. Se presume que concurren estos requisitos cuando el interesado hubiera percibido en el 93 rentas iguales o inferiores a 726.929 pesetas, pudiendo destruirse tal presunción por la propia Administración. Si se percibían cuantías superiores (6), por aquellos pensionistas que recibían el complemento por mínimos durante el año 93, será necesario que presenten declaración sobre ellas antes del 1 de marzo de 1994, so pena de someterse a la obligación de devolver las cantidades indebidamente percibidas por este concepto.

C) Cuadro de pensiones mínimas del Sistema de Seguridad Social.

Clase de pensión	Titulares	
	Con cónyuge a cargo – Pesetas/Año	Sin cónyuge a cargo – Pesetas/Año
<i>Jubilación</i>		
– Titular con 65 años	807.520	686.280
– Titular menor de 65 años	706.650	598.990
<i>Invalidez Permanente</i>		
– Gran Invalidez con incremento del 50 por ciento ..	1.211.280	1.029.420
– Absoluta	807.520	686.280
– Total: Titular con 65 años	807.520	686.280
– Parcial del Régimen de Accidentes de Trabajo: Titular con 65 años	807.520	686.280
<i>Viudedad</i>		
– Titular con 65 años	–	686.280
– Titular con edad entre 60 y 64 años	–	598.990
– Titular con menos de 60 años	–	456.890

(6) Cuantía de 752.272 ptas./año.

Clase de pensión	Titulares	
	Con cónyuge a cargo – Pesetas/Año	Sin cónyuge a cargo – Pesetas/Año
<i>Orfandad</i>		
– Por beneficiario	–	202.860
En la orfandad absoluta el mínimo se incrementará en 456.890 ptas. distribuidas en su caso entre los beneficiarios.		
<i>En favor de familiares</i>		
– Por beneficiario	–	202.860
Si no existe viuda ni huérfano pensionistas:		
– UN solo beneficiario con 65 años	–	522.900
– UN solo beneficiario menor de 65 años	–	456.890
– VARIOS beneficiarios: El mínimo asignado a cada uno se incrementará en el importe que resulte de prorratear 254.030 ptas. entre el número de beneficiarios.		
– Subsidio de invalidez provisional y larga enfermedad	510.000	436.500

D) Complementos por mínimos en clases pasivas.

Proceden tales complementos, siempre que no perciban rentas de trabajo o capital durante 1994 superiores a 752.372 pesetas anuales, fijándose la presunción legal del cumplimiento de tales requisitos cuando se hubieren percibido en 1993 rentas por cuantía igual o inferior a 726.929 pesetas (art. 43).

Al mismo tiempo la ley fija las siguientes cuantías mínimas por pensiones:

Clase de pensión	Titulares	
	Con cónyuge a cargo – Pesetas/Año	Sin cónyuge a cargo – Pesetas/Año
– Jubilación o retiro	807.520	686.280
– Viudedad	–	686.280
– Otros familiares siendo N el número de beneficia- rios de la pensión o pensiones	–	686.280
		N

E) Pensiones asistenciales y subsidios económicos previstos en la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos.

La disposición adicional duodécima fija las siguientes cuantías:

- Subsidio de garantía de ingresos mínimos: 24.935 ptas./mes.
- Subsidio por ayuda de tercera persona: 9.725 ptas./mes.
- Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte: 5.305 ptas./mes.

Por lo que respecta a las pensiones asistenciales recogidas en la Ley de 21 de octubre de 1960 y Real Decreto 2620/1981, la cuantía para 1994 es de 24.935, constando de dos pagas extraordinarias en junio y diciembre por igual cuantía. Tales pensiones serán objeto de revisiones periódicas para comprobar si los beneficiarios cumplen los requisitos legalmente establecidos.

F) Prestaciones por hijo a cargo.

La disposición adicional undécima de la ley modifica, entre otras cosas, el límite de ingresos al que se refiere el artículo 168 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y que a partir de 1 de enero de 1994 se cifra en 1.035.000 pesetas al año. Por otra parte se aumentan las cuantías de estas prestaciones que por hijo a cargo con 18 años de edad y un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento será de 391.620 pesetas al año, y cuando el hijo a cargo tenga 18 o más años, y esté afectado por una minusvalía igual o superior al 75 por ciento y necesite del concurso de otra persona de cara a la realización de los actos esenciales de la vida, la cuantía será de 587.460 pesetas al año.

G) Pensiones no contributivas a la Seguridad Social.

El artículo 38 de la ley modifica las cuantías establecidas, relativas a las pensiones no contributivas del Sistema, tanto de jubilación como de invalidez, quedando para el año 1994 en 32.635 pesetas mensuales, así como dos mensualidades como pagas extraordinarias, devengadas en los meses de junio y noviembre de cada año.

H) Pensiones no concurrentes del extinguido Seguro de Vejez e Invalidez.

En cómputo anual la cuantía será de 490.700 pesetas (art. 45).

I) Pensiones no revalorizables para 1994.

Se aumenta en el artículo 41 de la ley el tope máximo en cómputo mensual, que si en la Ley de Presupuestos para 1993 se encontraba fijado en 245.546 pesetas, este año se incrementa en la cuantía de 254.140 pesetas íntegras, con excepción de las pensiones extraordinarias de Clases Pasivas y Seguridad Social originadas de actos terroristas, y las mejoradas al amparo del Real Decreto-Ley 19/1981, de 30 de octubre.

El apartado 2.º del artículo 41 reproduce el contenido del artículo 43 de la Ley del 93 con algunas matizaciones respecto de aquellas pensiones que no van a ser objeto de revalorización, excluyendo en el apartado b) las comprendidas en el artículo 4.2 de la Ley 5/1979.

V. MEDIDAS DE CARACTER FISCAL SOBRE LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Tras largos debates, sobre la necesidad de que determinadas prestaciones quedaran sometidas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al igual que otras retribuciones de naturaleza salarial, así como prestaciones de carácter público o privado, el legislador ha optado por reformar y dar nueva redacción al artículo 9 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, que contenía las exenciones sobre el Impuesto sobre la Renta las Personas Físicas.

En este sentido, el artículo 62 de la Ley de Presupuestos contiene una nueva redacción a este precepto que en su apartado uno a), b), c), d), l) y m) se refiere tanto a las prestaciones de Seguridad Social como a otras indemnizaciones de naturaleza salarial.

A) Prestaciones de Seguridad Social.

Quedan exentas:

- a) Las prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo no haciendo distinciones, incluyendo por tanto todo tipo de prestaciones recogidas en la normativa vigente, cualquiera que sea su denominación.
- b) Las prestaciones reconocidas al sujeto pasivo por la Seguridad Social o por las Entidades que la sustituyan como consecuencia de incapacidad permanente absoluta o invalidez (no quedan incluidas en esta exención, y por tanto sujetas a tributación, las pensiones por invalidez provisional, permanente parcial y permanente total).
- c) Las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente para el servicio de los funcionarios de las Administraciones Públicas, cuando el grado de disminución física o psíquica sea constitutivo de una gran invalidez.
- m) Las pensiones reconocidas en favor de aquellas personas que sufrieron lesiones o mutilaciones con ocasión o como consecuencia de la Guerra Civil 1936/1939, ya sea por el Régimen de Clases Pasivas del Estado, o al amparo de la legislación especial dictada al efecto.

En líneas generales las modificaciones con respecto al antiguo artículo 9.º apartado b) hace referencia a la exclusión de la invalidez permanente total y la invalidez permanente parcial que a partir de este momento no quedan exentas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Más trascendencia tiene sin embargo la supresión de las prestaciones por desempleo a las que sí se refería como exentas la anterior redacción, incluyéndolas bajo la denominación general de prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva Entidad Gestora.

Variación sustancial se produce al mismo tiempo en el apartado c) al limitarse esta exención a aquellos casos en que el grado de disminución psíquica o física sea constitutivo de gran invalidez, que no quedaba recogida en la primitiva redacción de este precepto, Real Decreto de 30 de diciembre de 1991 número 1841/1991 del Ministerio de Economía y Hacienda, relativo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que aprueba su reglamento y modifica otras normas tributarias.

B) Indemnizaciones y cuantías de naturaleza salarial.

Dentro de este apartado cabe incluir aquellas señaladas en las letras D) y L) del artículo 9 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, en su nueva redacción. Quedan exentos:

Las indemnizaciones por despido o cese del trabajador, en la cuantía establecida con carácter obligatorio en el Estatuto de los Trabajadores, y en su normativa reglamentaria de desarrollo, o en su caso en la normativa reguladora de la ejecución de sentencias, sin que pueda considerarse como tal la establecida en virtud de convenio, pacto o contrato.

Por último quedan también exentas las cantidades percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con minusvalía o mayores de 65 años.

Es numerosa la jurisprudencia que ha interpretado estos preceptos, resolviendo algunos aspectos oscuros y poco claros de esta regulación, en su anterior redacción.

La reciente Sentencia de 1993, de 25 de junio, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, (Sección Primera, Ponente Sr. Ruiz Jarabo) mantiene la tesis de que las pensiones de inutilidad o incapacidad, invalidez o aquellas de mutilación de los Caballeros del Cuerpo de Mutilados de Guerra, no deben quedar sujetas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A tal conclusión llega esta resolución con fundamento en el artículo 3.4 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y artículo 9.1 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, (Ley del IRPF), citando al mismo tiempo otras Sentencias de la misma Sala de 23 de diciembre de 1992 y 5 de febrero de 1993, añadiendo que tal exención no alcanza al resto de las remuneraciones percibidas por tales personas; «los otros emolumentos están sujetos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y por lo tanto, objeto de la pertinente retención a cuenta del tributo, no pueden considerarse como indemnizaciones por la incapacidad o lesión, sino como una retribución derivada del trabajo con la que no se trata de compensar pérdida alguna de bienes».

En este mismo sentido, y siempre conforme a la doctrina jurisprudencial más reciente, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Tercera de abril de 1992, Ponente Sr. Pujalte), manteniendo la doctrina recogida por otras Resoluciones de la misma Sala de 19 de abril, 23 de diciembre de 1986 y 25 de junio de 1987, considera como no sujetas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las pensiones de invalidez permanente absoluta por razón de enfermedad profesional, diferenciándolas de las pensiones de jubilación que por el contrario sí están sometidas a tal impuesto.

Otros extremos han sido también analizados por los Tribunales de Justicia. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de noviembre de 1991, considera que la cantidad percibida en concepto de indemnización por jubilación voluntaria fijada por Convenio Colectivo del sector, de ámbito nacional y no en el propio contrato de trabajo, queda subsumida en lo dispuesto en el artículo 3.4 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no constituyendo por lo tanto renta a esos efectos.

Las indemnizaciones por despido o cese del trabajador, en la cuantía establecida con carácter obligatorio por el Estatuto de los Trabajadores en su normativa reglamentaria de desarrollo, o en su caso en la normativa reguladora de la ejecución de sentencias, sin que pueda considerarse como tal la establecida en virtud de convenio, pacto o contrato, están exentas del impuesto de acuerdo con la Ley 18/1991, como señalaba el Tribunal Económico-Administrativo Central en Resolución de su vocalía primera de 22 de octubre de 1991.

El despido derivado de un expediente de regulación de empleo no puede ser asimilado a un despido improcedente, al tener diferente carácter, quedando tan sólo no sujetas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas las cantidades recurridas hasta la cuantía fijada legalmente en el Estatuto de los Trabajadores, «con independencia de que permita, que los particulares empresarios y trabajadores lleguen a un acuerdo más ventajoso para este último» (S. de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta de 20-5-1992).

VI. NORMAS SOBRE COTIZACION

Se ha polemizado mucho sobre la conveniencia o no de mantener o por el contrario elevar o reducir las cotizaciones sociales; es decir, aquellas efectuadas tanto por los empresarios como por trabajadores al Sistema público de la Seguridad Social, de cara a obtener los recursos económicos necesarios para la financiación del Sistema. En este debate se aprecian dos posturas enfrentadas; la empresarial, partidaria de reducir los costes que de una u otra forma recaen sobre las empresas tanto de naturaleza salarial, como cotizaciones sociales, que en nuestro Sistema se determinan en función de los salarios elevándose su cuantía en función del aumento de aquéllos. En síntesis tal postura defiende una reducción de la aportación empresarial tanto en su cuantía total, o indirectamente, a través del aumento de la cuantía aportada por los trabajadores.

Frente a esta postura, otra se inclina por aumentar las cotizaciones empresariales, con el fin de, en momentos de insuficiencia de recursos económicos, lograr reducir la situación deficitaria del actual Sistema de Seguridad Social. Tampoco puede dejarse a un lado el debate en la actualidad existente relativo a la congelación de los salarios, que afecta directamente a las cotizaciones empresariales, ya que a menor aumento de los salarios se corresponde un incremento también menor de la contribución a la Seguridad Social de las empresas.

Entre estas dos posturas de todo punto irreconciliables, la ley ha mantenido una postura intermedia aumentando tan sólo la cuantía de las bases de cotización en función del IPC, manteniendo los tipos aplicables y las bases mínimas incrementándolas en función del salario mínimo interprofesional para el año 1994. Tal salario mínimo ha quedado fijado a través del Real Decreto 2318/1993, de 29 de diciembre, que lo establece en 60.570 pesetas/mes, 2.019 pesetas/día para los mayores de 18 años, y en 1.334 pesetas/día, 40.020 pesetas/mes para los menores de esa edad.

Entrando ya en el análisis de las normas contenidas relativas a la cotización a la Seguridad Social de la Ley de Presupuestos para 1994, comenzaremos con el estudio de:

A) Las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional.

La ley establece las siguientes reglas:

Las bases máximas de cotización a la Seguridad Social en cuantía de 349.950 pesetas. Las bases de cotización a los distintos Regímenes tendrán como tope mínimo las cuantías del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementadas en un sexto, continuando el sistema anteriormente establecido (7).

Para el Régimen General de la Seguridad Social, además de delimitarse los componentes que conforman tales bases de cotización, se establece un aumento genérico de las bases mínimas de cotización según categorías profesionales y grupos de cotización, en proporción al aumento porcentual del salario mínimo interprofesional.

Por el contrario sí se establecen con claridad las bases máximas de cotización que en los grupos primero al cuarto inclusive será la de 349.950 pesetas mensuales, y en los grupos quinto al undécimo de 260.820 pesetas mensuales o 8.694 pesetas diarias.

Los tipos de cotización al Régimen General se mantienen para las contingencias comunes en el 29,3 por ciento, desglosado en un 24,4 por ciento a cargo de la empresa, y un 4,9 por ciento a cargo del trabajador.

Para las contingencias derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional se aplicarán reducidos en un 10 por ciento los porcentajes de la tarifa de primas aprobada por Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre, siendo éstas a cargo exclusivamente de la empresa.

(7) La Ley General de Presupuestos del Estado para 1994 regula un conjunto de disposiciones sobre cotización de carácter general, comunes a los distintos Regímenes de la Seguridad Social, normativa que habrá de ser desarrollada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Tal normativa es elaborada anualmente por el Ministerio, y en ella se recogen las normas necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley General de Presupuestos del Estado conforme a la habilitación que tal norma contiene (apartado núm. 9 del art. 104 de la ley).

Las horas extraordinarias se encuentran sometidas a una cotización adicional, diferenciando aquellas motivadas por fuerza mayor y las estructurales; 14 por ciento, del que el 12 por ciento será a cargo de la empresa y el 2 por ciento a cargo del trabajador, y aquellas que carezcan de tal carácter estarán sometidas a un tipo del 29,3 por ciento del que el 24,4 recae sobre la empresa y el 4,9 por ciento restante sobre el trabajador.

Al mismo tiempo la ley recoge las bases máximas de cotización de otros colectivos integrados en el Régimen General de la Seguridad Social: Representantes de comercio, artistas y toreros. La base máxima de cotización para los representantes de comercio se fija en 158.070 pesetas mensuales por contingencias comunes. Para los artistas divididos en siete grupos será para 1994 la siguiente:

Grupo 1	267.750
Grupo 2	267.750
Grupo 3	203.160
Grupo 4	173.340
Grupo 5	173.340
Grupo 7	157.260

Para los profesionales taurinos será mensualmente y atendiendo a su grupo:

Grupo de cotización	Pesetas/mes
1	326.880
2	310.500
3	295.560
7	185.430

Reproduciéndose las normas que para cada uno de estos colectivos quedaban recogidos en la Ley del 93 (8).

- (8) Tales colectivos quedaron integrados a partir de la entrada en vigor de la Ley 26/1985, disposición adicional segunda, en el Régimen General de la Seguridad Social. Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, por el que se integran, y Orden de 30 de noviembre de 1987 para la aplicación y desarrollo en materia de acción protectora del anterior Real Decreto.

B) Régimen Especial Agrario.

Se mantienen en líneas generales las normas que regulaban la cotización en este Régimen Especial, remitiéndose por lo que respecta a las bases mínimas a las fijadas para el Régimen General para la Seguridad Social, y en cuanto a los tipos para los trabajadores por cuenta ajena será el 11,50 por ciento, y para los trabajadores por cuenta propia el 18,75 por ciento. La cotización, a efectos de contingencias profesionales, de los trabajadores por cuenta propia, se llevará a cabo aplicando a la base de cotización el 1 por ciento.

La cuota empresarial por jornada teórica será la de 55,64 pesetas, y la cotización por jornadas reales a cargo de la empresa se obtiene aplicando el 14 por ciento a la base de cotización correspondiente a los trabajadores en función de las jornadas que realicen.

La cotización respecto a los trabajadores por cuenta propia para mejora voluntaria de la ILT, se obtiene aplicando a la base de cotización el 2,7 por ciento, 2,2 por ciento corresponde a contingencias comunes y 0,5 por ciento a contingencias profesionales.

C) Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por cuenta propia.

Se aumentan tanto las bases máxima y mínima, equiparando la máxima al Régimen General en 349.950 pesetas. Conviene destacar aquí por su carácter innovador, la posibilidad que se concede a los autónomos de rebaja de su cuota, del 28,8 al 27 por ciento si optan por cubrirse por su cuenta las bajas por enfermedad derivadas de ILT. Tal reforma fue introducida en la ley gracias a una enmienda presentada por el grupo parlamentario de Convergencia i Unió, siendo aprobada posteriormente, si bien tal facultad ya estaba regulada para los trabajadores del Régimen Especial Agrario por cuenta propia.

Se modifica la edad máxima por debajo de la cual los trabajadores autónomos pueden optar por la base de cotización dentro de los límites máximos y mínimos señalados. Esta edad que estaba fijada en 55 años, pasa en la actualidad a 50 años. A partir de esta edad la base de cotización, salvo que hubieren cotizado por una suma superior, estará limitada a 183.000 pesetas, cuantía esta última que permanece invariable.

Sobre el tope de cotización a este colectivo pueden efectuarse las siguientes reflexiones. La jubilación tanto en el Régimen General de la Seguridad Social como en el resto de los Regímenes Especiales que configuran el Sistema, se calcula a partir de la Ley 26/1985, de 31 de julio, sobre medidas urgentes para la racionalización de la estructura de la acción protectora de la Seguridad Social, a través de las reglas contenidas en los artículos 2 y 3 de la citada

norma. En todos los casos (art. 2.º) el período mínimo de cotización exigible es el de los 15 años, de los cuales dos al menos habrán de estar comprendidos dentro de los 8 años inmediatamente anteriores al hecho causante. La base reguladora (art. 3.º) será el cociente que resulte de dividir por 112 las bases de cotización del interesado durante los 96 meses inmediatamente anteriores al hecho causante.

En base a estos preceptos, se venía propugnando desde ciertos sectores el aumento de la edad que en la anterior Ley de Presupuestos se establecía en los 55 años.

La realidad es que a partir del 1 de enero de 1994 se congela a quienes tengan cumplidos los 50 años la base máxima de cotización, que coincide con la cuantía establecida en 1993 para los mayores de 55 años, base máxima que para el resto aumenta un 3,5 por ciento. Todo ello salvo que con anterioridad vinieran cotizando por una base superior, en cuyo caso podrán incrementarla como máximo en el mismo porcentaje en que se haya aumentado la base máxima de cotización. Parece por tanto que la filosofía de tal modificación no es otra que su encaje en el período de 15 años exigido legalmente para obtener la pensión de jubilación.

La base mínima se establece en cuantía de 93.810 pesetas mensuales, y el tipo de cotización en el 28,8 por ciento.

D) Régimen Especial de Empleados del Hogar.

En este Régimen Especial la base mínima será equivalente al Grupo 10 del Régimen General, el tipo el 22 por ciento, del que el 18,3 por ciento será a cargo del empleador y el 3,7 por ciento a cargo del trabajador, respondiendo de forma exclusiva éste, cuando preste servicios con carácter parcial o discontinuo a uno o varios empleadores.

E) Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

No se modifica en este punto la regulación anterior, reproduciéndose en lo sustancial aquella normativa referente a este Régimen Especial contenida en el artículo 98, seis, de la Ley de Presupuestos del Estado para 1993.

F) Base de cotización a la Seguridad Social en situación de Desempleo.

Se reproducen aquí las normas contenidas en el artículo 98.7 de la anterior Ley de Presupuestos.

G) Cotización al Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional.

Las bases de cotización para estas contingencias en todos los Regímenes que las tengan, salvo para el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, regulado en el artículo 19.6 del Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, será la correspondiente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedades profesionales.

Por lo que a los tipos se refiere, continúan los vigentes en la actualidad, con alguna variación:

- a) Desempleo: El 7,8 por ciento, siendo el 6,2 por ciento para la empresa y el 1,6 por ciento a cargo del trabajador (9).
- b) Fondo de Garantía Salarial: El 0,4 por ciento a cargo de la empresa.
- c) Para Formación Profesional: Será el 0,7 por ciento, del que el 0,6 lo cubre la empresa y el 0,1 el trabajador.

H) Cotización a las Mutualidades Generales de Funcionarios.

Se mantienen invariables las recogidas para el 93, tanto en MUFACE, ISFAS, Personal Militar en activo y asimilado integrado en el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración de Justicia, gestionados por la Mutualidad General, en todos los casos tanto en lo que afecta al personal en su aportación, como a la correlativa aportación del Estado.

VII. GASTOS DE PERSONAL

A consecuencia de las limitaciones del gasto público y continuando la línea trazada por la anterior Ley de Presupuestos, se congelan para el año 1994 todas las retribuciones del personal al servicio del sector público, Administración del Estado y Organismos Autónomos, Administraciones de las Comunidades Autónomas de Organismos de ellas dependientes, Corporaciones Locales y Organismos, y por último las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (art. 21).

(9) Con anterioridad (Ley de Presupuestos para el 93) estaba fijado como tipo para la contingencia por desempleo el 7,3 por ciento, del que el 6,2 por ciento sería a cargo de la empresa y el 1,1 por ciento a cargo del trabajador.

Tal congelación, conforme a la disposición adicional séptima del Proyecto de Presupuestos, incluía los gastos de personal para 1994 de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, con cargo a recursos de la Seguridad Social, y respecto a la masa salarial de la misma.

La disposición transitoria primera mantiene para el año 94 en iguales cuantías que en el 93, las indemnizaciones por residencia del personal al servicio del sector público.

El artículo 21.3 permite sin embargo que se efectúen adecuaciones retributivas con carácter singular y excepcional, que resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, «por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados por el mismo», conforme a lo previsto en los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Estas medidas afectan al personal al servicio de la Seguridad Social (art. 30) al personal estatutario que presta sus servicios en el INSALUD, incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre, y mantiene en igual cuantía los complementos de destino, específicos y de atención continuada establecidos para el año 1993.

Estas normas sobre retribuciones quedan desarrolladas en los artículos 22, relativo al personal del sector público estatal no sometido a legislación laboral, artículo 23, del personal laboral del sector público estatal, artículo 24, relativo a las retribuciones de altos cargos, artículo 25, sobre retribuciones de los funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, artículo 26, sobre retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, artículo 27, para el personal del Cuerpo de la Guardia Civil y artículos 28 y 29, respectivamente, que regulan las retribuciones del Personal del Cuerpo Nacional de Policía, miembros de la Carrera Judicial y Fiscal así como el personal al servicio de la Administración de Justicia.

El artículo 34 de la ley regula los requisitos para efectuar cualquier modificación o determinación de estas retribuciones, siendo imprescindible en todo caso el informe favorable conjunto de los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas.

Cabe destacar dentro del sistema retributivo dos puntos: La prohibición de ingresos atípicos recogida en el artículo 31, y la referencia a la oferta pública de empleo a la que se refiere el artículo 21.4 de la ley, limitando para 1994 las convocatorias de plazas relativas al ingreso de nuevo personal a aquellas que excepcionalmente se consideren excepcionalmente (valga la redundancia) inaplazables.

Tal precepto afecta a todas las Administraciones que constituyen el sector público, especificadas en el apartado 1 del citado precepto.

Nos encontramos ante una disposición continuadora del criterio limitativo de acceso a la función pública mantenido en los últimos tiempos con el fin de evitar el aumento del gasto público.

En el mismo sentido la disposición transitoria quinta de la ley permite con carácter excepcional la convocatoria de aquellas plazas vacantes que se considere que puedan afectar al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, siempre previa autorización del Gobierno a propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas, o en su caso de los Ministerios competentes para la materia.

Dentro de esta misma línea tienen encaje las normas recientemente publicadas, que modifican determinados preceptos de la Función Pública, más concretamente los artículos 1.3, 18, 20, 22, 29, 30, 34, y disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con el fin de redistribuir el personal dentro de la propia Administración. Tal es el objetivo que básicamente persigue la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.

VIII. REGIMENES ESPECIALES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

- a) De los funcionarios de la Administración General del Estado.

Se establece el derecho de opción por una sola vez, cuando su relación de servicios le lleve a su inclusión en más de un Régimen de la Seguridad Social, por el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios públicos que le corresponda derecho de opción que le alcanza cuando exista una doble afiliación a dos regímenes especiales de funcionarios públicos.

- b) De los funcionarios del Estado transferidos a las Comunidades Autónomas.

Que hayan ingresado en Cuerpos o Escalas de funcionarios públicos de la Comunidad Autónoma, les será de aplicación lo dispuesto en el número 2 de la disposición adicional tercera de la Ley 30/1984.

- c) De los asegurados que presten servicios en la Administración de las Comunidades Europeas.

Que hubieran estado comprendidos en el Sistema español de Seguridad Social, que opten por la normativa comunitaria quedan excluidos de la acción protectora de dicho Sistema en lo referente a la pensión de jubilación, en los términos previstos en la disposición adicional sexta de la Ley de Presupuestos. Si cesa su prestación de servicios en la Comunidad Europea, con inclusión en la Seguridad Social española, tendrán derecho en el momento en que se cause el derecho a la pensión de jubilación a que se les computare el tiempo prestado en la Comunidad Europea.

IX. OTRAS DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL

- a) Normas reguladoras de la intervención en las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

El artículo 19 permite que la Intervención General de la Administración del Estado pueda delegar en los Interventores de la Seguridad Social, el ejercicio de la función interventora de todos los actos que realice el INSALUD en nombre y por cuenta de la Administración General del Estado.

- b) Otras disposiciones.

Artículo 20 que se refiere a las transferencias de crédito del INSALUD, disposición adicional vigesimocuarta, sobre las deudas del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

- c) Disposiciones finales.

La primera de estas disposiciones autoriza al Presidente del Gobierno para variar a través de Real Decreto, la denominación, competencia de los Departamentos Ministeriales. La segunda relativa al Plan de Empleo Rural, mientras que la tercera sobre gestión de Créditos Presupuestarios en materia de Clases Pasivas proroga durante el año 1994, la facultad conferida en la disposición final tercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, que facultaba al Secretario de Estado para las Administraciones Públicas, la posible modificación de los procedimientos de jubilación del personal civil incluido en el ámbito de cobertura del Régimen de Clases Pasivas del Estado.

d) En materia de pensiones.

La disposición adicional decimoquinta permite el reconocimiento y posterior opción a aquellas personas que venían percibiendo cualquier pensión de Seguridad Social y que tengan derecho a cualquiera de las pensiones vitalicias señaladas en la disposición final undécima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, y personal referido en la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre.

e) Ayudas a personas contaminadas por el VIH.

Se aumenta en 3,5 por ciento, disposición adicional decimotercera de la ley.

X. PREVISIONES DE LA LEY DE PRESUPUESTOS PARA 1993 NO DESARROLLADAS

Contenía la Ley General de Presupuestos para 1993 una importante previsión. Me refiero a la contenida en la disposición adicional decimoctava relativa a la gestión de las prestaciones del Instituto Nacional de Empleo. Tal disposición hacía referencia a que durante el ejercicio presupuestario de 1993, en la fecha, términos y condiciones que se fijan por el Gobierno, la gestión de las prestaciones por desempleo pasaría al Instituto Nacional de la Seguridad Social, correspondiendo al INEM la gestión de la política de empleo. Para ello la cuota por desempleo constituiría un recurso de la Seguridad Social, correspondiendo a la Tesorería General de la Seguridad Social su recaudación y el pago de las prestaciones por desempleo, autorizándose por el Gobierno a propuesta de los Ministros para las Administraciones Públicas, de Economía y Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social, las adaptaciones presupuestarias y contables necesarias para la asunción de las referidas competencias, así como las transferencias de personal y patrimoniales necesarias.

Tal previsión de futuro, de haberse cumplido, hubiera supuesto una modificación radical en la actual estructura de gestión.

No hay que olvidar que el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, creó el Instituto Nacional de Empleo como Organismo Autónomo administrativo dotado de personalidad jurídica propia, para el cumplimiento de sus fines y adscrito al Ministerio de Trabajo, correspondiéndole entre sus funciones la de «gestionar y controlar las prestaciones de empleo y las subvenciones y ayudas para fomento y protección del empleo, y en general cualquier acción conducente a una política activa de empleo» (art. 5.º del R.D.-L.).

Lo que se pretendía en definitiva de acuerdo con las previsiones de la Ley de Presupuestos, no era otra cosa que devolver al Instituto Nacional de la Seguridad Social aquellas competencias que anteriormente éste tenía, relativas a la gestión del desempleo, quedando el INEM encargado simplemente de la gestión de la política de empleo. Tal medida perseguía como objetivo un efecto marcadamente recaudatorio, puesto que así se incrementaban los ingresos del Sistema de la Seguridad Social, con las cuotas por desempleo (que se consideran más valiosas, tras recortar las cuantías de las prestaciones por desempleo y aumentar la necesidad de cotizar) que antes se utilizaban exclusivamente para la financiación de la protección por desempleo (10).

En materia gestora de la Seguridad Social sí se han cumplido por el contrario otras previsiones. Efectivamente, mediante 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. La disposición transitoria 3.^a de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, y la disposición transitoria tercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, autorizaban al Gobierno para que procediera a la integración del colectivo incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local en el Régimen General, conforme a las condiciones, términos y plazos que reglamentariamente se determinen.

El Real Decreto de 2 de abril fue posteriormente desarrollado por la Orden de 7 de abril de 1993 en materia de cotización y pago de pensiones.

Queda por tanto integrados mediante estas disposiciones en el Régimen General de la Seguridad Social, el personal activo y pasivo en fecha de 31 de marzo, que estuviese incluido en el campo de aplicación del régimen especial de los funcionarios de la Administración Local con efectos de 1 de abril de 1993, desde cuya fecha les será aplicable la normativa de dicho régimen general con las particularidades que el Real Decreto y la Orden establecen.

Se da así un paso más a la lógica integración de los distintos Regímenes Especiales dentro del Régimen General, inclusión que viene siendo defendida por una parte de la doctrina, a cuyas tesis me sumo, ya que en definitiva carece en el momento actual de justificación, la existencia de distintos regímenes para los funcionarios públicos, en razón del lugar donde presten su relación de servicios (11).

(10) Novedades en materia de Seguridad Social recogidas por la Ley 39/1992 de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993. JOSE FRANCISCO BLASCO LAHOZ, *Actualidad Laboral*, pág. 236.

(11) Véase Régimen Especial de Funcionarios Civiles de la Administración del Estado, Régimen Especial de las Fuerzas Armadas y de los Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Me gustaría acabar aquí con algunas breves reflexiones sobre el futuro Sistema de gestión de la Seguridad Social, ya que como he venido señalando, la tendencia se mueve en la dirección de encuadrar dentro de una sola Entidad (el INSS) no sólo el Régimen General y los regímenes especiales, sino también los distintos regímenes de funcionarios.

Algunas Mutualidades como la Mutualidad de Previsión del Instituto Nacional de Previsión, o la Mutualidad de Previsión de funcionarios del mutualismo laboral ya quedaron integradas en el Fondo Especial del INSS. Paralelamente, y en MUFACE se ha producido una parecida integración de aquellas mutualidades existentes, están integradas en el Fondo Especial de MUFACE (12) las siguientes Mutualidades: Abogados del Estado, Agricultura, Archivos, Bibliotecas y Museos, Aviación Civil, Catedráticos de Enseñanza Media, Catedráticos de Universidad, Educación y Ciencia, Enseñanza Primaria, Escuelas Técnicas, Gobernación, Hacienda Pública, Industria, Información y Turismo, Instituto Geográfico y Catastral, Intendentes de Hacienda, Minas, Obras Públicas, Organización Sindical, Policía, Porteros Civiles, Porteros de Hacienda, Presidencia de Gobierno, Sanidad, Trabajo, Vivienda.

De completarse estas integraciones, quedaría configurada una macroentidad gestora (actualmente el INSS) de enorme extensión, no tan sólo por el número de prestaciones que pasarían directamente a gestionar, sino además por su presupuesto, material y efectivos humanos. Tal vez a partir de ese momento se haría imprescindible modificar su naturaleza jurídica, y no sería aventurado afirmar que en un futuro más bien cercano, y en base a lo anteriormente expuesto configurará por sí sola un Departamento Ministerial, perdiendo su rango de Entidad Gestora en el organigrama del actual Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(12) Las distintas Mutualidades de funcionarios enumeradas por la Orden de 26 de marzo de 1976, quedan integradas en el Fondo Especial de MUFACE, decisión de integración que voluntariamente se adopta por los miembros de cada una de ellas, aportando todo su patrimonio y recursos.