

SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS: MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 31/1991, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1992

(Anexo al comentario publicado en el n.º 107 de la Revista de Trabajo y Seguridad Social)

por

Vicent Cervera i Fornas

Graduado Social

Funcionario de la Administración de la Generalidad Valenciana

Francisco Juarros Vallés

Graduado Social

Funcionario del Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Modificaciones introducidas por la disposición adicional novena.
 1. Prestaciones del Estado.
 2. Prestaciones mutualistas.
- III. Diferencias en orden a la gestión de las prestaciones.

I. INTRODUCCION

El presente trabajo no intenta ser un estudio exhaustivo sobre todas las modificaciones, en relación a la Seguridad Social de los funcionarios públicos, introducidas en la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, sino efectuar un breve comentario que actualice el contenido del estudio publicado en el número 107 de esta Revista por los mismos autores.

Tampoco intenta, pues resultaría odiosa, la persecución de cada uno de los puntos tratados en aquél, que pueden devenir modificados. Se trata, por el contrario, de comentar aquellas situaciones que a nuestro juicio parecen más significativas en orden a entender las novedades en su contenido. Por consiguiente, obviamos toda referencia a la actualización económica de las prestaciones, remitiéndonos a las normas contenidas en la propia Ley de Presupuestos y en el Real Decreto 2/1992, de 10 de enero (sobre revalorización de pensiones), o aquellas cuya modificación no supone una alteración sustancial del contenido del trabajo (como las pensiones extraordinarias por actos de terrorismo, contempladas en la disposición adicional decimonovena; la jubilación voluntaria de determinados funcionarios, en la disposición transitoria quinta; las bases reguladoras de las prestaciones de los Altos Cargos de la disposición adicional duodécima; o la integración de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) en el Régimen General de la Seguridad Social).

Nos referimos fundamentalmente a aquella disposición que mayores consecuencias va a generar en las relaciones de los funcionarios y beneficiarios mutualistas integrados en algunos de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, en concreto, a la disposición adicional novena, que altera íntegramente el sistema de ayuda familiar y las prestaciones por minusvalía que venían reconociendo las respectivas Mutualidades de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU).

II. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA DISPOSICION ADICIONAL NOVENA

La ley extiende a los funcionarios y beneficiarios de los Regímenes Especiales citados la misma acción protectora que la regulada para los funcionarios incluidos en el Régimen General, estableciendo las prestaciones por hijo a cargo reguladas en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, en su modalidad contributiva, y en las disposiciones dictadas en su desarrollo.

El alcance y contenido de esta disposición es amplio: De una parte afecta a las prestaciones familiares cuya consignación y abono correspondía exclusivamente al Estado, tales como las ayudas de la Ley de 15 de julio de 1954, o las derivadas del complemento especial por hijo minusválido del Decreto 2741/1972, de 15 de septiembre, del Ministerio de Hacienda. De otra, a las prestaciones por minusvalías, o las de protección a la familia, reconocidas por las Mutualidades de MUFACE, ISFAS y MUGEJU.

1. Prestaciones del Estado.

En relación con estas prestaciones, hemos de hacer hincapié en que la «modalidad contributiva» a que se hace referencia ha de identificarse por el ámbito subjetivo de los beneficiarios: Los funcionarios en activo o los pensionistas de Clases Pasivas del Estado; y que, en tanto no se dicte otra cosa, las nuevas prestaciones de la Ley 26/1991, por hijo a cargo no minusválido, al igual que ocurría con el anterior sistema de ayuda familiar, correrán a cargo exclusivo del Estado. Por lo que en este caso no cabría hablar probablemente de prestaciones contributivas en un sentido de propiedad.

Por lo ya mencionado anteriormente, hay que señalar aquí las prestaciones derogadas y las que a partir del 1 de enero de 1992 rigen para los colectivos de funcionarios anteriormente citados.

El punto cinco de la disposición adicional establece que quedan sin vigor las prestaciones de ayuda familiar; por tanto, desaparecen las asignaciones por hijo y cónyuge a cargo contenidas en la Ley de Ayuda Familiar, de 15 de julio de 1954, y que venían disfrutándose por valor de 300 y 375 pesetas, respectivamente (que ciertamente carecían de la significación económica que previó su origen), subsistiendo las prestaciones reconocidas por cónyuge a cargo en favor de los pensionistas de Clases Pasivas. A tal efecto, y al igual que se previó con la ayuda por esposa del Régimen General (véase disposición adicional 3.^a de la Ley 26/85), quedarán incorporadas a la pensión.

También debemos entender sin vigor, e incluir en este apartado, el complemento familiar especial, regulado por el Decreto 2741/1972, en favor de hijos minusválidos de los funcionarios, cuya asignación fue elevada a la cuantía de 3.000 pesetas en virtud del Real Decreto 762/1980, de 14 de abril.

En otro orden de cosas, las únicas prestaciones por hijo, a cargo exclusivo del Estado, vigentes a partir de 1992 son las referidas a hijo menor de 18 años, a las que se asigna una cantidad de 36.000 pesetas anuales. Es conveniente precisar que a tenor de los requisitos de ingresos exigidos para su concesión, establecidos tanto en la Ley 26/90 como en el Real Decreto 356/91, de 15 de marzo, y teniendo en cuenta el régimen retributivo de los funcionarios, serán muy escasas las prestaciones que puedan reconocerse, aunque las que hubiere se ajustarán en todo, salvo en la gestión, a las condiciones establecidas en estas normas citadas.

2. Prestaciones mutualistas.

En cuanto a las prestaciones mutualistas afectadas por la disposición adicional, hemos de hacer referencia obligada tanto a las derivadas de minusvalías como a las de protección a la familia, contenidas en las normas de Seguridad Social que regulan estos Regímenes Especiales.

a) En relación a las modificaciones por minusvalías, el punto cuatro de la disposición adicional va más allá de las prestaciones por hijo a cargo, al establecerse que, a partir de 1 de enero de 1992, no podrán reconocer las Mutualidades de Funcionarios Civiles del Estado, del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y de la Mutualidad General Judicial, prestaciones por minusvalías, cualquiera que sea el concepto y naturaleza de dichas prestaciones, distintas a las establecidas en la Ley 26/90, de 20 de diciembre, y en las demás disposiciones de aplicación al Régimen General de la Seguridad Social.

Son dos las consecuencias de este párrafo: De una parte, la imposibilidad de que estas Mutualidades reconozcan prestaciones que hasta 1991 venían reconociendo por minusvalías y, de otra, la obligatoriedad de que las que se reconozcan sean las establecidas en la Ley del 90, o bien las contenidas en otras disposiciones del Régimen General.

La primera cuestión que se plantea es si la modificación introducida se refiere exclusivamente a prestaciones económicas o afecta a otro tipo de prestaciones como las recuperadoras, por ejemplo. No tenemos más que resolver afirmativamente la pregunta, pues parece contundente la imposición de no reconocer prestaciones «cualquiera que sea el concepto o naturaleza», de las contempladas en el sistema de protección anterior. Por tanto, de concederse estas prestaciones recuperadoras, lo harán de acuerdo con las disposiciones de aplicación al Régimen General.

Otro aspecto a considerar es el ámbito subjetivo afectado por la extensión de la Ley 26 a los regímenes mutualistas. En este sentido, desaparecen las prestaciones por minusvalías en favor de familiares de los mutualistas, pues éstas quedan fuera del alcance de la nueva ley aplicable y de las normas del Régimen General. Tales prestaciones eran reconocidas en el ámbito de los Servicios Sociales -por ejemplo las derivadas de la Orden de 9 de julio de 1985, que regula las ayudas a minusválidos con cargo a MUFACE- y suponían la protección de todos los familiares minusválidos beneficiarios de asistencia sanitaria, con los requisitos establecidos en las normas de aplicación mutualista (cónyuge, hijos, hermanos y ascendientes del funcionario o de su cónyuge. Arts. 17 de la Ley y 77 del Reglamento MUFACE).

Siguiendo este Régimen Especial, y también en relación con la Orden citada, se hace necesario señalar que, respecto a las prestaciones por hijos minusválidos, no van a tener cobertura, a partir de 1992, las correspondientes a mayores de 18 años con un grado de minusvalía inferior al 65%, siendo que éstas sí eran objeto de protección cuando se cumplían los requisitos de la Orden del 85.

Igualmente, quedan fuera del alcance de las nuevas prestaciones aquellas que necesitaban un grado de minusvalía inferior al 33%, como eran los discapacitados psíquicos, a quienes se les exigía una disminución del 16% de su capacidad normal, o la de los discapacitados a consecuencia de menoscabo auditivo binaural, que requería una disminución global del 18%. Ambos supuestos se equiparaban, a los efectos de concesión de ayuda económica, a minusvalías físicas totales (esto es, a quienes concurrían entre el 50% y el 100% de minusvalía física).

Por todo lo expuesto, no cabe más que admitir que el establecimiento de las prestaciones por minusvalías de la Ley 26/90, en virtud de la extensión efectuada por la disposición adicional novena a los Regímenes Especiales de Funcionarios Civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de los Funcionarios de la Administración de Justicia, va a suponer una reducción considerable del ámbito subjetivo que abarcaba la protección por minusvalías en estos regímenes de la Seguridad Social.

En otro orden de cosas, y en relación a las prestaciones ya reconocidas por las Mutualidades de funcionarios, con anterioridad al 1 de enero de 1992, serán transformadas de oficio en prestaciones por hijo a cargo en los casos en que se posean las condiciones previstas en la Ley 26/90 y Real Decreto 356/91, completando el importe de aquellas cuyas cuantías fueran inferiores, o manteniendo las de superior cuantía. En este último caso, se irán absorbiendo los excesos por los aumentos que se produzcan. Nada se dice, por otra parte, de aquellas otras cuyas condiciones y requisitos no se adecuen totalmente a los previstos en las disposiciones del Régimen General; habrá que estar, pues, a la regulación posterior.

Por último, conviene señalar las prestaciones y cuantías vigentes para 1992 tanto para los funcionarios incluidos en el Régimen General como para los incluidos en los Regímenes Especiales ya citados:

Por hijo/edad	Minusvalía	Cuantía anual
< 18 años	33%	72.000 ptas.
> 18 años	65%	360.000 ptas.
> 18 años	75% (concurso 3.ª persona)	540.000 ptas.

b) Por otra parte, y en lo que se refiere a prestaciones de protección a la familia que regulaban los Regímenes Especiales de Seguridad Social, hay que traer a colación los subsidios de nupcialidad y natalidad allí previstos. A modo de comentario, hemos de señalar que tanto los subsidios prestados por el Instituto de las Fuerzas Armadas como por la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (regulados en los arts. 192 del Real Decreto de 18-03-76 y 151 del Real Decreto de 29-09-78) habían quedado vacíos de contenido, por cuanto se establecía en ellos que su cuantía sería igual a la establecida «en cada momento» para el Régimen General de la Seguridad Social y ha de quedar claro que para este Régimen quedaron sin vigor en virtud de la Ley 26/85, de 31 de julio. No obstante, la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, en base a una interpretación no extensiva de esta Ley del 85 a dicho Régimen Especial, ha continuado reconociendo los subsidios de nupcialidad y natalidad hasta el 31 de diciembre

de 1991 por los importes entonces en vigor. No ocurre lo mismo con este tipo de prestaciones contenidas en el Régimen Especial de los Funcionarios incluidos en la Mutualidad General Judicial, cuya regulación (arts. 77 a 80 del Reglamento aprobado por Real Decreto de 1-11-78) los estableció con carácter de mínimo necesario en comparación con los subsidios del Régimen General. En cualquier caso, ahora quedan definitivamente derogados.

III. DIFERENCIAS EN ORDEN A LA GESTION DE LAS PRESTACIONES

Aclarado ya que la acción protectora, a partir de 1992, va a ser la misma, y al amparo de la misma normativa, tanto para los funcionarios del Régimen General como para los incluidos en los Regímenes Especiales, las únicas diferencias estriban en orden a la gestión de las prestaciones, contenidas igualmente en la propia disposición adicional novena.

Para el Régimen General de la Seguridad Social la gestión de las asignaciones por hijo a cargo, sea cual sea la prestación, corresponde siempre al INSS y el abono de las prestaciones, a la Tesorería General de la Seguridad Social. Todo ello con independencia de que los funcionarios estén en activo o sean pensionistas, o de la naturaleza de la prestación (por hijo minusválido o no).

Por contra, en las asignaciones económicas reconocidas a funcionarios incluidos en los Regímenes Especiales hay que distinguir las condiciones descritas:

a) Prestaciones por hijos a cargo (salvo minusválidos) menores de 18 años. Corresponde la gestión a las mismas unidades u órganos administrativos que tenían encomendadas las prestaciones de ayuda familiar. Conviene advertir que la Ley 31/91, de Presupuestos para 1992, no deroga expresamente la Ley de 15 de julio de 1954, quedando vigentes las normas contenidas en ella, así como las disposiciones que la desarrollan, en relación a la formación y actuación de estas Comisiones, a las que corresponde el reconocimiento de las prestaciones. Por su parte, el pago está encomendado a los órganos que ostentan la ordenación del pago en cada departamento.

b) La gestión de las prestaciones en favor de pensionistas de Clases Pasivas corresponde también a las Comisiones de Ayuda Familiar constituidas al efecto, si bien de la consignación presupuestaria y abono responden los servicios correspondientes de Clases Pasivas del Ministerio de Hacienda.

c) Por último, en cuanto a las prestaciones por hijo minusválido, cualquiera que sea la edad o grado de minusvalía, la gestión está encomendada íntegramente a la Mutualidad correspondiente (MUFACE, ISFAS o MUGEJU), tanto si el funcionario está en activo o se trata de pensionista.