

NOTAS SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA MUFACE

SUMARIO

I. Introducción.—II. La relación mutualista. 1. Ambito subjetivo. 2. Incorporación.—III. Aspectos administrativos y financieros. 1. Gestión y gobierno de la MUFACE. 2. Cotización. 3. Recaudación. 4. Régimen económico y financiero. 5. Régimen jurisdiccional y disciplinario.—IV. Acción protectora. 1. Caracterización general. 2. Asistencia sanitaria. 3. Incapacidad transitoria para el servicio. 4. Invalidez provisional. 5. Invalidez permanente. 6. Prestaciones de recuperación. 7. Jubilación por razón de edad. 8. Muerte y supervivencia. 9. Protección a la familia. 10. Servicios sociales. 11. Asistencia social.—V. Reflexión final.—VI. Relación de las disposiciones reguladoras de la MUFACE.

I. INTRODUCCION

La existencia de las páginas que siguen se justifica por la convicción de que la reforma de cualquier sistema de Seguridad Social, y el de los funcionarios estatales representa una parcela del mismo, debe ser acometida partiendo de un verdadero conocimiento sobre el contenido del existente. Una vez que la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública ha iniciado su singladura, parece oportuno aprovechar esa «atención jurídica» hacia tal colectivo para pasar revista al principal de los mecanismos que integran su sistema de previsión social.

Estas notas vienen presididas por ese propósito expositivo, casi sistematizador y exegético, buscando la visión de conjunto más que la profundización. En ellas se abordan los aspectos constitutivos de cualquier Régimen de Seguridad Social: su ámbito subjetivo, la gestión y organización, los aspectos financieros y económicos, la acción protectora, etc. Su aparición en un medio dedicado a cuestiones laborales, de seguridad y política social debe

extrañar tanto —es decir, nada— como si ocurriese a través de un cauce administrativista, pues estamos ante una cuestión de «competencia» compartida; «el encuadramiento de las normas de Seguridad Social de los funcionarios públicos viene a demostrar, una vez más, cómo el ordenamiento jurídico no puede ser considerado como dividido en una serie de compartimentos estancos, ni como una materia jurídica que se distribuya en porciones entre varias disciplinas» (1).

El estudio de un Régimen Especial de Seguridad Social suscita inmediatamente la idea de la tendencia a la unidad del Sistema de Seguridad Social y su, hasta ahora, inescusable fragmentación. Con ser el de los funcionarios —por razones evidentes y que apuntan a la índole de su actividad, pero, sobre todo, a la identidad de las partes entre las que se traba el vínculo jurídico de protección— un Régimen cuya singularidad/especificidad apenas necesita justificación, es lo cierto que la mente del observador, indefec-

A lo largo de estas notas se utilizan las siguientes abreviaturas:

DLGI	Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.
DLIR	Real Decreto-ley 10/1981, de 19 de junio, sobre inspección y recaudación de la Seguridad Social.
INP	Instituto Nacional de Previsión.
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
LBSS	Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social.
LGSS	Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.
LJCA	Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública.
LSFC	Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.
O.M.	Orden Ministerial.
RAS	Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, sobre prestación de asistencia sanitaria y ordenación de los servicios médicos en el RGSS.
RESS	Régimen Especial de la Seguridad Social.
RGMA	Decreto 843/1976, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo.
RGSS	Régimen General de la Seguridad Social.
SMI	Salario mínimo interprofesional.

(1) ALONSO OLEA y SERRANO GUIRADO: *La Seguridad Social de los Funcionarios Públicos*, IEP, Madrid, 1957, pág. 16.

tiblemente, busca el punto de mira del Régimen General y establece las comparaciones de rigor.

Y en este lugar ha de realizarse una doble constatación. El régimen protector de los funcionarios —y para comprobarlo basta con reparar en la superposición de tres diversos mecanismos de tutela— se diferencia nítidamente del brindado por el RGSS; sin embargo, vistas las cosas desde una dimensión histórica parece claro que la instauración de una Mutualidad *General* de Funcionarios Civiles *del Estado* ha supuesto, pese a las limitaciones de su ámbito subjetivo, un importantísimo paso en la línea de la «homologación» (2). Por ello no ha de extrañar que la LSFC sitúe en su frontispicio y como principios inspiradores los mismos que proclamaba la LBSS-1963: la tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores, la consideración conjunta de las situaciones o contingencias protegidas, la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del Sistema y la preocupación por los servicios de rehabilitación o recuperación.

Que el desarrollo normativo —legal y reglamentario— de tales postulados conoce numerosas quiebras es innegable, pero de ello no conviene extraer demasiadas conclusiones, pues similares fallas son detectables por lo que se refiere a la propia regulación del RGSS. En todo caso debe destacarse el valor que intrínsecamente posee la proclamación de tales valores, utilizables en consecuencia como criterios hermenéuticos de la regulación propiamente dicha.

Recientes retoques normativos confirman esa inicial idea, toda vez que la ya aludida Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública ha utilizado en un par de ocasiones la normativa del RGSS como paradigma hacia el cual orientar la de los funcionarios; así, para delimitar la condición de beneficiario por asistencia sanitaria (art. 32.6) o para indicar cómo deberán estructurarse los órganos de gobierno y participación en el mutualismo administrativo (disposición adicional 3.^a 1).

* * *

(2) Véase, por todos, sobre los inconvenientes de la precedente proliferación de Mutualidades, CARRASCO BELINCHÓN: «Inexistencia de una normativa general en el sistema de previsión social mutualista de los funcionarios públicos», en *Documentación Administrativa*, núm. 71, 1963. Esa censurable proliferación no era, desde luego, inmóvil: cfr. JORDANA DE POZAS: «La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España», en *Cuadernos de Política Social*, núm. 12, 1951.

El mutualismo funcionarial y el sistema de clases pasivas constituyen a la vez los antecedentes de la protección social de los funcionarios civiles del Estado y el exponente de la atracción del mecanismo protector mutualista desde el campo laboral hacia los ámbitos funcionariales administrativos. A comienzos del siglo XIX la endeblez de los montepíos funcionariales inclinó al propio Estado a asumir el pago de las pensiones, en un principio, como una gran mutualidad que seguía percibiendo las aportaciones de los socios y absorbía los fondos de los montepíos para, más adelante, prescindir de aquellas aportaciones sociales, con lo que se desvistió de su apariencia mutualista, y las hizo gravitar exclusivamente sobre sus fondos presupuestarios, aunque esa carga protectora no pudo ser afrontada suficientemente por los débiles presupuestos de la segunda mitad del siglo XIX. A esa insuficiencia protectora respondieron los respectivos colectivos funcionariales con una revitalización de sus montepíos, en un marco socio-político en que los trabajadores crean sus asociaciones mutuas libres, las cuales vienen a ser, en síntesis, formas asociativas de protección de riesgos sociales basadas en la solidaridad entre todos sus miembros (3).

Así pues, de lo antedicho cabe inferir que en los comienzos del siglo XX coexistieron ambos instrumentos, si bien el intervencionismo entonces naciente trató de impulsar la protección estatal a través de un Estatuto de Clases Pasivas, aprobado por Real Decreto-ley de 22 de octubre de 1926, que regulaba el derecho al percibo de pensiones de jubilación, retiro, viudedad y orfandad, con cargo a los fondos del Tesoro y gestionados directamente por la Administración estatal. Pese al indudable avance que supuso tal Estatuto, la insuficiencia de su protección fue manifiesta con el transcurso de los años al quedar prácticamente congeladas las cuantías de las pensiones, siendo entonces cuando, nuevamente, cobran impulso los montepíos y mutualidades de funcionarios públicos, que posteriormente quedarán acogidos a los preceptos de la Ley de 6 de diciembre de 1941 y su Reglamento de 26 de mayo de 1943, reguladores de las mutualidades libres (4).

Desde tales coordenadas se entiende mejor la función unificadora que la creación de la MUFACE representó, pues, a partir de ese momento las diversas mutualidades y montepíos sólo pudieron seguir actuando con carácter vo-

(3) ALMANSA PASTOR: *Derecho de la Seguridad Social*, volumen II, Madrid, 1983, página 326.

(4) De entre los varios estudios existentes sobre el tema vale la pena destacar, por su completa bibliografía, el de DE LA VILLA GIL: «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado», en *Revista de Administración Pública*, número 40, 1963, págs. 121 y sigs.; como es sabido, la reciente Ley del Seguro ha derogado la referida Ley de 1941.

luntario, a la vez que vieron progresivamente reducidas sus subvenciones estatales. Por encima de los complejos problemas transitorios que siempre origina una innovación legislativa en temas de prestaciones de tracto sucesivo (5) y de la necesidad de adoptar medidas de coyuntura a fin de evitar en lo posible las variaciones bruscas, la simplificación operada en el mutualismo administrativo ha sido más que notable.

De otra parte, la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, y su correlativo texto articulado de 7 de febrero de 1964, estableció que la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado se regularía por una Ley especial, completándose tales previsiones legales tanto con la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, como con el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, preceptos estos últimos que, aún informados claramente en el principio de tendencia a la unidad (lo que permite hablar del conjunto de regímenes que integran el sistema español de la Seguridad Social), admitieron, con indudable realismo, la coexistencia junto al Régimen General de diversos Regímenes especiales (6).

Tal y como se ha apuntado, el artículo 10 d) LGSS considera como uno de los Regímenes Especiales integrantes de la Seguridad Social el de los «funcionarios públicos, civiles y militares». Régimen para cuya regulación se evoca a «la ley o leyes específicas que se dicten al efecto», al igual que sucede con otros varios de los enumerados por la LGSS (7). Sin embargo, estamos en presencia de un Régimen Especial cualificado por varias razones:

— En primer lugar, conviene advertir que la propia denominación de «regímenes especiales» que tanto la LSFC como la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (8) utilizan para referirse a los regulados por ellas no pasa de ser un valor sobreentendido; «el calificativo en realidad obedece a un prurito terminológico que viene forzado porque tanto la LBSS

(5) Véase las disposiciones transitorias de la LSFC y del RGMA.

(6) MONTOYA MELGAR: «La fragmentación de la Seguridad Social y sus razones», en *Revista de Política Social*, núm. 98, 1973, señala que algunos Regímenes Especiales, como el de los funcionarios públicos, «basan su separación del Régimen General en las peculiaridades técnico-jurídicas que afectan a los sujetos incluidos en su campo de aplicación» (pág. 7). Véase también BAYÓN CHACÓN: «El elemento de pluralidad en la Seguridad Social española: Régimen General y Regímenes Especiales», en *Diecisiete lecciones sobre Regímenes Especiales de la Seguridad Social*, Madrid, 1972, especialmente pág. 17.

(7) Cfr. arts. 10.2 y 10.3 LGSS.

(8) En ambos casos, art. 19; ambas Leyes, las núms. 28 y 29, fueron aprobadas el 27 de junio de 1975.

como la LGSS hablan, en efecto, de los correspondientes a los funcionarios civiles y militares como Regímenes Especiales» (9).

— En segundo término, llama la atención el que para este Régimen el legislador no haya extendido la previsión aplicable a los restantes, en el sentido de que su específica regulación deba tender «a la máxima homogeneidad con el Régimen General» dentro de los condicionantes financieros y derivados de las propias características (10).

— Además, al tratarse de uno de los «Regímenes Especiales» regulados por Ley resulta lógicamente inviable la posibilidad de que el Gobierno decidiera integrarlo en el Régimen General e impulsar de tal forma la tendencia a la unidad que debe inspirar al sistema todo de la Seguridad Social (11).

En consecuencia, se trata de un «Régimen Especial» muy peculiar, que inicialmente no está llamado a fundirse en el General sino a subsistir específica y autónomamente. De aquí que el DLGI exceptuase inicialmente a las «mutualidades de los Regímenes Especiales de Funcionarios y al Instituto Social de las Fuerzas Armadas» del proceso de disolución de las distintas mutualidades previsto para simplificar la gestión (12) o que en la Ley de Presupuestos Generales para 1981 se ordenase al Gobierno la remisión al Congreso de un proyecto de ley que regulase el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (13), perpetuando así la existencia del propio Régimen, valor sobreentendido del cual parte la LRF (14).

En suma, tanto razones jurídicas como financieras inclinan a sostener la conveniencia de que el Régimen de Previsión de los funcionarios públicos mantenga su especificidad. Son esas consideraciones, precisamente, las que «utilizando criterios realistas de predicción, no permiten augurar una pronta ni fácil acogida de los funcionarios en el Régimen General de la Seguridad Social» (15).

Desde una óptica normativa, este Régimen de Seguridad Social «cuya especialidad frente al Régimen General se justifica por el carácter adminis-

(9) ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, 9.ª edición, Madrid, 1983, página 39.

(10) Cfr. arts. 10.3 y 10.4 LGSS.

(11) Cfr. art. 10.5 LGSS.

(12) Cfr. disp. transitoria 2.ª del DLGI.

(13) Cfr. disp. adic. 5.ª 10 de la Ley.

(14) Pueden consultarse en esa línea los artículos 12.2 y 32, así como las disposiciones adicionales 3.ª y 13 o la transitoria 1.ª; de forma nítida el artículo 31.6 está dando como cierta la existencia, para el futuro, de «los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de los funcionarios públicos».

(15) MONTOYA MELGAR: *Op. cit.*, pág. 8.

trativo de los servicios prestados por los sujetos protegidos, y por ser el Estado el destinatario de tales servicios» (16), debe su nacimiento a la promulgación de la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, reguladora del mutualismo administrativo, habiendo sido aprobado su Reglamento General por Decreto 843/1976, de 18 de marzo (17).

Esta estructura normativa central o básica se complementa y desarrolla por un importante número de disposiciones concurrentes que motivan ya una relativa complejidad en la regulación, no obstante la «modernidad» del Régimen. A fin de facilitar su localización y ofrecer una visión completa sobre el particular, en el anexo se relacionan, cronológicamente ordenadas, las normas reguladoras de la MUFACE.

Una cuestión general respecto de esta normativa que no aparece del todo claramente resuelta versa sobre la posible supletoriedad de la LGSS. Como se sabe, el título I de la LGSS («Normas generales del sistema de la Seguridad Social») establece las directrices que debe seguir el conjunto del sistema, directrices que para los Regímenes precisados de regulación por Ley son «meramente inspiradoras y programáticas, y aún esto es dudoso respecto del Régimen de Funcionarios» (18). Por su lado, el título II («Régimen General de la Seguridad Social») es utilizado como legislación supletoria en diversas ocasiones por otros Regímenes, sea merced a remisión expresa sea invocando la tendencia a la unidad del Sistema de Seguridad Social. Sin embargo, no parece incontestable esa función integradora de la LGSS respecto del mutualismo de la MUFACE dada la singularidad de sus principios inspiradores y de su propia estructura; así parece darlo a entender la propia LSFC cuando determina que «se regirá por lo dispuesto en la misma y en sus normas de aplicación y desarrollo» (19). La situación existente no parece, pues, obedecer a esa relación entre RGSS y RESS de la MUFACE y sí más bien a la de similitud entre ambos toda vez que el segundo toma al primero como guía y elabora un sistema «en lógico *paralelismo* con las prestaciones existentes dentro del RGSS» (20).

* * *

(16) ALMANSA PASTOR: *Op. cit.*, pág. 326.

(17) La disposición final 2.ª 1 de la LSFC pedía que este Reglamento fuese aprobado por el Gobierno «en el plazo de seis meses».

(18) ALONSO OLEA: *Op. cit.*, pág. 35.

(19) Art. 1.º *Contra*, ALMANSA PASTOR, «probablemente habrá que admitir que... rige la LGSS con carácter supletorio y en lo concordante con la ley especial» (*op. cit.*, página 327).

(20) Preámbulo LSFC.

No cabe duda de que la característica más espectacular de este Régimen Especial viene dada por la coexistencia de tres distintos mecanismos de cobertura, todos ellos concurrentes en el ejercicio de garantizar esa existencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que la Constitución (art. 41) pide. Así pues, se integran en este Régimen Especial:

a) Los llamados «Haber pasivos», pensiones reguladas por la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (21), reglamento para su aplicación (22) y diversas normas complementarias (23).

b) La «Ayuda familiar», asignación percibida por determinados familiares y cuya regulación por Ley y normas de desarrollo específicas (24) tampoco ha evitado la obsolescencia en sus cuantías.

c) En fin, el mutualismo administrativo, objeto de estas páginas y que realmente es el mecanismo protector que mejor encaja en el Sistema de la Seguridad Social.

No obstante, las reformas introducidas y el aparente deseo globalizador de la LSFC lo cierto es que el sistema de previsión mutualista es tan parcial como el brindado por el Régimen de Clases Pasivas y que no se ha conseguido aún la elaboración de un Estatuto de la Seguridad Social de los funcionarios públicos. Y ello pese a que ya hace algún tiempo la doctrina preconizara que tal estado de cosas debiera «ser superado y sustituido por fórmulas más en consonancia con las tendencias que marcan la evolución de la Seguridad Social en nuestros días» (25).

Desde una perspectiva de estricta juridicidad no cabe duda de que al ser la propia LSFC, en su artículo 2.º, la que enumera esos tres mecanismos como constitutivos del Régimen Especial de Seguridad Social propio de los Funcionarios Públicos está afirmando que todos ellos constituyen «Seguridad Social». Al integrar esta Ley en el Régimen Especial «los mecanismos de Derechos Pasivos y de Ayuda Familiar, o lo que es lo mismo, al «hacerlos» Seguridad Social, aunque sea a través de la especialidad, esto es, a través

(21) Ley cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril (BOE 6-5-66).

(22) Decreto 2427/1966, de 13 de agosto (BOE 29-9-66).

(23) La LSFC constata la existencia de las clases pasivas a la vez que su singularidad, por lo que renuncia a su integración en el régimen mutualista; se trata de un sistema que «no es fácilmente reconducible a mecanismos típicamente asegurativos» toda vez que aparece gestionado y financiado de manera principal por el propio Estado.

(24) Ley de 15-7-54 (BOE 16-7), Decreto 3168/1960, de 20-12 (BOE 31-12), etc.

(25) DE LA VILLA GIL: *Estudios sobre Seguridad Social de los funcionarios públicos*, Publicaciones de la ENAP, 1971, pág. 19.

de su mantenimiento como sistemas de cobertura especiales en el marco del sistema del Régimen Especial» no cabe duda que la visión de la Seguridad Social para tal colectivo exclusivamente a partir de la LSFC y normas de desarrollo resulta «limitada o incompleta» (26).

Sin embargo, aquí se ha centrado la atención, como advierte el propio título, de forma exclusiva en el mutualismo administrativo fundamentalmente por dos razones. En primer término, porque se trata del «mecanismo protector» más acorde con los principios y técnicas propios de la Seguridad Social (27); en segundo lugar, porque el otro núcleo básico de protección, el de los haberes pasivos, ya viene siendo abordado con suficiencia (y aquí la tarea sí aparece más enmarcada en el Derecho administrativo-funcionario que en el de la Seguridad Social), en tanto que el de la Ayuda Familiar, por su menor importancia, no tiene entidad suficiente como para romper la unidad sistemática así aislada.

* * *

El preámbulo de la LSFC señala que el sistema de protección social que hasta su promulgación disfrutaban los funcionarios civiles del Estado no sólo presentaba evidentes quiebras e imperfecciones, sino que permitía advertir no pocas desigualdades. La gran variedad de mutualidades y montepíos existentes en aquella fecha (en la actualidad integrados la mayoría de ellos en el vigente mutualismo administrativo) y las diferentes ayudas y subvenciones estatales que los mismos percibían determinaron la aparición de muy diversos sistemas de cobertura, que no sólo dieron lugar a la existencia de diferencias que en modo alguno se podían justificar, sino a la carencia, por parte de un amplio colectivo de funcionarios, de prestaciones tan fundamentales como la de asistencia sanitaria. Carencia de prestaciones que hoy día, a pesar del tiempo transcurrido, resulta poco justificable.

Por lo que respecta a las desigualdades en las subvenciones estatales antedichas, hay que advertir que aún recientemente continuaban subsistiendo,

(26) SERRANO MARTÍNEZ, en el prólogo a su *Legislación básica de clases pasivas y Seguridad Social de los funcionarios públicos*, ed. Civitas, 1.ª edic., Madrid, 1984., página 22.

(27) El Grupo Parlamentario Popular del Senado presentó una enmienda (la número 112) al proyecto de LRFP proponiendo que los funcionarios gozasen «de un régimen de previsión social en igualdad de condiciones con los trabajadores del sector privado». Asimismo, a lo largo de diversas enmiendas, que no prosperaron, se proponía la estructuración de un «Régimen de Previsión Social» para los funcionarios en el que se integrasen los ahora plurales mecanismos de protección.

bastando a título de ejemplo (toda vez que la casuística se haría interminable y precisaría, en rigor, de un estudio distinto sobre esta materia) la constatación de «inaceptables desniveles en cuanto a la aportación del Estado, mutualidades con subvenciones de 97 millones para un colectivo de 2.400 mutualistas, frente a otras con subvenciones de 3,5 millones con un colectivo de 115.000 mutualistas» (28). Tal y como el propio gerente de la MUFACE, en su comparecencia realizada ante la Comisión de Presidencia del Gobierno del Congreso de los Diputados en 14 de mayo de 1981, manifestara, la explicación de esas disparidades residía en una concepción patrimonialista de los fondos públicos; «las diferentes subvenciones a diversas mutualidades respondían a la presión de los grupos de funcionarios y no a las necesidades de la mutualidad respectiva, de ahí que se den subvenciones del Estado de 22 pesetas, mutualista y año, y otras de 61.000 pesetas, mutualista y año» (29).

Valgan las dos citas anteriores como paradigma de una situación arbitraria, engendradora de manifiesta desigualdad y que debiera ser corregida sin más demora, entre otras muchas razones por pugnar con el artículo 14 de la Constitución española donde se consagra la igualdad de los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como la obligación que pesa sobre los poderes públicos de remover cuantos obstáculos se opongan a lograr la plena igualdad entre todos los ciudadanos.

Si acaso podría añadirse, frente a una posible invocación del principio de los derechos adquiridos que éstos no casan con la filosofía de la Constitución, según tuvo oportunidad de proclamar el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de julio de 1981, al resolver recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981:

— En primer lugar se subraya cómo el propio concepto de derechos adquiridos escapa al contenido de la Constitución, sin que ello pueda interpretarse como algo casual. «Desde el punto de vista de la constitucionalidad debemos rehuir cualquier intento de aprehender la huidiza teoría de los derechos adquiridos, porque la Constitución no emplea la expresión 'derechos adquiridos' y es de suponer que los constituyentes no la soslayaron por modo casual, sino porque la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la filosofía de la Constitución, no responde a exigencias acordes

(28) NUÑO DE LA ROSA AMORES, revista *MUFACE*, núm. 0, abril 1978, pág. 33.

(29) Revista *MUFACE*, núm. 21, junio 1981, pág. 9.

con el Estado de Derecho que proclama el artículo 1.º de la Constitución.»

— El concepto de derecho adquirido posee una valencia operativa frente a los actos administrativos, pero no puede invocarse, so pena de petrificar el ordenamiento, frente al poder legislativo que es soberano. «Esa teoría de los derechos adquiridos, que obliga a la Administración y a los Tribunales cuando examinan la legalidad de los actos de la Administración, no concierne al legislativo ni al Tribunal Constitucional cuando procede a la función de defensa del ordenamiento como intérprete de la Constitución. Cuando se trata de la defensa del ordenamiento constitucional hemos de tener en cuenta que el concepto de 'derecho individual' no puede confundirse con el *ius quaesitum*; el 9.3 —en todo o en parte— alude a los derechos fundamentales del título I y, para algunos, parece incluso excesivo que el principio constitucional de la irretroactividad alcance a las leyes, restringiéndolo a los reglamentos.»

— En fin, derechos adquiridos e irretroactividad de las leyes son principios diversos, viniendo circunscrito el segundo en su virtualidad prohibitiva a las penalizadoras no favorables. «El principio de irretroactividad del artículo 9.3, en cuanto a las leyes, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión. Fuera de ello nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno.»

* * *

Conviene indicar, como cierre a esta introducción, que estas páginas no pretenden ofrecer un estudio exhaustivo sobre todos los problemas jurídicos que giran alrededor del tema apuntado sino más bien servir de plataforma o «agente provocador» para incitar al debate y a la reflexión que el futuro inmediato demanda. La modernización y reforma tanto de la función pública cuanto del Sistema de Seguridad Social no deberán llevarse a término sin la paralela de la Seguridad Social de los Funcionarios Públicos. De su parcela más significativa se da aquí cuenta, más en forma de notas o de lección que de ensayo.

II. LA RELACION MUTUALISTA

1. *Ambito subjetivo*

A) *Inclusiones*

En el campo de aplicación del mutualismo administrativo han venido estando obligatoriamente incluidas diversas categorías de sujetos las cuales aparecen, en un típico ejemplo de remisión, meramente enumeradas siendo el Derecho administrativo el que proporciona su exacta significación:

a) Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado.

Conforme a la legislación vigente, son funcionarios de carrera los que, en virtud de nombramiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado (30).

b) Los funcionarios en prácticas, en la forma que se determina en el RGMA, y que más adelante se analizará (31).

Por funcionarios en prácticas hay que entender, de nuevo por remisión a la legislación administrativa, a los candidatos que hayan superado las pruebas selectivas, si ya no lo fueran en propiedad, debiendo seguir con resultado satisfactorio un curso selectivo y un período de prácticas. Superados dichos curso y período, se conferirá a los candidatos calificados como aptos el nombramiento de funcionarios de carrera (32).

A este respecto conviene llamar la atención sobre el hecho de que el Ministerio de Educación y Ciencia viene ignorando reiteradamente la obligación legal de incorporar al mutualismo administrativo a sus funcionarios desde el momento en que deba iniciarse el período de prácticas correspon-

(30) Art. 4 Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado (BOE, 15.2).

(31) La incorporación de los funcionarios en prácticas a la MUFACE es obligatoria desde el momento en que deba iniciarse el período de prácticas correspondiente; su incorporación y alta deberá hacerse por el órgano administrativo donde efectúe el comienzo de dichas prácticas. En el supuesto de que no llegue a alcanzar la condición de funcionario —por no haber finalizado el período de prácticas con aprovechamiento o por cualquier otra causa de hecho o de derecho que impida, en cualquier caso, la finalización de las repetidas prácticas— el interesado causará baja en la Mutualidad, salvo que ya tuviera con anterioridad la condición de mutualista, por pertenecer a algún cuerpo, escala o plaza de la Administración Civil del Estado, ya que en este caso se continuará incorporado durante el período de prácticas con los mismos derechos y obligaciones que en la situación precedente (art. 14 RGMA).

(32) Art. 32 Decreto 315/1964 anteriormente citado.

diente, singularmente en los cuerpos docentes, siendo así que durante las prácticas (aunque se les denomine, erróneamente, interinos) causan alta en el RGSS, para más adelante, y una vez superado dicho período, incorporarlos al mutualismo administrativo, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 3.1 b) de la LSFC y 3.1 b) y 14 del RGMA, resultando poco comprensible tan anómalo proceder.

c) Los funcionarios interinos a que se refiere el artículo 1.º del Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre. Se trata de los funcionarios interinos nombrados con anterioridad a 1 de enero de 1965, que hubieran percibido sueldo con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (33).

d) Los funcionarios de las Comunidades Autónomas quedan incluidos en el Régimen General, pero aquellos que sean transferidos permanecen en una situación administrativa de servicios especiales que les permite mantener todos sus derechos como si se hallasen en servicio activo, de manera que continuarán con el Sistema de Seguridad Social o previsión originario, asumiendo la Comunidad las correspondientes obligaciones (34). Por tanto, quedan incluidos en el mutualismo administrativo los funcionarios que ya lo estuvieran y fuesen transferidos a una Comunidad Autónoma.

B) Exclusiones

Quedan excluidos del campo de aplicación del mutualismo administrativo (35):

a) Los funcionarios de la Administración Local, quienes en virtud de las previsiones legales deben tener su propio régimen especial (36).

b) Los funcionarios de los Organismos Autónomos, para los que la Ley General de la Seguridad Social consideró conveniente la existencia de un Régimen Especial propio (37).

(33) Cfr. art. 1.º de este Decreto-ley (BOE 25-9); obviamente su referencia quiere presuponer la continuidad de la situación de interinidad y no meramente el nombramiento anterior a 1965.

(34) Art. 12.2 y disp. adic. 3.ª 2 de la LRFP.

(35) Arts. 3.2 LSFC y 3.2 RGMA.

(36) En la actualidad su previsión social viene cubierta por las disposiciones reguladoras de la MUNPAL, Mutualidad creada por la Ley 11/1960, de 12 de mayo (BOE 14-5), regulada por numerosas disposiciones complementarias o de desarrollo. El Real Decreto 3241/1983, de 14 de diciembre, regula la prestación de la asistencia sanitaria para el personal protegido por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local; últimamente incidiendo de forma importante en el régimen de pensiones, cfr. la O.M. 13-4-84 (BOE 24-4) sobre su actualización, determinación y percepción.

(37) Dicho Régimen Especial expresamente previsto por el art. 10.2 f LGSS para los funcionarios de las entidades estatales autónomas no ha sido creado, con lo que

c) Los funcionarios de la Administración Militar, cuya seguridad social se constituye en Régimen Especial de las Fuerzas Armadas (38).

d) Los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, quienes también constituyen un Régimen Especial propio, regulado por el Real Decreto-ley de 7 de junio de 1978, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional segunda de la LSFC (39).

e) Los funcionarios interinos nombrados a partir de 1 de enero de 1965, así como los contratados en régimen administrativo (40), si bien es ésta una situación que no puede crearse a partir de la entrada en vigor de la LRF y que próximamente habrá desaparecido respecto de los casos existentes (41).

f) El personal contratado en régimen laboral, civil o mercantil, sujeto a los correspondientes sistemas de previsión cuando tal obligación se deduzca de la contratación (42).

g) Funcionarios en prácticas y de nuevo ingreso de las Comunidades Autónomas: vienen ambos excluidos y expresamente integrados en la protección brindada por el RGSS (43).

a tal colectivo se le viene incluyendo en el RGSS, en línea con lo previsto en una vieja Resolución de 10-4-67 (BOE 18-4). Véase al respecto DE LA VILLA GIL y otros: *La Seguridad Social en la Administración institucional*, ENAP, 1968.

(38) Con la misma fecha que la propia LSFC fue aprobada la Ley 28/1975 sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (BOE 30-6), principalmente desarrollada por el R.D. 2330/1978, de 29-9 (BOE 30-9).

(39) Conforme a la misma, «La Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia se regulará en una Ley especial, adaptada a las directrices de la presente Ley y en régimen de mutualismo, a través de una Mutualidad de Funcionarios de la Administración de Justicia». El Real Decreto-ley 16/1978 (BOE 9-7) fue desarrollado por el R.D. 3283/1978, de 3-11 (BOE 30-1-79), habiendo experimentado ya varias reformas posteriores.

(40) Art. 1.º del Decreto-ley de 23-9-65.

(41) Cfr. las disposiciones adicional 4.ª y transitoria 6.ª

(42) Véase preceptos citados en nota anterior y art. 61.2 c LGSS conforme al cual están obligatoriamente incluidos en el RGSS «el personal civil no funcionario dependiente de organismos, servicios o entidades del Estado de carácter civil».

(43) La disposición adicional 3.ª 2 de la LRF establece que «a los funcionarios en prácticas y a los funcionarios de nuevo ingreso de las Comunidades Autónomas... les será aplicable el Régimen General de la Seguridad Social». La redacción del precepto es desafortunada porque no queda claro el verdadero propósito:

a) ¿Se desea incluir en el RGSS a cualesquiera funcionarios en prácticas? En este caso se llegaría al poco justificado resultado de incluir a un sujeto transitoriamente en un régimen de previsión para, a los pocos meses, sujetarlo al que realmente le corresponde.

b) ¿Sólo se refiere la inclusión en el RGSS a los funcionarios en prácticas (que

h) Altos cargos de las Administraciones Públicas que no sean funcionarios públicos: se encuentran asimismo incluidos en el RGSS (44).

C) *Mutualistas*

Tienen la condición de mutualistas, con los derechos y obligaciones que para ellos señalan la LSFC y el RGMA (45):

a) Los funcionarios de carrera, los en prácticas de la Administración Civil del Estado, los interinos referidos en el artículo 1.º del Decreto-ley 10/1965, y los que se encuentren en situación administrativa de servicios especiales transferidos a las Comunidades Autónomas.

b) Los jubilados forzosos o voluntarios que se produzcan a partir de la entrada en vigor del RGMA.

c) Los jubilados a que se refiere la disposición adicional tercera de la LSFC (aquéllos que percibían pensiones de clases pasivas del Estado a la entrada en vigor —20 de julio de 1975— de la LSFC).

2. *Incorporación*

La incorporación a la MUFACE es obligatoria desde el momento de la toma de posesión del funcionario, teniendo efectos de afiliación al Sistema de la Seguridad Social y siendo, en consecuencia, única y permanente para los funcionarios incorporados, sin perjuicio de las variaciones que puedan producirse con posterioridad (46). Trasladando los conceptos generales a este terreno, la doctrina ha señalado que «la incorporación a la mutualidad supone el acto administrativo secundario por el que se adquiere la condición

lo sean) de las Comunidades Autónomas? En este supuesto no se entiende muy bien por qué se les diferencia respecto de los de nuevo ingreso...

Lo cierto es que la torpeza de la redacción —no aclarada a lo largo de los debates parlamentarios— ha podido dar pie a las dos interpretaciones, si bien la utilización de los criterios lógicos y sistemáticos induce a pensar que la LRFPP ha querido referirse sólo a los funcionarios en prácticas correspondientes a las oposiciones convocadas por las respectivas Comunidades Autónomas. Así lo ha entendido también la Inspección General de la MUFACE (resolución de 19-9-84) al afirmar que «a los funcionarios en prácticas de la Administración Central (*sic*) les será de aplicación el Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado».

(44) El fundamento normativo más reciente es el citado en nota precedente.

(45) Art. 5.º RGMA.

(46) Art. 6.º 1 RGMA. De ahí que la incorporación no sea necesaria (ni posible) respecto de los funcionarios que tomasen posesión (en un nuevo cuerpo, escala, destino, etc.) y ya perteneciesen a la Mutualidad.

jurídica de mutualista, esto es, de sujeto específicamente protegido por la MUFACE» (47), sin que opere la automaticidad de los mecanismos protectores de clases pasivas y ayuda familiar.

Dado el carácter obligatorio de la incorporación (48), ésta se llevará a cabo de oficio y, en su defecto, a instancia del interesado (49).

A) *Incorporación de oficio*

En cuanto a la Administración Central, se lleva a efecto por la Subsecretaría del Departamento del que dependa el funcionario. Por lo que respecta a la Administración periférica, en virtud de la solicitud formulada por la Gerencia de MUFACE a las Subsecretarías de los distintos Departamentos civiles en diciembre de 1977, y con efectos de 1 de enero de 1978, la incorporación debe llevarse a efecto por los respectivos organismos de dicha Administración periférica, habiéndose descentralizado, pues, tales funciones. Para las Comunidades Autónomas, se estima que la incorporación de que se habla debiera llevarse a efecto por el órgano que, en cada caso, tenga atribuidas las competencias sobre esta materia (50), que comúnmente se identificará con la Dirección Regional de la Función Pública.

La incorporación deberá formalizarse a nombre de cada funcionario y mediante modelo oficial aprobado por la Gerencia de la Mutualidad (51), la cual notificará la mencionada incorporación al INSS a efectos del Registro General de Afiliación atribuido a dicho organismo (52). Para su cumplimiento se dispone del plazo de un mes desde la toma de posesión del funcionario. No obstante, a efectos del derecho a las diversas prestaciones, así como de la obligación a cotizar, la incorporación se entenderá referida a la fecha de toma de posesión. Asimismo en el plazo de un mes, desde la fe-

(47) ALMANSA PASTOR: *Op. cit.*, pág. 331.

(48) Obligación referida no sólo a los funcionarios en activo sino también a los que se encuentren en excedencia especial o forzosa, como supernumerarios o suspendidos de funciones (art. 10.1 LSFC) o en la situación de servicios especiales que el artículo 29 LRFP delinea como sustitutoria de las de excedencia especial o supernumerario.

(49) Art. 6.º 2 RGMA; cfr. con lo dispuesto en arts. 13 y 64 LGSS.

(50) Recuérdense que a los funcionarios de nuevo ingreso de las Comunidades Autónomas se les aplicará el RGSS (disp. adicional 3.º 1 LRFP), pero que los transferidos continuarán con el sistema de previsión que tuvieran originariamente «asumiendo las Comunidades Autónomas todas las obligaciones del Estado» (disp. adicional 3.º 2 LRFP).

(51) Documento modelo D.1.

(52) Art. 7.º 3 RGMA.

cha de reingreso al servicio activo, se formalizará la incorporación de los funcionarios excedentes voluntarios que no estuvieran ya incorporados (53).

Respecto de estas últimas prescripciones interesa destacar cómo cuando se indica que, a efectos del nacimiento del derecho a «las diversas prestaciones» (concepto cuya interpretación no puede ser de carácter restrictivo, sino alusiva a la totalidad de las prestaciones), ha de entenderse referida la fecha a la toma de posesión del funcionario, ello no se ajustaba a la realidad, pues en concreto, hasta el año 1983 inclusive, el derecho a la asistencia sanitaria nacía el día en que tuviera lugar la incorporación del funcionario a la MUFACE, y no antes, según corroboraba el artículo 82 del RGMA.

La antinomia indicada (contradicción entre los artículos 7.4 y 82 RGMA), ha quedado expresamente subsanada en el apartado 2.2 del concierto suscrito por la MUFACE para la prestación de asistencia sanitaria durante 1984, con las entidades aseguradoras firmantes, en el que literalmente se dice: «El mutualista que, habiendo adquirido la condición de funcionario, no haya formalizado su adscripción a una de las entidades concertadas y precisando asistencia sanitaria la requiera en las oficinas de la entidad, hará constar su condición de funcionario de la Administración Civil del Estado. La entidad prestará la asistencia sanitaria y en un plazo de cinco días hábiles siguientes notificará los hechos a MUFACE para que proceda al alta del mutualista en la misma entidad y al abono de los gastos de la asistencia prestada» (54).

B) *Incorporación a instancia del interesado*

Se podrá promover cuando se encuentre en situación de excedencia voluntaria y no se hubiere efectuado su incorporación con anterioridad, o bien cuando los órganos que deben promover de oficio su incorporación no la hubieren efectuado en el plazo de un mes anteriormente referido (55).

El documento de afiliación, en el que figuran, además de la firma, los datos personales y profesionales del funcionario y su número de afiliación a la Seguridad Social (que tiene carácter permanente), acredita la incorporación a la MUFACE y la condición de afiliado a la Seguridad Social (56).

(53) Art. 7.º 4 RGMA.

(54) La Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 2 de enero de 1984, publica el concierto suscrito por la MUFACE para la prestación de asistencia sanitaria (BOE 3-1).

(55) Art. 8.º RGMA.

(56) Art. 9.º RGMA.

C) *Altas y bajas*

Los organismos obligados a efectuar la incorporación de oficio a la MUFACE son los mismos que deben comunicar a la mutualidad las altas de los funcionarios que se encuentren en las situaciones de activo, excedencia forzosa, servicios especiales y suspensión de funciones (57). Tal comunicación se formulará simultáneamente a la incorporación, siempre que se trate de funcionarios que no estén incorporados a la Mutualidad. En otro caso, dicha comunicación deberá cursarse en el plazo de un mes desde la toma de posesión del funcionario.

En el mismo plazo, los órganos administrativos competentes cursarán la baja de los funcionarios en los supuestos de pérdida de la condición de funcionario por renuncia, pérdida de la nacionalidad española (58), sanción disciplinaria de separación del servicio, pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público y excedencia voluntaria.

Como es lógico, la baja en la Mutualidad ni impide una posible y futura reincorporación a la misma ni comporta la imposibilidad de lucrar los beneficios a los que ya el funcionario se hubiera hecho acreedor. «La pérdida de la condición de funcionario, cualquiera que sea la causa, no le privará de los derechos que para sí o para sus familiares hubiere consolidado dentro de la MUFACE» (59).

Igualmente, se comunicará a la Mutualidad por los citados órganos administrativos las jubilaciones que se produzcan, así como las variaciones en relación con la situación administrativa de los funcionarios que no determinen la baja de los mismos en la MUFACE (60).

Debe ponerse de manifiesto que en cuanto a la obligación que pesa sobre los órganos administrativos de comunicar a la MUFACE las altas, bajas y variaciones que se vayan produciendo en el plazo de un mes antes indicado, es lo cierto que en la Administración periférica dicho cometido se viene incumpliendo con gran frecuencia por tales órganos, especialmente en lo referido a las bajas y variaciones, no siendo desdeñable la incidencia eco-

(57) Respecto de estos últimos supuestos téngase en cuenta que «la condición de mutualista se conserva con igualdad de derechos y obligaciones que en la situación de activo» (art. 10.2 LSFC).

(58) El art. 32.5 LRFP dispone no sólo que la recuperación de la nacionalidad española comporta la de los correspondientes derechos en materia de Seguridad Social, sino también que «la pérdida de la nacionalidad española del causante no producirá la pérdida del derecho a las pensiones de viudedad y orfandad».

(59) Art. 10.5 LSFC.

(60) Art. 10 RGMA.

nómica que, en el caso de las bajas no comunicadas, ello supone a la Mutualidad dado el tipo de asistencia sanitaria concertada que dispensa, sin olvidar las ventajas de todo orden que para la MUFACE supondría el disponer del colectivo de mutualistas permanentemente actualizado.

D) *Supuestos especiales*

a) *Mantenimiento de la situación de alta*

Podrán mantener la situación de alta en la MUFACE los funcionarios: que deban causar baja como consecuencia del pase a situación de excedencia voluntaria, siempre que la misma no sea consecuencia del pase a otro cuerpo o plaza de la Administración Civil del Estado, o de la pérdida de la condición de funcionario —cualquiera que sea la causa— (61). En tales supuestos, los interesados deberán solicitarlo expresamente, comprometiéndose a abonar a su cargo las cuotas correspondientes al funcionario y al Estado, debiendo indicar el mutualista en el documento habilitado al efecto por la Mutualidad (62) la entidad de crédito a la que el Departamento financiero le girará los recibos confeccionados con periodicidad trimestral, para que le sean cargados en la cuenta corriente o libreta de ahorros por él previamente señalada.

Quando el funcionario excedente ejercita esa opción no deja de pertenecer a la Mutualidad, por lo que su reingreso al servicio activo no se traduce en una reincorporación sino en el pase (con las importantes consecuencias a efectos de cotización) a la situación de «total normalidad»; por el contrario, si el excedente voluntario no obra de tal forma, su reingreso al servicio activo comportará la necesidad de incorporar al funcionario nuevamente a la Mutualidad (63).

b) *Pensionistas del sistema de derechos pasivos*

Los pensionistas de derechos pasivos a que se refiere la disposición adicional tercera de la LSFC, esto es, los jubilados, viudas y huérfanos menores de veintiún años que percibían pensiones de clases pasivas del Estado antes del 20 de julio de 1975, fecha de entrada en vigor de la LSFC, han de promover directamente su incorporación a la MUFACE, teniendo derecho a la asistencia sanitaria, servicios sociales y beneficios de asistencia so-

(61) Arts. 10.4 LSFC y 11 RGMA.

(62) Documento modelo B.1-B.2.

(63) En este sentido, cfr. art. 10.6 LSFC.

cial, siempre que no tengan derecho por sí mismos a esas prestaciones a través de alguno de los Regímenes que integran el Sistema español de la Seguridad Social (64).

Debe destacarse que con la redacción dada a dicha disposición adicional, se veda la posibilidad de incorporación a la Mutualidad a los huérfanos mayores de veintiún años a la entrada en vigor de la LSFC, como antes se dijo, afectos de incapacidad permanente y absoluta que les inhabilite para toda profesión u oficio, encontrándose por tal motivo en situación de evidente desamparo. Quizá pudiera darse una solución a este problema en la línea de proporcionarles tratamiento análogo al que se contiene para los beneficiarios de los mutualistas en los apartados *b)* y *c)* del artículo 17 de la LSFC (reconocimiento de su derecho a asistencia sanitaria).

c) Cambio de cuerpo y desempeño de varias plazas (65)

1. En los supuestos en que los funcionarios pasen de un cuerpo a otro de la Administración Civil del Estado y el ingreso en el nuevo cuerpo o plaza implique cambio de organismo, se procederá por el de destino a formalizar el alta correspondiente. Si no hubiere cambio, lo que debe comunicarse es la variación de datos profesionales experimentada (66).

2. Cuando un funcionario ocupe varias plazas que tengan legalmente establecida su compatibilidad, causará alta a través de aquélla por la que perciba el sueldo, trienios y pagas extraordinarias (67).

La lectura del párrafo inmediatamente anterior evidencia que en el mismo se contempla la posibilidad de compatibilizar plazas en la Administración Civil del Estado (es decir, las desempeñadas por funcionarios sometidos al ámbito de aplicación del mutualismo administrativo), pero no el supuesto de pertenecer a dos o más Administraciones Públicas —Civil, Militar, de Justicia— con Regímenes Especiales de Seguridad Social distintos. Para integrar esta laguna de ley, la Inspección General de MUFACE, mediante Circular de 2 de junio de 1980, instruyó a las Delegaciones de MUFACE para que dictaran resoluciones acordando la baja en la Mutualidad de todos aquellos mutualistas que, compatibilizando dos o más plazas en las distin-

(64) Art. 12 RGMA.

(65) La LSFC contempla la posible incidencia de ambos supuestos sobre la pertenencia a la Mutualidad, pero no para determinar sus consecuencias sino para diferirlas a lo dispuesto por el RGMA.

(66) Art. 13.1 RGMA. La reciente simplificación de cuerpos llevada a cabo por la disposición adicional 9.ª LRFP reducirá, previsiblemente, el número de ocasiones en que ello suceda.

(67) Art. 13.2 RGMA.

tas Administraciones, percibieran en la Civil del Estado sólo un porcentaje de sus retribuciones en concepto de gratificación. Sin embargo, en los supuestos de que se tiene conocimiento de recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en tal sentido, tanto la Audiencia Territorial de Albacete, en sentencia de 10 de febrero de 1982, como el Ministerio de la Presidencia en sendas resoluciones de 17 (dos) y 26 de octubre, todas de 1983, han estimado las pretensiones deducidas por los recurrentes, reconociéndoles el derecho de pertenecer a la MUFACE.

III. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

1. *Gestión y gobierno de la MUFACE*

A) *Gestión*

La gestión del mutualismo administrativo obligatorio, esto es el dimanante de la LSFC, se lleva a cabo por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), dependiente del Ministerio de la Presidencia, al cual corresponde su vigilancia y tutela (68), quedando excluida del ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 (69). La existencia de una sola entidad gestora no sólo garantiza la dispensación de unas prestaciones homogéneas, sino que constituye un factor muy favorable para la extensión y ampliación futura de las mismas, según la experiencia ha tenido oportunidad de demostrar a lo largo de sus años de funcionamiento.

Como ya se ha indicado, el DLGI procedió a integrar en el Instituto Nacional de la Seguridad Social las mutualidades y entidades gestoras de estructura mutualista, que de ese modo «dejan de tener la condición de Enti-

(68) Art. 4.º LSFC.

(69) Art. 4.º 1 RGMA. La exclusión de la MUFACE respecto del ámbito de aplicación de tal Ley viene formulada por el art. 4.º 3 LSFC, pero se deduciría sin demasiada dificultad a partir de aquélla puesto que en el art. 1.º dispone su aplicación respecto de «las entidades o administraciones que tienen a su cargo la prestación de determinados servicios públicos estatales o el ejercicio de actividades de cualquier clase que coadyuven a su realización, mediante el empleo en uno y otro caso de recursos de cualquier índole que no procedan del Presupuesto del Estado o que procediendo de él, les sean entregados para el cumplimiento de los fines o funciones que les sean propios»; sin embargo, el propio art. 1.º admite la posibilidad de «excepciones» a dicho ámbito de aplicación y en el art. 5.º c se dispone la no sujeción a la Ley de 1958 de «las entidades oficiales de seguros sociales obligatorios y complementarios de la previsión social».

dades Gestoras de la Seguridad Social y pierden su personalidad jurídica» (art. 1.1.1; ello no obstante, la disposición transitoria 2.^a 1 dispuso que conservarían su personalidad jurídica y funciones hasta que el Ministerio del ramo dispusiera lo procedente). Sin embargo, de ese progresivo proceso de subsunción/desaparición de las Mutualidades se exceptuó precisamente, bien que «en tanto no se disponga otra cosa por el Gobierno», a las Mutualidades de Funcionarios Civiles del Estado y al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (disp. trans. 2.^a 2) que, en esos términos, conservan su personalidad jurídica y funciones.

Obsérvese que la facultad conferida al Gobierno, sin entrar, por innecesario, en el tema de la validez de esta norma deslegalizadora y sin plazo para su utilización, no era para decidir la integración de este Régimen en el General, sino para simplificar la gestión administrativa mediante la supresión de la correspondiente Mutualidad. Sin duda esa posibilidad debe de entenderse carente de base legal en la actualidad toda vez que, al margen de otras razones, un posterior mandato con rango de ley establece la continuidad de «los órganos de gobierno y participación de la MUFACE» (70) y, por ende, de ésta misma.

La MUFACE es una persona jurídica de derecho público, dotada de plena capacidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines, que se rige por lo dispuesto en la LSFC, RGMA y demás normas de aplicación y desarrollo (71). La utilización de la expresión legal «persona jurídica de Derecho público» parece indicativa, como con razón se ha apuntado (72), del deseo del legislador de no comprometer su naturaleza ni como entidad fundacional ni como entidad corporativa, pues su naturaleza jurídica se corresponde con la de las entidades gestoras de Seguridad Social (obsérvese la analogía de los artículos 5 LSFC y 38 LGSS).

De conformidad con esa calificación y en atención a las funciones que desarrolla, el ordenamiento jurídico ha rodeado a la MUFACE de una serie de privilegios o beneficios que son característicos de las Entidades Gestoras

(70) Disposición transitoria 1.^a LRFP, sobre lo que se reflexiona seguidamente; también disp. adicional 3.^a del mismo texto.

(71) Arts. 5.^o 1 LSFC y 4.^o 2 RGMA. El art. 205 RGMA dispone que los créditos para gastos de administración no podrán exceder del 5 por 100 de los recursos económicos previstos para el ejercicio correspondiente.

(72) ALMANSA PASTOR: *Op. cit.*, pág. 385. Véase con detalle y amplia bibliografía, DE LA VILLA GIL sobre «La Previsión Social Mutualista de los Funcionarios Públicos del Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963, quien, pese a ser anterior a la propia creación de la MUFACE, aporta reflexiones en buena parte válidas sobre la naturaleza jurídica del mutualismo administrativo.

de la Seguridad y, más genéricamente, de las personas jurídicas de carácter público (73):

— Pobreza: La Mutualidad goza del beneficio de pobreza a efectos jurisdiccionales; de igual modo conviene recordar que el procedimiento contencioso-administrativo es gratuito, excepto en los casos de temeridad o mala fe, para cuantos intervienen en él sobre «cuestiones de personal» (74).

— Fiscalidad: La Mutualidad disfruta en igual medida que el Estado de exención tributaria absoluta, incluyendo por consiguiente tasas o exacciones parafiscales que puedan gravar en favor del Estado o Corporaciones Locales y demás entes públicos, los actos que realicen o los bienes que adquieran o posean afectos a sus fines, siempre que los tributos o exacciones de que se trate recaigan directamente sobre la MUFACE en concepto legal de contribuyente y sin que sea posible legalmente la traslación de la carga tributaria a otras personas. Por encima de la opinión que merezca esta situación lo que interesa es resaltar su importancia toda vez que la no sujeción a tales impuestos (transmisiones patrimoniales, contribuciones, etc.) permite su funcionamiento con unos costes «de explotación» o mantenimiento privilegiados.

— Franquicias: También con la evidente finalidad de facilitar su normal actividad o gestión, se atribuye a la Mutualidad la franquicia postal y la tasa telegráfica especial, en los mismos términos que le vienen reconocidos a los órganos del Estado (75).

— Exclusividad denominativa: Ninguna otra entidad mutualista podrá utilizar la denominación de «Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado» (76).

B) *Gobierno y administración*

Al venir encomendada a la MUFACE la gestión y administración de los servicios correspondientes a este Régimen de Seguridad Social resulta evidente el interés de conocer cuál es la estructura interna de tal entidad. Se trata de un tema en estos momentos sujeto a revisión y que, en tanto no sea remodelado, comporta la aplicación parcial y transitoria de los preceptos existentes.

(73) Véase arts. 5.º 1 y 5.º 2 LSFC, así como art. 4.º 4 RGMA.

(74) Véase arts. 113 y 130 b de la LJCA.

(75) Real Decreto 1312/1977, de 3 de mayo, por el que se regula el beneficio de especial tasa telegráfica a favor de la MUFACE.

(76) Art. 4.º 3 RGMA.

La LRFP, en efecto, contempla desde una doble perspectiva la cuestión:

— Por un lado ordena al Gobierno (nuevamente sin indicar dentro de qué plazo) que proceda a la reestructuración de los órganos de gobierno y representación de la MUFACE «en forma análoga a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, determinando su funcionamiento, composición y atribuciones» (77).

De consiguiente puede decirse que la MUFACE es «homologada» con los restantes Institutos que gestionan el RGSS, constituyendo su regulación el punto de referencia para la solicitada del Gobierno.

— Transitoriamente, y en tanto ello sucede, se mantiene parcialmente en vigor la actual estructura de la MUFACE, sin perjuicio de que —paradójicamente— se declaren expresamente derogados los preceptos de la LSFC en los que aquélla tiene su apoyo legal (78). Los órganos a los que se ha venido encomendando el gobierno y administración de la MUFACE son la Asamblea General, el Consejo Rector, la Junta de Gobierno y la Gerencia (79).

a) *Asamblea General*

Era el supremo órgano de representación de la MUFACE, razón por la cual se preveía la elección de sus miembros por y entre los mutualistas, según es preceptivo siempre que se trata del órgano soberano de una institución. En concreto, la Asamblea General venía integrada por diez vocales pertenecientes a los distintos grupos de funcionarios de cada uno de los ministerios civiles, según la respectiva titulación académica exigida para su ingreso (desde la Enseñanza Superior, Universitaria o Técnica, hasta la Enseñanza Primaria o equivalente), más un vocal por cada tres mil mutualistas o fracción de tres mil que excediera de cinco mil en cada Departamento. La duración del mandato era de cuatro años, renovándose por mitad cada dos.

Ostentaba la presidencia el Ministro de la Presidencia o por delegación el Secretario de Estado para la Administración Pública, el cual tenía la atribución, entre otras, de ostentar la alta representación de la MUFACE; como vicepresidente actuaba el del Consejo Rector, y como secretario de la Asam-

(77) Disp. adicional 3.ª 1.

(78) Cfr. disp. transitoria 1.ª y disp. derogatoria 1.ª A LRFP; los arts. 6.º, 7.º y 8.º de la LSFC «quedan derogados totalmente» aunque no hay más remedio —para evitar soluciones conducentes al absurdo— que entender esa operación en los términos transitoriamente establecidos por la propia LRFP.

(79) Art. 6.º 1 LSFC; en el art. 8.º se encomienda al Consejo de Ministros que regule la composición, funcionamiento y atribución de tales órganos. A continuación se resume el tenor de ese desarrollo reglamentario.

blea, el Secretario General de MUFACE. Le correspondían como atribuciones principales aprobar las memorias y balances, informar los presupuestos y las modificaciones orgánicas de la Mutualidad, aprobar con carácter previo la implantación de las prestaciones complementarias, etc. Debía reunirse, al menos, el primer trimestre de cada año.

Como se observa, la composición de este órgano supremo de la Mutua- lidad se verificaba a través de procedimientos y criterios muy alejados de los esperables en un sistema de vínculos administrativos en el que las orga- nizaciones profesionales deben alcanzar un importante protagonismo. De aquí que la LRFP corte de raíz la supervivencia de esta Asamblea y rechace incluso su continuidad transitoria: es el Consejo Rector quien ha asumido «las funciones de la Asamblea General» (80).

De cara al futuro no parece aventurado sostener que la composición y funciones del órgano que sustituya a la Asamblea se aproximarán a las de los Consejos Generales de los Institutos Gestores de la Seguridad Social. Ello equivaldría a la práctica desaparición de un órgano de composición tan numerosa y a la reagrupación de sus funciones junto con las del Consejo Rector en uno solo, tal y como ya sucede transitoriamente.

b) *Consejo Rector*

Se trata del órgano de dirección de la MUFACE (81), y está integrado por vocales natos (que son altos cargos de los Departamentos civiles), vocales designados por el presidente hasta un máximo de cinco, y veintiocho vocales elegidos por la Asamblea General, bajo la presidencia del Ministro de la Presidencia o, por delegación del Secretario de Estado para la Admi- nistración Pública. La duración del mandato de los vocales designados es de cuatro años. En cuanto a los vocales electivos del Consejo Rector conser- varán esta condición mientras lo fueren de la Asamblea General y elegirán entre ellos un vicepresidente. Como secretario de este órgano actúa el Secre- tario General de la MUFACE.

Sus atribuciones son realmente importantes y vienen a coincidir con las de los órganos que en las estructuras asociativas suelen identificarse con los «Consejos Ejecutivos». Además de la genérica de desarrollar una línea de actuación cumpliendo y haciendo cumplir las decisiones de la Asam- blea General —mientras ésta ha funcionado— conviene recordar algunas de sus atribuciones tales como:

(80) Disp. transitoria 1.ª LRFP.

(81) Arts. 6.º 3 LSFC y 47 a 49, ambos inclusive, del RGMA.

— Proponer la implantación de las prestaciones y cotizaciones complementarias;

— resolver el recurso potestativo de reposición al que más adelante se hará referencia;

— decidir las condiciones de incorporación de quienes así lo deseen pese a no haberse integrado en la MUFACE su Mutualidad, así como otra serie de cuestiones transitorias y conexas;

— determinar la forma en que se prestará la asistencia sanitaria, aprobar las normas de régimen interno de la Mutualidad y el proyecto de presupuesto, etc.

En cumplimiento del mandato contenido en la disposición adicional tercera LRFP, el Consejo Rector habrá de ser regulado con composición y funcionamiento similar al Consejo General de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, órgano representativo de carácter político.

c) *Junta de Gobierno*

Ha venido siendo el órgano de gestión de la Mutualidad (82), compuesto por diez vocales elegidos en el seno del Consejo Rector (de los que siete correspondían al grupo de vocales electivos y tres al de vocales natos o designados), bajo la presidencia efectiva del Gerente de la MUFACE, actuando como secretario, al igual que en los dos órganos anteriormente citados, el secretario general de la Mutualidad.

Las atribuciones de la Junta de Gobierno se situaban en una escala inferior respecto de los órganos precedentes por lo que a su valor cualitativo se refiere, pero en primer orden de importancia por su número si se tiene presente que junto a competencias de estudio, información o propuesta le correspondía el reconocimiento de prestaciones y otros auxilios a mutualistas y beneficiarios (83).

Tales misiones habrán de asumirse en el futuro por la Comisión Ejecutiva de la MUFACE, al igual que ya sucede respecto de los Institutos que gestionan la Seguridad Social.

d) *Gerencia*

Es el órgano unipersonal ejecutivo de la MUFACE, ejerciéndose a través de ella la jefatura de los servicios administrativos y técnicos bajo la dependencia de la Junta de Gobierno (84). El Gerente de la MUFACE tiene cate-

(82) Art. 50.1 RGMA.

(83) Art. 51 RGMA.

(84) Art. 53.1 RGMA.

goría de Director General y es nombrado por Real Decreto, a propuesta del Ministro de la Presidencia, entre funcionarios de carrera en activo de la Administración Civil del Estado que pertenezcan a cuerpos o plazas para cuyo ingreso se exija título de Doctor, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto. Sus atribuciones son, además de ejercer la jefatura antedicha, la de elaborar la memoria, balance y presupuesto, ordenar gastos y pagos, representar a la Mutualidad y ejecutar los acuerdos y resoluciones de los órganos de gobierno de la misma (85).

C) *Organización y funcionamiento*

La MUFACE se organiza, a nivel de servicios centrales, en Departamentos y Servicios, siguiendo la estructura orgánica que posee la propia Gerencia.

En cada uno de los Ministerios civiles se han establecido las respectivas Delegaciones Ministeriales de la Mutualidad, en cuyo seno se han creado los pertinentes órganos colegiados denominados Juntas Ministeriales (86).

A nivel periférico está organizada en Delegaciones Provinciales, existiendo, asimismo, Delegaciones en las ciudades de Ceuta y Melilla, clasificadas por categorías (87). De igual forma, como órganos colegiados, existen en cada provincia las respectivas Juntas Provinciales.

Es previsible que la reordenación de los órganos de gobierno y participación de la MUFACE encomendada al Gobierno comporte la implantación en el ámbito provincial de las Comisiones Ejecutivas, que habrán de sustituir a las referidas Juntas Provinciales.

Respecto de su actuación, la extinta Asamblea General, el Consejo Rector y la Junta de Gobierno se rigen, en las cuestiones no previstas en el RGMA y normas de desarrollo, por lo establecido en la vigente Ley de Procedimiento Administrativo sobre órganos colegiados (88).

El personal al servicio de la MUFACE está integrado por los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado que sirvan destino en

(85) La estructura orgánica de la Gerencia viene determinada en el Real Decreto 143/1977, de 21 de enero, desarrollado por las Ordenes del Ministerio de la Presidencia de 22 y 25 de abril, ambas de 1977, y O.M. de 4 de noviembre de 1983.

(86) Real Decreto 1200/1978, de 12 de mayo, por el que se reglamentan las competencias y atribuciones de los servicios periféricos de MUFACE y se crean las Juntas Provinciales y Ministeriales de la MUFACE.

(87) Orden del Ministerio de la Presidencia de 17 de julio de 1978. También debe indicarse la existencia de dos oficinas sitas en las ciudades de Arrecife de Lanzarote y Santiago de Compostela, donde se verifica la entrega de talonarios de recetas y similares, además de facilitar la información que pueda serles recabada.

(88) Art. 55.3 RGMA.

la Mutualidad General (permaneciendo en situación de activo en los cuerpos, escalas y plazas de procedencia), y por trabajadores contratados de acuerdo con la legislación laboral, en los supuestos que se determinen por el Consejo Rector (89).

2. Cotización

A) Disposiciones generales

La cotización a la MUFACE es obligatoria, estando sujetos a su pago todos los mutualistas comprendidos en el ámbito de aplicación del mutualismo administrativo, a excepción de los pensionistas referidos en el artículo 5.º, apartado b), del RGMA (90), esto es, los jubilados a partir de la fecha de entrada en vigor —20 de julio de 1975— de la LSFC (91).

Comprende la cotización tres clases de cuotas (92):

- a) La individual básica correspondiente a cada mutualista.
- b) La individual complementaria que se establezca para cada mutualista.
- c) La aportación correspondiente al Estado, que se destina exclusivamente a financiar las prestaciones que tienen carácter «básico».

Hay que anticipar la inferior contribución del funcionario en relación con los sujetos incluidos en los restantes Regímenes que integran el Sistema español de la Seguridad Social, a excepción del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial en que la cotización es análoga. Claro que ello resulta parcialmente explicable en atención a la inferior protección dispensada por el mecanismo mutualista, toda vez que fuera de él queda la prestación por desempleo y todo el sistema de derechos pasivos.

B) Cotización individual básica del mutualista

a) Situaciones en las que debe cotizarse

Es el mutualista el sujeto obligado al pago de la cuota individual básica, aunque a efectos operativos son las respectivas habilitaciones de los órganos

(89) Arts. 9.º LSFC y 56 RGMA.

(90) Art. 15 RGMA; traslativamente véase art. 15 LGSS.

(91) Real Decreto 356/1978, de 10 de febrero, por el que se establecen determinadas modificaciones en relación con la disp. transitoria 1.ª 6 y 8.ª del Decreto 843/1976, de 18 de marzo, que aprobó el RGMA. En realidad el art. 15 RGMA refería tal fecha a la de su entrada en vigor (1 de junio de 1976) y no a la de la Ley.

(92) Art. 16 RGMA, en correlación con el art. 67 LGSS.

administrativos a los que se encuentren adscritos quienes deducen mensualmente las cuotas individuales básicas de los funcionarios en activo, siempre que no se encuentren en situación de excedentes forzosos o suspensos provisionales (93), existiendo previsiones específicas para quienes estén en la situación de servicios especiales (94).

Para los funcionarios que se encuentren en esta situación de servicios especiales, siempre que estén desempeñando puesto o cargo retribuido, el procedimiento establecido ha venido siendo el de indicar el mutualista previamente a la MUFACE, en el documento establecido al efecto, la entidad de crédito a través de la cual le serán cargados en cuenta los recibos que, con tal motivo y periodicidad trimestral, ha de expedir el Departamento Financiero (95). Dicho procedimiento es idéntico al de los funcionarios que mantengan facultativamente la situación de alta, aunque en este último caso el importe de las cuotas es sensiblemente superior, como ya se tuvo oportunidad de indicar en el epígrafe anterior.

Sin embargo, la O.M. de 27 de julio de 1984 ha ordenado a las habilitaciones por las que perciban sus retribuciones los altos cargos de la Administración que pertenezcan a la MUFACE y se encuentren en situación de servicios especiales (antigua excedencia especial), que detraigan la cuota correspondiente a su condición de mutualista en la nómina de sus retribuciones básicas, ingresándolas trimestralmente a favor de aquella Mutualidad (96). Se trata de una vía similar, pero más eficaz y que desea obviar cualesquiera «problemas de cotizaciones acumuladas y atrasos», aparentemente suscitados por la precedente.

(93) Art. 17.1 y 2 RGMA.

(94) El RGMA se refiere a los excedentes especiales que hayan optado por percibir el sueldo correspondiente al cargo; el art. 29 LRFP no sólo suprime tal situación administrativa, sino que dispone que tales funcionarios «en todos los casos recibirán las retribuciones del puesto o cargo efectivo que desempeñen», con lo que la diferenciación del RGMA pierde sentido. Esa misma imposibilidad de percibir el sueldo personal cuando se desempeña un alto cargo había sido anticipada por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 16 de marzo de 1984.

(95) Art. 17.3 RGMA, conforme al cual «la Gerencia de la Mutualidad podrá establecer el ingreso directo de las cuotas por parte de los interesados».

(96) ¿Deroga esta O.M. la posibilidad de que sean los mutualistas quienes directamente hagan el ingreso, tal y como prevé el RGMA o es sólo complementaria? En un estricto plano de juridicidad es obvio que un Decreto (el RGMA, que trae su fundamento normativo de la LSFC) prevalece sobre una Orden (aunque invoque como legitimación la genérica autorización del R.D. 1950/1977 para dictar normas sobre deducción de cuotas en nómina). Ahora bien, en el terreno de los hechos no parece probable que nadie esté interesado en rechazar el descuento por la habilitación con el fin de proceder por su cuenta a realizar la misma operación...

Cuando se trate de funcionarios que se encuentren en los restantes supuestos de servicios especiales, licencia por asuntos propios o suspensión firme de funciones, el ingreso de sus cuotas debe hacerse de conformidad con lo previsto en la Orden del Ministerio de la Presidencia de 13 de marzo de 1977, por la que se regula el procedimiento de descuento en nómina de las cuotas de los mutualistas incursos en aquellas situaciones administrativas. En su apartado tercero se establece que «... las cuotas correspondientes a los funcionarios de la Administración Civil del Estado en las situaciones de licencia por asuntos propios o suspensión en firme de funciones se detraerán en la primera nómina que se produzca al causar nuevamente alta, para lo cual procederá a descontar la cantidad que corresponda al mes de la citada nómina, y una mensualidad de las transcurridas en las situaciones administrativas que se citan, sistema que se continuará en sucesivas nóminas, hasta que se produzca la extinción de los devengos correspondientes a los períodos de licencia o suspensión anteriormente especificados...». Tras la lectura de dicho precepto se advierte que respecto de los supuestos de licencia por asuntos propios y suspensión firme de funciones sólo se contempla la situación de que, en ambos casos, una vez finalizadas tales situaciones administrativas, se reincorporen al servicio activo los funcionarios afectados, sin haber advertido que ambas situaciones pueden dar paso a la excedencia voluntaria o la pérdida de la condición de funcionario, respectivamente. En tales casos quedaría sin cauce adecuado para su cumplimiento la obligación de ingresar las cuotas correspondientes.

Asimismo existe una laguna legal, por no haberse contemplado en el RGMA qué sucede respecto de los funcionarios en situación de servicios especiales por realización del servicio militar o prestación social sustitutoria, sin que se pueda compatibilizar una de dichas tareas con su trabajo como funcionario, en cuyo caso parece que debieran causar baja en la MUFACE, sin cotizar, por tanto, para causar nueva alta en la misma fecha de su reincorporación al servicio activo, y ello por analogía a lo legislado, traslativamente, en el mundo laboral para idéntica situación a la que ahora se contempla (97), sin perjuicio de que si el mutualista afectado deseara, por cualquier motivo, continuar en la MUFACE pudiera optar por mantener facultativamente la situación de alta con abono de sus cuotas exclusivamente.

Igualmente están obligados a cotizar los pensionistas a que se refiere la disposición adicional tercera de la LSFC y artículo 12 del RGMA, esto es

(97) Art. 45.1 e de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en relación con el art. 70.2 LGSS.

los que alcanzaron dicha situación antes del 20 de julio de 1975 (98). En este punto parece necesario llamar la atención sobre el trato discriminatorio padecido por dichos pensionistas, puesto que son los únicos obligados a cotizar, máxime teniendo en cuenta que las pensiones por ellos percibidas son las de inferior cuantía, toda vez que el reconocimiento de las mismas es el más lejano en el tiempo.

b) *Nacimiento, duración y extinción de la obligación de cotizar*

En general, como es lógico, la cotización acompaña a los períodos en que el funcionario desarrolla efectivamente su actividad, bien que tal principio conozca diversas excepciones. La obligación de cotizar nace desde la fecha de alta del funcionario en la Mutualidad, manteniéndose durante todo el período en que se mantenga en alta, así como en los supuestos de incapacidad transitoria para el servicio e invalidez provisional, cualquiera que sea su causa, licencias por estudios o por asuntos propios, excedencia forzosa, servicios especiales, suspensión provisional de funciones y suspensión firme de funciones. Se extingue la obligación por la baja del funcionario en la MUFACE, retrotrayéndose los efectos de la comunicación de la baja fuera de plazo a la fecha en que se hayan producido los supuestos determinantes de la misma (99).

c) *Contenido de la obligación de cotizar*

Al igual que en cualquier otro Régimen de Seguridad Social, y hasta el ejercicio económico de 1984, la cuota se determinaba aplicando a la base de cotización el tipo establecido, estando constituida dicha base por el sueldo, trienios y grado del funcionario (100), incluyéndose las pagas extraordinarias en los meses que se percibían; a partir de enero de 1985 la base estará constituida por el sueldo, trienios y pagas extraordinarias (101). El tipo de cotización vigente hasta el mes de julio de 1984, inclusive, fue el 2,15 por 100 (102), el cual podía ser modificado por el Gobierno, a propuesta

(98) Real Decreto 356/1978, de 10 de febrero. La Orden del Ministerio de la Presidencia de 7 de diciembre de 1977 establece el procedimiento para la deducción de cuotas de los pensionistas afiliados a la MUFACE.

(99) Art. 18 RGMA. Véase art. 70 LGSS.

(100) Real Decreto-ley 30-3-1977. Nótese la diferencia con el RGSS (art. 100 de la LGSS).

(101) Art. 23 LRFEP en conexión con su disposición transitoria 12.

(102) Reales Decretos 465/1980, de 18 de febrero, y 299/1981, de 5 de febrero, en relación con el Real Decreto 1405/1984, de 18 de julio, por el que se adaptan

del Ministerio de Economía y Hacienda, guardando, en cualquier caso, la proporción referida en el artículo 43.2 LSFC (103), esto es 8,5/3, entre la aportación estatal y la cotización de los mutualistas.

La Ley 44/1983 de Presupuestos Generales del Estado para 1984 ordenó la adaptación de los tipos de cotización de la MUFACE, a la vista de sus necesidades de financiamiento, de los créditos pendientes de cobro, así como del incremento de las retribuciones básicas (y consiguientemente de los ingresos por cotización) que la propia Ley representaba. Esa adaptación sólo ha tenido lugar tardíamente, por Real Decreto 1405/1984, en el cual se ha previsto un tipo compensatorio de cotización aplicable a partir de 1 de agosto (0,54 por 100) en lugar de optar por otro uniforme y que hubiera de tener efectos retroactivos. A partir de 1 de enero de 1985 se prevé la aplicación provisional de un tipo del 1,46 por 100, lo que confirma la impresión de que, dada la sola parcial puesta en práctica de las prestaciones encomendadas a la MUFACE, su estado de cuentas presentaba un notorio superávit.

Sin embargo, y conforme al artículo 1.2 LSFC el tipo único de cotización por cuenta de los mutualistas se fija en el 3 por 100 de la base de cotización, sin perjuicio de que el Gobierno pueda modificarlo en determinadas condiciones (artículo 43.2). La reducción actual se debe a que aún no ha entrado en vigor toda la protección prevista; la disposición transitoria sexta del RGMA ordenó al Gobierno establecer el fraccionamiento del tipo de cotización (3 por 100) destinado a la financiación de las prestaciones básicas a fin de irla exigiendo conforme se vayan implantando las correspondientes prestaciones.

Dicha cuota así establecida es la que debe aplicarse a los funcionarios en activo y a los que se encuentren en las restantes situaciones «asimiladas» ya aludidas, con la advertencia de que para quienes estén disfrutando de licencia por asuntos propios, se encuentren en situación de servicios especiales o hayan sido sancionados con la suspensión firme de funciones, la base de cotización deberá incrementarse con ocasión de las elevaciones del sueldo personal que puedan establecerse con posterioridad a la fecha inicial de cómputo de dicha base, incluyendo las pagas extraordinarias y trienios que se les reconozcan (103 bis).

los porcentajes de cotización de los mutualistas y de aportación del Estado a la MUFACE..., conforme a lo establecido en la disp. adicional 3.ª de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

(103) Art. 19 RGMA. Cfr. art. 71 LGSS.

(103 bis) Art. 20 RGMA.

d) *Cotización durante el mantenimiento facultativo del alta*

Quando se trate de mutualistas que soliciten el mantenimiento facultativo de su situación de alta en la Mutualidad, la base de cotización está constituida por el sueldo, trienios, grado (104) y pagas extraordinarias que el funcionario perciba en el mes en que se produzca la pérdida de la condición de funcionario o el pase a la situación de excedencia voluntaria. Dicha base se incrementará con las elevaciones del sueldo personal que puedan establecerse con posterioridad a la fecha del cómputo inicial de la misma, incluyendo las pagas extraordinarias (105). El tipo de cotización vigente hasta julio de 1984 fue el 8,24 por 100, resultado de adicionar los correspondientes a la aportación del Estado y del mutualista; el Real Decreto 1405/1984 no indica tipo alguno para estos supuestos, pero parece evidente que se obtendrá sumando las referidas magnitudes de forma tal que hasta diciembre de 1984 será el 2,05 y a partir de tal fecha el 5,59.

e) *Cotización de los pensionistas de derechos pasivos*

Se trata de los pensionistas aludidos en el artículo 12 RGMA, esto es, aquellos jubilados, viudas o huérfanos menores de veintiún años, que percibieran pensiones de clases pasivas del Estado a la entrada en vigor de la LSFC y no tuvieran derecho por sí mismos a las prestaciones de asistencia sanitaria, servicios sociales y asistencia social a través de alguno de los Régimenes que integran el Sistema español de la Seguridad Social, cuya base de cotización es igual a la cuantía de la pensión que tenga reconocida el beneficiario, con la singularidad de que cuando se perciba más de una pensión, la base de cotización estará constituida por la pensión de mayor cuantía (106).

El tipo de cotización vigente hasta julio de 1984, por los ya explicados motivos, ha sido el 1,65 por 100 de la mencionada base (107). Desde 1 de agosto de 1984 y hasta fin de año descendió al 0,41 por 100, mientras que a partir de 1 de enero de 1985 se aplica provisionalmente el del 1,12.

(104) Mientras, en cumplimiento de lo previsto por la LRFP, no sea efectiva y totalmente suprimido este concepto retributivo.

(105) Art. 21 RGMA.

(106) Art. 22 RGMA; véase art. 16 LGSS.

(107) Cfr. Reales Decretos 465/1980, 299/1981 y 1405/1984, ya aludidos.

C) *Aportación del Estado*

La aportación del Estado a la MUFACE correspondiente a cada ejercicio, que habrá de consignar de modo permanente en sus presupuestos, ascendió, hasta julio de 1984, al 6,09 por 100 del importe total de las bases de cotización constituidas por el sueldo, trienios, grado y pagas extraordinarias de los mutualistas (108), pudiendo el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, aumentar tal porcentaje, conforme a lo dispuesto por la LSFC (109). Conviene destacar que tanto la LSFC como el RGMA previeron una aportación cifrada en el 8,5 por 100 del referido importe, cantidad aún no alcanzada en atención a que sólo una parte de la acción protectora ha entrado en funcionamiento.

El desajuste económico, en forma de remanente, que presentaba la MUFACE ha incidido también en la adecuación de la aportación estatal, que para los meses de agosto-diciembre de 1984 se fijó por el Real Decreto 1405/1984 en el 1,51 por 100 del importe total de las bases de cotización. A partir de 1 de enero de 1985 se aplica provisionalmente un tipo del 4,13 por 100 que se ha utilizado para cuantificar tal aportación.

D) *Cotización individual complementaria*

Sobre la misma base que la cotización básica habrá de calcularse la complementaria que, como su denominación indica, persigue asegurarse la obtención de las prestaciones no básicas; en su caso, el correspondiente tipo será fijado por el Consejo Rector de la Mutualidad (110). A idéntico órgano se atribuye la propuesta al Gobierno de la determinación del momento en que deba iniciarse esta cotización complementaria que, en su caso, giraría sobre los mismos conceptos que la básica, a cuyas normas se sujetaría (111).

Dando por reproducidas las mismas previsiones normativas que regulan la cotización básica, esta complementaria viene regulada someramente en los artículos 26 a 27, ambos inclusive, del RGMA, y se refiere a las prestaciones complementarias contempladas en el artículo 58.3 del RGMA, que ni se han implantado en la actualidad, ni es previsible que vayan a ser implantadas a corto o medio plazo. Se trata, en definitiva, de unas hipótesis de futuro que no parece vayan a plasmarse en algo concreto, máxime cuando, al menos por el momento, no parece esa la tendencia actual del mutualismo administrativo.

(108) Cfr. Reales Decretos 465/1980, 299/1981 y 1405/1984 citados.

(109) Arts. 43.2 LSFC y 23 RGMA.

(110) Art. 12.4 LSFC.

(111) Cfr. arts. 25 a 27 RGMA.

E) *Normas comunes a las cotizaciones individuales*

a) *Devolución de cuotas*

Cuando haya habido ingreso indebido de cuotas se procederá, a petición de los interesados o de oficio por la Mutualidad, a la devolución total o parcial de las cuotas o al exceso de las mismas, y en el supuesto de que lo indebidamente ingresado haya servido para el cálculo de prestaciones, se deducirá de la cantidad a devolver el importe de la diferencia entre lo establecido por tales prestaciones y la cuantía que éstas hubieran tenido de no existir el ingreso erróneo (112).

b) *Prescripción*

La obligación del pago de las cuotas individuales prescribe a los cinco años, a partir de la fecha en que debieron ser ingresadas, interrumpiéndose la mencionada prescripción por las causas ordinarias y, en todo caso, por el requerimiento de pago formulado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del RGMA (113).

c) *Prelación de créditos*

Las cotizaciones individuales a la Mutualidad gozan de la prelación establecida en el apartado 2.º, inciso E) del artículo 1924 del Código Civil, y en el inciso D) del apartado 1.º del artículo 913 del Código de Comercio (114).

d) *Derecho a la información*

Los mutualistas, y las personas que puedan tener la condición de beneficiarios, tienen derecho a ser informados por la Mutualidad acerca de los datos a ellos referentes que obren en la misma (115).

(112) Art. 38 RGMA. La Orden del Ministerio de la Presidencia de 30 de abril de 1977 establece el procedimiento para la devolución de cuotas a mutualistas de la MUFACE. Cfr. art. 59 LGSS.

(113) Art. 39 RGMA, que reproduce el art. 57 LGSS.

(114) Art. 40 RGMA, en términos similares el art. 58 LGSS.

(115) Art. 41 RGMA; véase art. 14 LGSS.

3. Recaudación

A) Recaudación en período voluntario

La competencia, en materia de recaudación de las cuotas correspondientes a la cotización individual básica y complementaria, corresponde a la MUFACE (116).

Son sujetos responsables del pago de las cuotas:

a) Los habilitados de los distintos órganos administrativos respecto de los funcionarios en servicio activo y asimilados —licencia por asuntos propios, suspensión firme de funciones, suspensos provisionales, transferidos a las Comunidades Autónomas y aquéllos que estén en algunas modalidades en la situación de servicios especiales— (117).

b) Los propios mutualistas cuando éstos no se encuentren en alguna de las situaciones administrativas a que se refiere el apartado anterior (118).

c) La Dirección General del Tesoro y las Delegaciones Territoriales de Hacienda respecto de los pensionistas de derechos pasivos referidos en el artículo 12 del RGMA (119).

El ingreso de las cuotas se llevará a cabo por mensualidades vencidas y en un solo acto, y se realizará dentro del mes siguiente al devengo de las mismas (120).

Las cuotas ingresadas fuera de plazo, pero dentro del mes siguiente a la expiración del mismo tienen un recargo del 10 por 100, siendo el recargo ya del 20 por 100 cuando se ingresen más tarde. En los supuestos de incorporación voluntaria, transcurridos seis meses desde el vencimiento del plazo de ingreso (mes siguiente al devengo) sin que el interesado haya ingresado las cuotas con sus correspondientes recargos, se causará baja en la MUFACE (121).

(116) Art. 28 RGMA.

(117) La Orden del Ministerio de la Presidencia de 13 de mayo de 1976 establece el procedimiento para la deducción de las cuotas de los funcionarios de carrera que perciban sus haberes con cargo al capítulo primero del Presupuesto de Gastos del Estado, cualquiera que sea su situación administrativa. Cfr. Real Decreto 1950/1977, de 23 de julio (BOE 1-8); sobre la situación de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas cfr. art. 12 y disp. adicional 3.ª LRFP.

(118) Art. 29.2 b RGMA.

(119) La Orden del Ministerio de la Presidencia de 7 de diciembre de 1977 establece el procedimiento para la deducción de cuotas de pensionistas voluntariamente afiliados y para cálculo de la aportación del Estado correspondiente a los mutualistas obligatorios jubilados.

(120) Art. 30 RGMA.

(121) Art. 31 RGMA.

Existen previsiones reglamentarias que se asemejan grandemente a las vigentes en el RGSS, y que se refieren al lugar donde deben ingresarse las cuotas (oficinas de la Mutualidad o entidades colaboradoras), a la forma de efectuar el ingreso (cumplimentación de los formularios equivalentes a los TC-1 y TC-2), conservación de la documentación acreditativa de los pagos o control de la recaudación (122).

B) *Recaudación en vía ejecutiva*

La recaudación de las cuotas en vía de apremio se realizará de conformidad con lo previsto en el Reglamento General de Recaudación aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, y disposiciones complementarias; sólo será exigible, en todo caso, el abono de los recargos de mora del 10 y 20 por 100 antes aludidos. Tendrán la consideración de títulos ejecutivos las certificaciones de descubierto autorizadas por los órganos competentes de la Gerencia de la MUFACE, siendo las costas y gastos a cargo del deudor y objeto de la correspondiente liquidación (123).

Con carácter previo a la expedición de la certificación de descubierto, se requerirá al deudor para que, en el plazo de los quince días siguientes, proceda al abono de las cotizaciones adeudadas y el recargo que proceda, transcurrido el cual sin haberlo efectuado se dará curso al certificado de descubierto (124).

4. *Régimen económico y financiero*

A) *Régimen económico*

La MUFACE tiene un patrimonio único afecto a sus fines, distinto del Patrimonio del Estado (125). Dicho patrimonio se integra por los recursos económicos habituales para las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, si bien al ocupar el Estado la posición de «empleador» en este caso la cuota

(122) Véase arts. 32 a 35 RGMA.

(123) Art. 36 RGMA.

(124) Art. 37 RGMA. La Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, en su art. 49, modifica los recargos por mora respecto de «las cuotas de la Seguridad Social que se ingresen fuera de plazo»; aunque no se realiza exclusión alguna en la aplicación de la previsión, el contexto y las referencias a las «Tesorerías Territoriales» y a «los empresarios» inducen a pensar que quizá no se han querido derogar las específicas previsiones del RGMA sino las precedentes del DLIR.

(125) Art. 199 RGMA, traslativo de lo previsto por el art. 48 LGSS.

patronal se sustituye por la aportación consignada de modo permanente en los Presupuestos Generales del Estado y cifrada en el 8,5 por 100 del importe total de las bases de cotización (126). A ello deben añadirse los caudales o rentas procedentes del propio patrimonio, las cuotas de los mutualistas, las subvenciones estatales y cualesquiera otros recursos privados o públicos que puedan obtenerse (127).

De ese modo, los recursos económicos están constituidos por las aportaciones económicas del Estado; las cuotas de los mutualistas; las subvenciones estatales y demás recursos públicos de naturaleza diversa que le corresponda con arreglo a la normativa vigente; los bienes, derechos y acciones de otras Mutualidades y Montepíos de funcionarios incorporados a la MUFACE; los frutos, rentas, intereses y cualquier otro producto de sus bienes patrimoniales, así como cualesquiera otros recursos privados que se obtengan para el cumplimiento de sus fines (128).

El sistema financiero es el de reparto, y su cuota revisable periódicamente (129), constituyéndose fondos de nivelación y de garantía para cubrir posibles déficits de cotización o, en casos anormales, de siniestralidad (130), debiendo ser invertidos tales fondos (131), cuando a ello haya lugar, de forma que se coordinen las finalidades de carácter social con la obtención de la mayor rentabilidad compatible con la seguridad y liquidez. Entre las finalidades de carácter social está incluida, en todo caso, la concesión por la MUFACE de créditos a los mutualistas (132).

(126) Porcentaje ampliable por el Gobierno en los términos previstos por el artículo 43.2 LSFC.

(127) Cfr. art. 42 LSFC.

(128) Art. 200 RGMA; véase art. 51 LGSS.

(129) La cuota vigente hasta julio de 1984 fue establecida mediante Real Decreto 465/1980, de 18 de febrero, siendo confirmada hasta que no se dispusiera lo contrario por el Real Decreto 299/1981, de 5 de febrero. Tales disposiciones han sido derogadas por el Real Decreto 1405/1984, de 18 de julio, por el que se adaptan los porcentajes de cotización de los mutualistas y de aportación del Estado a la MUFACE a partir de agosto de 1984 y, provisionalmente, durante 1985.

(130) Arts. 41 LSFC y 201 RGMA. Cfr. art. 52 LGSS.

(131) El Real Decreto 2876/1977, de 11 de noviembre, aprueba las normas para la inversión de los fondos de la MUFACE; la Orden del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 1978 determina la rentabilidad mínima de determinadas inversiones.

(132) Art. 201 RGMA. La Orden del Ministerio de la Presidencia de 26 de enero de 1978 regula la concesión de préstamos a los mutualistas de MUFACE; resolución del Consejo Rector de la MUFACE de 30 de marzo de 1978 que desarrolla la Orden de 26-1-78; Orden del Ministerio de la Presidencia de 13 de septiembre de 1978 por la que se da nueva redacción al apartado 8.1 de la de 26-1-78; resolución del Consejo Rector de la MUFACE de 12 de diciembre de 1979 por la que se modifica la Resolución de 30-3-78.

B) *Régimen presupuestario*

Los presupuestos anuales de gastos e ingresos, cuyo ejercicio económico debe coincidir con el año natural, han de ser aprobados por el Consejo de Ministros a propuesta del de Economía y Hacienda, debiendo consignar separadamente los recursos económicos previstos para cada ejercicio y las obligaciones que puedan reconocerse en el mismo (133).

Las memorias y balances de la MUFACE han de ser aprobadas por el Consejo Rector (134) y elevadas a la Presidencia del Gobierno, a fin de su aprobación definitiva. Las cuentas anuales, así aprobadas, han de remitirse al Tribunal de Cuentas del Reino dentro de los seis meses siguientes al cierre del ejercicio económico por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (135).

Como parece inevitable, los créditos destinados a satisfacer las prestaciones de la MUFACE tienen carácter ampliable (para afrontar las obligaciones reconocidas y liquidadas en el ejercicio), siendo, asimismo, posible la aprobación de créditos extraordinarios (para gastos urgentes y por conceptos no susceptibles de ampliación) y coincidiendo el ejercicio presupuestario con el año natural (136).

Finalmente, en la gestión económica (137) se regula la contratación de obras, servicios y suministros de la MUFACE (138); enajenación de elementos patrimoniales; operaciones de crédito a corto plazo, y ordenación de gastos y pagos, intervención y contabilidad (139).

5. *Régimen jurisdiccional y disciplinario*

A) *Régimen jurisdiccional*

Contra los actos administrativos de la MUFACE pueden los interesados interponer los recursos de alzada y revisión en los mismos casos, plazos y

(133) Arts. 203 y 206 RGMA. Cfr. el art. 42 LGSS.

(134) Mientras se mantuvo su existencia, esta competencia era ejercida por la Asamblea General.

(135) Art. 208 RGMA. La Orden del Ministerio de la Presidencia de 16 de mayo de 1978 estructura la Intervención Delegada en la MUFACE.

(136) Cfr. arts. 204 a 208 RGMA.

(137) Arts. 209 a 212 RGMA.

(138) La Orden del Ministerio de la Presidencia de 30 de noviembre de 1976 aprueba las normas sobre Régimen General de Contratación de la MUFACE.

(139) La Orden del Ministerio de la Presidencia de 23 de julio de 1976 establece las normas sobre gastos, pagos, intervención y contabilidad de la MUFACE. Cfr. con artículos 50 y 52 LGSS.

forma que determina la vigente Ley de Procedimiento Administrativo; estos recursos serán resueltos por el Ministro de la Presidencia, contra cuya resolución podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

Previamente al recurso de alzada, y con carácter potestativo, podrá interponerse recurso de reposición ante el Consejo Rector de la MUFACE, en el plazo de quince días naturales, entendiéndose desestimado por el transcurso de otros quince sin que haya sido notificada resolución; su interposición interrumpe el plazo para interponer el de alzada (140).

Este sistema de recursos, que convierte a la vía administrativa en la destinada a resolver la mayoría de los asuntos y a la premiosa contencioso-administrativa en la jurisdiccional competente, se ha traducido en la práctica inexistencia de sentencias recaídas sobre temas en los cuales el litigio de fondo sea precisamente uno suscitado por las normas reguladoras de la MUFACE. Valga esta advertencia como explicación a esa casi total ausencia de aportaciones jurisprudenciales (tanto de las Audiencias Territoriales como, en su caso, del Tribunal Supremo).

B) *Faltas y sanciones*

Los mutualistas y beneficiarios serán responsables de las acciones u omisiones a ellos imputables que constituyan infracción, en los términos fijados por el artículo 60 de la LGSS, correspondiendo la facultad de sancionar al Ministro de la Presidencia, a propuesta de la MUFACE (141). En consecuencia, deben entenderse como infracciones las acciones u omisiones que supongan incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LSFC, RGMA y disposiciones complementarias, así como las que obstaculicen su aplicación o tiendan a la defraudación.

Las faltas se gradúan en infracciones leves, graves y muy graves (142), a las que se aplican las sanciones correspondientes, que van desde el apercibimiento privado hasta el apercibimiento público y multa de quinientas a mil pesetas, pudiéndose asimismo sancionar con la suspensión, pérdida o reducción de las prestaciones; la reincidencia en la infracción puede dar lugar a que las sanciones de multa se dupliquen en su cuantía. Los mutualistas pueden ser sancionados, además, con inhabilitación temporal o per-

(140) Art. 213 RGMA.

(141) Art. 214 RGMA.

(142) Art. 215 RGMA. Entre las leves se encuentra el no facilitar datos o silenciar las variaciones sobre ellas; entre las graves, el realizar actos perjudiciales para la Mutualidad u obtener fraudulentamente prestaciones, y entre las muy graves, aquellas que ocasionen perjuicios de singular trascendencia o difícil reparación.

manente para formar parte en los órganos de gobierno y representación de la MUFACE (143).

No podrá imponerse ninguna sanción a los mutualistas y beneficiarios sino en virtud de expediente instruido al efecto y con audiencia del interesado, siendo competente para ordenar la incoación del expediente el Gerente de la MUFACE (144).

IV. ACCION PROTECTORA

1. *Caracterización general*

Las contingencias protegidas se aproximan bastante a las previstas en el RGSS, o lo que es lo mismo, al ideal de cobertura que hoy aceptan los diversos sistemas de Seguridad Social. Al margen la protección por desempleo (145), los mutualistas (y en algún caso los familiares a su cargo) quedan protegidos frente a los siguientes riesgos (146):

— En todo caso, por asistencia sanitaria, por incapacidad transitoria para el servicio e invalidez provisional o permanente (en todos estos casos con independencia de que se deban a causas profesionales o comunes) y por cargas familiares.

— En el supuesto de que entrasen en vigor las prestaciones complementarias también quedarían protegidas las contingencias de jubilación, muerte y supervivencia.

En paralelo con la anterior diferenciación, y siguiendo criterios ya expuestos, debe tenerse en cuenta que las prestaciones satisfechas por la Mutualidad —por descontado, previo cumplimiento de los requisitos particulares establecidos en cada caso— pueden, asimismo, agruparse en atención a su carácter básico o complementario:

A) Las prestaciones básicas se financian conforme a los mecanismos generales, ya examinados en parte (147), y su estudio detallado se efectuará.

(143) Art. 216 RGMA.

(144) Art. 217 RGMA.

(145) Protección en la que el art. 3.º de la Ley 31/1984, sobre protección de desempleo, extiende al personal contratado en régimen de derecho administrativo y a los funcionarios de empleo.

(146) Arts. 13 y 15 LSFC; art. 58 RGMA. Cfr. art. 20 LGSS.

(147) Cfr. *supra* los epígrafes referentes a la cotización y al régimen económico y financiero.

seguidamente por lo que en este momento tan sólo procede su enumeración (148):

- Asistencia sanitaria.
- Subsidio temporal (de incapacidad transitoria para el servicio y de invalidez provisional).
- Prestaciones recuperadoras para los incapacitados.
- Prestaciones para remunerar al cuidador del gran inválido.
- Indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes.
- Servicios y Asistencia Social.
- Subsidios de nupcialidad y natalidad.

B) Por otro lado, las prestaciones complementarias (independientes y compatibles con las que, en su caso, puedan reconocerse como derechos pasivos) se financiarán —caso de implantarse— con cargo a las cuotas de los mutualistas y al resto de los recursos de la Mutualidad, pero excluyendo los procedentes de aportaciones estatales (149). Son las siguientes:

- Pensión complementaria de jubilación.
- Pensión complementaria o subsidio de viudedad, orfandad o en favor de familiares.
- Otras prestaciones que pudieran acordarse.

Estas prestaciones complementarias, próximas al nivel de cobertura «voluntario» según el esquema constitucional de la Seguridad Social, no han entrado en funcionamiento, pues ello pende de la autorización del Gobierno —a iniciativa del Consejo Rector de la Mutualidad (150)—, así como de su regulación y ni la una ni la otra se han producido hasta la fecha.

El preámbulo de la LSFC señala que el repertorio de prestaciones es lo suficientemente amplio y flexible como para garantizar al funcionario y a sus familiares una protección adecuada contra todos aquellos riesgos y carencias a los que está expuesto a lo largo de su vida profesional, mediante diversos tipos de subsidios y pensiones que actúan automáticamente en los supuestos correspondientes, todo ello en paralelismo con las prestaciones existentes dentro del Régimen General de la Seguridad Social y en armonía con las exigencias propias de la función pública.

(148) Sobre el momento en que comenzarán a tener aplicación tales prestaciones véase disp. final 3.ª 2 LSFC que concedía un plazo de dos años a partir de su entrada en vigor. La fecha en que cada prestación tuvo plena efectividad fue fijada por el Gobierno, a propuesta de la Presidencia del Gobierno y del Consejo Rector de la Mutualidad.

(149) Cfr. art. 15 LSFC.

(150) Cfr. art. 15.1 LSFC, que también exigía la previa aprobación de la extinta Asamblea General.

Con criterios analógicos a los del Régimen General, se dispone que las prestaciones y beneficios que comprende la acción protectora no podrán ser objeto de cesión total o parcial, embargo, retención, compensación o descuento, salvo en los supuestos de obligaciones alimenticias o responsabilidades contraídas dentro del mutualismo administrativo, sin que, por otra parte, se pueda exigir tasa ni derecho alguno en las informaciones o certificaciones que haya de emitir la MUFACE (151).

En cuanto a las condiciones para lucrar el derecho a las prestaciones, se requiere, además de los requisitos exigidos para cada una de ellas, estar afiliados y en alta o en situación asimilada a la de alta al sobrevenir la contingencia o situación protegida (152). Se encuentran lógicamente asimilados a la situación de alta los funcionarios que debiendo causar baja en la MUFACE optan voluntariamente por mantener esa situación en los términos ya examinados o los pensionistas de clases pasivas que decidieron incorporarse a ella, teniendo en cuenta que estos últimos, en aplicación de la disposición adicional tercera de la LSFC, sólo tienen derecho a la asistencia sanitaria, los servicios sociales y los beneficios de asistencia social, tal y como ya se advirtió.

Para las prestaciones cuya concesión o cuantía esté subordinada al cumplimiento de determinados períodos de cotización, solamente serán computables las cotizaciones realizadas, no exigiéndose períodos previos de cotización para el derecho a las prestaciones que deriven de accidente de servicio o enfermedad profesional (153).

Asimismo, las pensiones otorgadas por este Régimen de Seguridad Social son incompatibles entre sí caso de coincidir en un mismo beneficiario, de tal manera que cuando así suceda el interesado deberá optar por una de ellas. No obstante, se permite la compatibilidad caso de que se encuentre expresamente prevista en el RGMA (154).

Respecto de la revisión de pensiones que pudieran estar reconocidas por la MUFACE en atención a situaciones de jubilación, incapacidad permanente o supervivencia, se prevé la posibilidad de que el Gobierno (a la

(151) Art. 59 RGMA. Las solicitudes y recursos que se formulen por los funcionarios mutualistas no deben ser reintegrados, según la Circular AS/16 de la Gerencia de la MUFACE, de 4 de enero de 1979, que interpretaba el dictamen de la Dirección General de lo Contencioso emitido con fecha 19 de julio de 1974. Respecto del RGSS, véase arts. 22 y 90 LGSS.

(152) Art. 61 RGMA, reproduciendo el art. 94.1 LGSS.

(153) Art. 63 RGMA.

(154) Cfr. su art. 60; para el RGSS, véase art. 91.1 LGSS.

vista del IPC y evolución general de la economía, pero también de las posibilidades económicas de la Mutualidad) proceda a su actualización (155).

El derecho al reconocimiento de las prestaciones (156) prescribe a los cinco años, sin perjuicio de las excepciones indicadas en el RGMA, interrumpiéndose por las causas ordinarias y por la reclamación ante la MUFACE (157). El derecho al percibo de las prestaciones a tanto alzado y por una sola vez caduca al año, mientras que en las prestaciones periódicas lo hace al año de su respectivo vencimiento (158).

Las prestaciones indebidamente percibidas deben ser reintegradas a la MUFACE, quien para dicho reintegro podrá aplicar, en su caso, el procedimiento de apremio contenido en el artículo 36 del RGMA (159).

La cuantía de las prestaciones se determina en función de la totalidad de las bases por las que se haya efectuado la cotización durante los períodos señalados en el RGMA (160).

Por lo que respecta al cómputo recíproco de cotizaciones referidas a los distintos Regímenes de la Seguridad Social, el Gobierno, mediante Real Decreto, deberá dictar las normas necesarias sobre dicho particular (161).

El artículo 73 del RGMA define las contingencias del accidente de servicio (se trata del accidente de trabajo en el mundo laboral) y de la enfermedad profesional, así como los accidentes y enfermedades comunes, mientras que el concepto legal de las restantes contingencias será, según se dice, el que resulte de las condiciones exigidas para el reconocimiento del derecho a las prestaciones otorgadas en consideración a cada una de ellas.

De esta suerte:

— Es accidente de servicio la lesión sufrida con ocasión o por consecuencia de la prestación de servicios administrativos (162).

— Se reputa enfermedad profesional la contraída por el mutualista como consecuencia de la prestación de sus servicios administrativos siempre

(155) Art. 71 RGMA; véase art. 92 LGSS.

(156) Derecho que, según se dijo, debe ser reconocido por la Junta de Gobierno de la MUFACE, iniciándose el procedimiento a instancia del interesado.

(157) Art. 65 RGMA, similar al art. 54 LGSS.

(158) Art. 66 RGMA, traslativo de lo establecido por el art. 55 LGSS.

(159) Art. 67 RGMA, similar al art. 56 LGSS.

(160) Art. 68 RGMA, semejante al art. 89.2 LGSS.

(161) Art. 72 RGMA, cuyo mandato aparece renovado y reforzado por el similar y reciente de la disp. adicional 5.^a LRFP. Sería deseable que el superior rango normativo de este último indujera a su efectivo cumplimiento.

(162) El art. 84.1 LGSS entiende como accidente de trabajo «toda lesión que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena», añadiendo a continuación una relación ejemplificativa de supuestos.

que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias y en las actividades especificadas para el RGSS (163).

— Son accidentes y enfermedades comunes las lesiones y alteraciones de la salud que no resulten incluibles en las anteriores categorías.

Finalmente, conviene advertir que en ningún caso serán objeto de protección por la MUFACE los riesgos declarados catastróficos al amparo de su legislación especial (164).

2. *Asistencia sanitaria*

A) *Concepto*

La asistencia sanitaria tiene por objeto la prestación de los servicios médicos, quirúrgicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud de los beneficiarios de este Régimen Especial, así como su aptitud para el trabajo (165). Las prestaciones médicas y farmacéuticas serán completadas con los servicios convenientes para complementar las anteriores prestaciones, atendiendo especialmente a la rehabilitación física para la recuperación profesional (166). La asistencia sanitaria se facilitará por la MUFACE, bien directamente o por concierto con otras entidades o establecimientos públicos o privados, y preferentemente con instituciones de la Seguridad Social (167).

La implantación de la asistencia sanitaria coincidió con la fecha de entrada en vigor del RGMA (168), habiéndose suscrito previamente con las entidades aseguradoras privadas más importantes del territorio nacional sendos conciertos —iguales en todos los casos— por los que éstas quedaban obligadas, mediante el pago de la correspondiente prima, a dispensar la asistencia sanitaria a cuantos beneficiarios le fueran adscritos, lo que determinó que en la fecha indicada todo el colectivo de la MUFACE apareciera incorporado a las referidas entidades.

(163) Cfr. el cuadro de enfermedades profesionales en R.D. 1995/1978, de 12 de mayo, y R.D. 2821/1981, de 27 de noviembre. Por consiguiente aquí es del todo directa la remisión al art. 85 LGSS y normas de desarrollo.

(164) Art. 74 RGMA.

(165) Arts. 16.1 LSFC y 75.1 RGMA, que reproducen lo dispuesto por el artículo 98.1 LGSS.

(166) Arts. 16.2 LSFC y 75.2 RGMA, que asimismo trasladan a este régimen la previsión del 98.2 LGSS.

(167) Art. 19.1 LSFC, reproducido por el art. 75.3 RGMA.

(168) 1 de junio de 1976. Así lo disponía la disp. final 3.ª LSFC.

Más adelante, con efectos de 1 de abril de 1977, y tras haberse suscrito con anterioridad (169) un convenio con el extinto INP, los mutualistas que lo solicitaron pudieron ser incorporados a la aludida entidad gestora a los efectos exclusivos de recepción de asistencia sanitaria, si bien actualmente ésta se dispensa por el INSALUD, mientras que la incorporación se efectúa al INSS, en virtud de la distribución de competencias contenida en el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, por el que se regula la gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

Así pues, coexisten actualmente en la MUFACE dos modalidades de asistencia sanitaria claramente diferenciadas, no homologables por completo entre sí, una la dispensada por las entidades aseguradoras según los conciertos que anualmente se suscriben (170) y otra la obtenida a través del INSALUD —que es idéntica a la que se dispensa a los afiliados al RGSS, a excepción de la prestación de asistencia sanitaria en el extranjero que está excluida—, como antes se dijo (171).

Los aspectos más significativos de la asistencia sanitaria a dispensar por las entidades aseguradoras previstos en el concierto, a diferencia de los adscritos al INSALUD, son:

1. En la hospitalización por maternidad, la asistencia del facultativo al parto, además de a las restantes contingencias (apartado 3.10.7.2).

2. Está prevista la asistencia a enfermos mentales, con exclusión de los psicoanálisis, hipnosis, psicoterapia en sesiones individuales o de grupo, narcolepsia ambulatoria y test psicológicos (apartado 3.14.9). Igualmente la hospitalización de enfermos mentales afectados de procesos agudos, debiendo abonar la entidad un máximo de treinta días por cada año natural (171 bis).

(169) 24 de febrero de 1977.

(170) Cfr. la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 2 de enero de 1984, por la que se publica el concierto suscrito por la MUFACE para la prestación de la asistencia sanitaria.

(171) Por descontado, la opción del mutualista es excluyente, de manera que sólo podrá solicitar asistencia de la comprendida en el «cuadro» de la elección, esto es, la MUFACE «no abonará los gastos que puedan ocasionarse cuando el beneficiario... utilice servicios médicos distintos de los que le hayan sido asignado» (art. 19.2 LSFC), salvo en supuestos de urgencia vital.

(171 bis) Apartado 3.11.4. Se trata de una prestación de asistencia sanitaria, cuya petición deben formular los interesados ante la correspondiente Delegación de la MUFACE, siendo sus destinatarios los mutualistas o sus beneficiarios que padezcan una enfermedad psiquiátrica de carácter agudo y recuperable (pues en caso de que así no fuere la solicitud habría de formularse a través de asistencia social) que precisen ser internados en un centro sanatorial. El destinatario tiene derecho a que se le abone el internamiento durante seis meses cada año natural, de los cuales la MUFACE paga cinco a los adscritos a las entidades aseguradoras (toda vez que éstas han de abo-

3. La estomatología comprende cualquier clase de extracción, la limpieza de boca una vez por año o siempre que lo considere oportuno el odontólogo, y la periodoncia en procesos agudos, excluyéndose empastes, ortodoncia, prótesis dentarias y endodoncia (apartado 3.14.3).

4. En la cirugía plástica y reparadora está excluida la cirugía plástica puramente estética, excepto cuando medien procesos patológicos que alteren la normalidad fisiológica o psicológica del paciente, en cuyo caso se someterá previamente al criterio discrecional de la Comisión Mixta (apartado 3.14.5).

5. Por lo que respecta a la medicina preventiva, queda incluido el diagnóstico precoz del cáncer ginecológico y de las enfermedades coronarias (apartado 3.14.10).

6. En relación con la asistencia sanitaria a dispensar a los mutualistas, siempre que la misma sea como consecuencia de accidente de servicio o enfermedad profesional, merecen destacarse las siguientes contingencias: *a)* En la hospitalización de enfermos mentales, la entidad cubrirá el internamiento a su total cuenta, tanto en procesos agudos como en crónicos y sin limitación temporal alguna (3.11.4); *b)* En cuanto a la estomatología, no se excluye ninguna actuación y se incluye la colocación de las prótesis dentarias necesarias (3.14.3); *c)* Respecto de la cirugía plástica y reparadora, se practicará en toda su amplitud, incluyendo, si fuera necesario la cirugía estética en los casos en que, aun habiendo sido curadas las lesiones, quedaran malformaciones o mutilaciones que produzcan alteraciones del aspecto físico o dificulten la total recuperación del paciente (3.14.5); *d)* En la rehabilitación y recuperación funcional, la entidad viene obligada a prestar la asistencia rehabilitadora que proceda hasta el alta total del paciente (3.14.8).

No obstante lo anterior, convendría resaltar un dato que se estima altamente revelador y es que del colectivo de la MUFACE obtenido al 31 de agosto de 1984, que ascendía a 458.142 mutualistas, sólo 41.933 de ellos

nar los primeros treinta días de internamiento, según se dijo) y seis a los adscritos al INSALUD.

El límite de los gastos de internamiento es de 2.500 pesetas/día, computándose únicamente los gastos de estancia, medicación y tratamiento, corriendo por cuenta de la entidad aseguradora los análisis y electroencefalogramas; para los adscritos al INSALUD, se incluirán los medios de diagnóstico dentro del límite anteriormente referido.

La competencia para la resolución de los expedientes dimanantes de esta prestación ha sido delegada en las Juntas Provinciales y Ministeriales de la MUFACE, según acuerdo de la Junta de Gobierno de 27 de noviembre de 1980, a excepción de los supuestos de prórrogas por plazos superiores a los seis meses antes citados y de los casos atípicos que continuaban siendo resueltos por la Junta de Gobierno.

eligieron libremente recibir la asistencia sanitaria a través del INSALUD, lo que representa el 9,15 por 100 del colectivo nacional. En la fecha indicada, el colectivo total, incluidos mutualistas y beneficiarios, ascendía a 1.048.799 (172).

Las contingencias cubiertas por la prestación de asistencia sanitaria son las de enfermedad común o profesional, las lesiones derivadas de accidente, cualquiera que sea su causa, así como el embarazo, parto y puerperio (173).

B) *Beneficiarios*

Son beneficiarios de esta prestación por derecho propio los mutualistas o jubilados mutualistas y, derivadamente, aquellos familiares a su cargo (o supervivientes que lo hubieran estado) siempre que cumplan un doble requisito general y se encuentren incluidos en los supuestos contemplados normativamente (174):

a) El doble requisito se refiere a la dependencia económica y a la carencia de asistencia sanitaria:

— Así, por un lado sólo pueden ser beneficiarios de estas prestaciones quienes dependan económicamente del titular del derecho, sin que sea imprescindible (aunque normal) la convivencia con el mismo (175).

— De otro lado, ese beneficio, como resulta lógico, no pueden alcanzarlo (pues no lo precisan) quienes ya tengan derecho por sí mismos a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social con el mismo alcance.

b) En cuanto a la extensión subjetiva de la condición de beneficiario por asistencia sanitaria existe actualmente una coincidencia (merced a la ya referida remisión del artículo 32.6 LRFP) con la del RGSS, lo que supone su dispensación a los siguientes familiares y asimilados:

— Cónyuge, aún cuando exista separación legal o de hecho, e incluso divorcio (176).

(172) Datos facilitados por el Servicio de Colectivos e Informática de la MUFACE.

(173) Arts. 16.3 LSFC y 76 RGMA; en términos similares, art. 99 LGSS.

(174) Arts. 17.1 y 17.2 LSFC, y 77.1 RGMA, en relación con el Real Decreto 1377/1984, de 4 de julio, y art. 32.6 LRFP.

(175) Esta exigencia resulta más elástica que la del art. 3.º a del RAS que exige «vivir con el titular del derecho y a sus expensas», bien que acto seguido suavice tal exigencia al no considerarla incumplida en los casos de separación transitoria por razones profesionales y similares.

Por otro lado, la dependencia económica que pide el RGMA sustituye a la condición del RAS (art. 3.º b) sobre no realización de trabajo remunerado ni percepción de ingresos superiores al duplo del SMI.

(176) Conforme a la disposición adicional 10.1 de la Ley 30/1981, de 7 de julio,

— Hijos o descendientes menores de veintiséis años o mayores afectados por una incapacidad absoluta para el trabajo (177).

— Hermanos menores de veintiséis años o mayores afectados por una incapacidad absoluta para el trabajo (178).

— La remisión de la cualidad de beneficiario a lo dispuesto en el RGSS origina una última ampliación, ésta referida a los acogidos de hecho por el mutualista, que a efectos de la asistencia sanitaria «quedarán asimilados a los familiares mencionados», previo acuerdo, en cada caso, de la MUFACE (179).

sobre régimen matrimonial («Ley del Divorcio») «a las prestaciones de la Seguridad Social ...tendrán derecho el cónyuge y los descendientes que hubieran sido beneficiarios por razón de matrimonio o filiación, con independencia de que sobrevenga separación judicial o divorcio».

(177) Tanto la LSFIC como el RGMA diferenciaban unas clases de filiación que actualmente han quedado sin sentido; conforme a la Ley 11/1981, de 13 de mayo (modificando el Código Civil en ese tema) la filiación sólo puede ser adoptiva y natural (bien sea matrimonial o extramatrimonial pero con «los mismos efectos»: artículo 108 CC), obteniéndose en ambos casos el derecho a la asistencia sanitaria.

Antes de la remisión efectuada por la LRFP al RGSS en esta cuestión venía denegándose la asistencia sanitaria a los nietos de los mutualistas aún cuando dependieran económicamente de los mismos, en base a que el art. 77 RGMA únicamente se refería a los «hijos». Sin embargo, aquí se ha producido —pese a que la Resolución de 29-8-84 la pasa por alto— otra ampliación del ámbito subjetivo protegido, toda vez que el art. 2.º del Decreto 2766/1967 (en redacción conferida por el R.D. 1377/1984) alude a «los descendientes... de ambos cónyuges o de cualquiera de ellos» siempre que cumplan los requisitos generales y «hasta que cumplan veintiséis años de edad... (o) padezcan una incapacidad...».

(178) La elevación de la edad hasta la que se dispensa la protección a los veintiséis años fue decidida mediante el R.D. 1377/1984 respecto del RGSS sin que fuera necesaria norma expresa alguna que extendiera la medida al ámbito de la MUFACE, al existir ya una remisión genérica. Sin embargo, «y al efecto de dar cumplimiento» a esa previsión la Res. de 29-8-84, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, adoptó las medidas pertinentes para evitar obstáculos en su aplicación.

Si acaso, merece aprobación la actitud de esta Resolución, que entiende realizada la ampliación de los beneficiarios hasta los veintiséis años siempre que sea «reuniendo las condiciones generales del art. 77.1 RGMA». Esa interpretación permite seguir admitiendo como beneficiarios a quienes dependan económicamente del mutualista sin necesidad de que convivan con él; no sucedería así si «la determinación de la condición de beneficiario», que la LRFP remite al RGSS, se hubiera entendido como comprensiva no sólo de la extensión subjetiva sino también de los requisitos generales conforme a los cuales se exige la convivencia.

(179) El R.D. 2768/1967 sobre asistencia sanitaria pide, lógicamente, el acuerdo de la Dirección Provincial del INSS; puesto que se ha realizado con otros supuestos, hubiera sido conveniente que la Resolución de 29-8-84 se hubiera referido también al procedimiento para incluir a estos sujetos, lo que ha sido subsanado mediante la

c) Respecto de la asistencia sanitaria por maternidad puede resumirse el ámbito subjetivo al que se extiende diciendo que coincide con el de toda mujer protegida por la asistencia sanitaria: sea mutualista, pensionista o titular de un subsidio o beneficiaria a cargo de un titular con derecho a asistencia sanitaria.

En todo caso, el reconocimiento de la condición de beneficiario corresponde a la MUFACE y no a la entidad que preste efectivamente la asistencia sanitaria; por consiguiente es el mutualista quien debe instar ante la MUFACE oportunamente el reconocimiento de aquella condición para quien dependa de él (180).

Circular 7/84 de la Gerencia de la MUFACE. «Acogidos de hecho» son, desde luego, los familiares no incluidos en las categorías precedentes.

(180) En relación a este tema, no parece superfluo indicar que la MUFACE, desde su creación, permitió que cuando los padres eran ambos mutualistas tuvieran como beneficiarios, cada uno de ellos, a sus hijos, con lo que se producía una situación de duplicidad de beneficiarios, y por ello por no violentar la literalidad del art. 77.1 RGMA, sin perjuicio de que se tratase de persuadir a quienes pretendían dicha duplicidad que no lo hicieran, dados los inconvenientes, principalmente económicos, que tal actitud habría de provocar (máxime teniendo en cuenta que en muchos de estos casos ambos mutualistas estaban adscritos a la misma entidad a efectos de recepción de asistencia sanitaria); lo cierto es que, según se dirá a continuación, fueron pocos los persuadidos. En el año 1982, y tras realizar los pertinentes estudios económicos, pudo comprobarse que la repetida duplicidad le estaba suponiendo a la Mutualidad un pago adicional estimado en una cantidad superior a los 300 millones de pesetas anuales —piénsese que la MUFACE paga la asistencia sanitaria a las entidades mediante prima mensual atendiendo al número de titulares y beneficiarios incorporados—, por lo que se elevó consulta a la Asesoría Jurídica de la Presidencia del Gobierno, la cual en 18 de octubre de 1982 emitió dictamen en el sentido de que «... los hijos de dos funcionarios mutualistas merecen la condición de beneficiarios en la afiliación de uno de ellos, pero no y simultáneamente en la de los dos, puesto que la protección dispensable es una, exclusiva y excluyente», lo que ha determinado el que, tras la revisión de oficio, se haya dado de baja a los beneficiarios dualmente considerados. La experiencia acumulada demuestra la ineludible necesidad de confrontar los datos informáticos obrantes en el INSS y en la MUFACE —así como con los restantes Regímenes Especiales de Seguridad Social, ISFAS, MUNPAL y Mutualidad General Judicial— para depurar todos los supuestos de duplicidad de beneficiarios, toda vez que el espíritu de las leyes vigentes en cuanto a beneficiarios patentiza que sólo podrán estar de alta en uno de los Regímenes que integran el Sistema español de la Seguridad Social, pero no en varios como hasta la fecha ha venido ocurriendo, dejando que sean los titulares quienes elijan libremente en cuál de tales Regímenes prefieren que continúen dados de alta, toda vez que en la actualidad a los únicos que se les ha prohibido tal duplicidad ha sido, precisamente, a quienes eran mutualistas de la MUFACE, lo que en principio, supone un trato de evidente desigualdad jurídica.

C) *Nacimiento, duración y extinción*

El derecho a la asistencia sanitaria nace el día de la afiliación para el titular y familiares a su cargo (181), sin que se requiera, a diferencia de lo que sucede en el RGSS, período de carencia alguno.

Para el titular del derecho se extingue cuando pierda las condiciones previstas en el RGMA, y para los beneficiarios familiares cuando se extinga el del titular a cuyo cargo se hallen, o cuando desaparezcan las circunstancias requeridas para ser beneficiario a su cargo (182). Ello no obstante, la asistencia sanitaria por accidente de servicio y enfermedad profesional será prestada desde el momento en que se produzca el accidente o diagnostique la enfermedad y durante el tiempo que su estado patológico lo requiera (183).

D) *Contenido*

El contenido de la asistencia sanitaria se hace atendiendo al tipo de contingencia, resultando que:

a) En los supuestos de enfermedad y accidentes comunes comprende la asistencia médica (medicina general, de urgencia y las especialidades establecidas en el Régimen General), internamiento quirúrgico, hospitalización: no quirúrgica, rehabilitación funcional, prestaciones farmacéuticas, suministro de prótesis quirúrgicas fijas y ortopédicas permanentes o temporales —así como su renovación—, y vehículos para inválidos; las prótesis dentarias y las especiales sólo dan lugar a ayudas económicas (184). La MUFACE podrá organizar reconocimientos médicos previos y periódicos (185).

b) En cuanto a la asistencia sanitaria por maternidad, comprende los reconocimientos médicos durante la gestación y asistencia facultativa en las incidencias patológicas de la misma, asistencia facultativa al parto y al puerperio y sus incidencias patológicas, así como la hospitalización en los centros sanitarios (186).

c) Por lo que se refiere a los accidentes de servicio y enfermedades.

(181) Art. 82. RGMA.

(182) Art. 83 RGMA; esta escueta previsión contrasta con las muy detalladas del art. 6.º RAS.

(183) Art. 84 RGMA, en términos similares a las del art. 12 RAS.

(184) La Orden del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio de 1977 implanta y regula las ayudas económicas para las prótesis ordinarias y especiales.

(185) Art. 85 RGMA. El art. 18 LSFC había dispuesto que «se atenderá igualmente a la organización práctica y vigilancia de los reconocimientos previos y periódicos, de conformidad» con lo establecido en las normas de desarrollo.

(186) Art. 86 RGMA, trasposición del art. 15 RAS.

profesionales, comprende el tratamiento médico y quirúrgico, internamientos quirúrgicos y no quirúrgicos, prácticas de rehabilitación, suministro y renovación de prótesis y ortopedia, cirugía plástica y reparadora y, en fin, las prestaciones farmacéuticas (187).

La asistencia médica se presta en las modalidades de asistencia domiciliaria, ambulatoria y en régimen de internamiento, según disponen los artículos 88 y siguientes del RGMA, incluyendo la asistencia prestada por servicios distintos de los que le corresponda, ya sea por denegación injustificada o urgencias vitales, lo que puede originar, en su caso, el oportuno reintegro de los gastos ocasionados.

E) *Prestaciones farmacéuticas*

Los facultativos pueden prescribir cualesquiera efectos o accesorios farmacéuticos, fórmulas magistrales y especialidades farmacéuticas reconocidas por la legislación sanitaria vigente, quedando excluidos determinados productos como los dietéticos, de régimen, etc., así como aquellos que lo sean en el Régimen General de la Seguridad Social (188). Debe señalarse que tal prescripción se realizará en las recetas oficiales que tiene establecidas la MUFACE, con la singularidad, respecto del RGSS, de que es el mutualista el depositario de dichas recetas, quien las obtiene de las respectivas Delegaciones de la Mutualidad. En síntesis, puede decirse que las prestaciones por este concepto poseen la misma extensión que en el RGSS (189).

La dispensación es gratuita en los tratamientos realizados en las instituciones propias o concertadas de la Mutualidad como en los que tengan su origen en accidentes de servicio o enfermedades profesionales. Para las enfermedades crónicas la aportación es muy reducida, análogamente a lo que sucede en el RGSS, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 2663/1982, de 15 de octubre. En los restantes casos los beneficiarios participan pagando el 30 por 100 del precio de venta al público —porcentaje que puede ser revisado por el Gobierno— del medicamento (190).

(187) Art. 87 RGMA, en términos similares al art. 11 RAS.

(188) Art. 91 RGMA. Véase O.M. 25-5-76 y R.D. 2730/1981 que excluye las especialidades publicitarias.

(189) Así lo dispone con carácter general el art. 18 b LSFC.

(190) Art. 92 RGMA y O.M. 25-5-76.

Respecto del RGSS la regulación introducida por R.D. 1605/1980, marcando el camino después seguido por la MUFACE, distingue entre esos medicamentos para enfermedades crónicas, en los cuales la aportación del beneficiario es muy reducida, y el resto en los que debe abonarse el 40 por 100. Junto a este diferente porcentaje llama la atención que en el Régimen de la MUFACE no existe previsión similar a la del

3. *Incapacidad transitoria para el servicio*

A) *Concepto*

Se consideran estados o situaciones de incapacidad transitoria los de enfermedad común o profesional y accidente, sea o no de servicio, siempre que el funcionario mutualista reciba asistencia sanitaria y se encuentre impedido para prestar su actividad, los períodos de observación y sus asimilados en los casos de enfermedades profesionales, así como los períodos de licencia por maternidad (191).

B) *Prestaciones*

La protección económica que se brinda al mutualista que sufre esta contingencia se diversifica en atención a su duración (192):

— Durante los tres primeros meses de incapacidad, disfruta de una licencia por enfermedad durante la cual mantiene el derecho a la percepción de la totalidad de sus derechos económicos (193).

— Transcurrido dicho período seguirá percibiendo, con cargo a las consignaciones de los P.G.E., una parte de sus haberes: el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias (más la ayuda familiar).

— Asimismo, y para completar sus ingresos durante esta segunda fase los mutualistas que cumplan los requisitos exigidos percibirán de la MUFACE un subsidio, prestación ésta que es la que propiamente constituye ahora el objeto de la atención (194).

La situación de incapacidad transitoria para el servicio debida a embarazo y alumbramiento da lugar a las licencias correspondientes; si una vez finalizado el período máximo de tales licencias continuara la funcionaria mutualista incapacitada para el trabajo, le serán de aplicación las normas relativas a la incapacidad transitoria para el servicio derivada de enferme-

RGSS acerca de la gratuidad de los medicamentos para los pensionistas e inválidos: cfr. art. 92.2 RGMA.

(191) Art. 94 RGMA; en términos similares el art. 126 LGSS.

(192) Cfr. art. 21.2 LSFC; art. 95 RGMA.

(193) Art. 69.1 LSFC: «Las enfermedades que impidan el normal desempeño de las funciones públicas darán lugar a licencias de hasta tres meses cada año natural, con plenitud de derechos económicos.»

(194) La Orden del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio de 1977 establece normas para la aplicación y desarrollo de los subsidios por incapacidad transitoria para el servicio e invalidez provisional en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

dad común, no computándose para el período máximo de ésta el de licencia por maternidad (195).

Los beneficiarios de esta prestación son los funcionarios mutualistas que cumplan el requisito general de estar afiliados y en alta, siempre que hayan cubierto un período de cotización de seis meses (196).

C) *Nacimiento, duración y extinción*

Nace el derecho a partir del día en que finalice el plazo de tres meses de licencia por enfermedad con plenitud de derechos económicos (197). En lo restante la «dinámica» de esta contingencia es similar a la ILT en el RGSS, hasta el extremo de que su regulación aparece directamente invocada en alguna ocasión (198).

La duración máxima es de doce meses a partir de la concesión de la licencia por enfermedad, prorrogables por otros seis, cuando se prevea que la incapacidad no ha de ser definitiva, en los supuestos de enfermedad común o profesional y accidente sea o no de servicio; de seis meses en el caso de períodos de observación, prorrogables por otros seis cuando no haya podido establecerse un diagnóstico definitivo. Los períodos de recaída y de observación por enfermedad profesional se computan a efectos del período máximo correspondiente, entendiéndose que hay recaída, y por consiguiente no se inicia una nueva situación legal de incapacidad, cuando el mutualista, aun existiendo alta médica por curación, vuelva a necesitar asistencia sanitaria y a estar incapacitado dentro del año natural en que se hubiese producido el alta y a consecuencia del mismo proceso patológico que hubiese determinado la anterior incapacidad (199).

Se extingue el derecho por el alta médica con curación, por el transcurso de los plazos anteriormente referidos (200), por jubilación debida a inutilidad física, por jubilación forzosa o voluntaria y por fallecimiento (201).

(195) Art. 95 RGMA.

(196) Art. 96 RGMA.

(197) Art. 97 RGMA.

(198) Un ejemplo nítido de tal remisión lo constituye el art. 21.1 LSFC, sobre la duración de la incapacidad transitoria.

(199) Art. 98 RGMA.

(200) Tal y como prescribe el art. 21.1 LSFC, «transcurrido dicho período sin que el funcionario pueda incorporarse al servicio, será considerado como inválido provisional».

(201) Art. 99 RGMA.

D) *Denegación, anulación y suspensión*

El reconocimiento tanto del derecho a percibir las correspondientes prestaciones como a su prórroga corresponde a la Mutualidad, entidad a la que también corresponde abonar el subsidio por mensualidades vencidas (202). Son los funcionarios públicos quienes, a través de la correspondiente Delegación Provincial o Ministerial, han de solicitar la incoación de un expediente para que se les reconozcan los derechos derivados de su situación (203).

El derecho puede ser denegado, anulado o suspendido: 1) Cuando se actúe con fraude para obtener o conservar el subsidio; 2) cuando la incapacidad sea debida o se prolongue a consecuencia de imprudencia temeraria del beneficiario; 3) cuando, sin causa razonable, se rechace o abandone el tratamiento, y 4) cuando el beneficiario trabaje, por cuenta propia o ajena, durante esta situación (204).

E) *Cuantía*

La cuantía del subsidio es el 80 por 100 de la base reguladora (205), sin que, en ningún caso, la suma de las prestaciones que perciba en esta situación el funcionario pueda exceder del importe de las percepciones que viniera percibiendo antes de su incapacidad incrementadas, en su caso, con los aumentos que legalmente corresponderían (205 bis).

4. *Invalidez provisional*

A) *Concepto*

Es la situación del funcionario mutualista que, una vez agotado el período máximo de duración señalado para la incapacidad transitoria, requiera la continuidad de la asistencia sanitaria y siga imposibilitado para reanudar su actividad administrativa, siempre que se prevea que la invalidez no va a tener carácter definitivo (206).

(202) Arts. 102 y 103 RGMA.

(203) Véase con detalle la aludida O.M. de 1977, sobre los trámites administrativos a cumplimentar.

(204) Art. 100 RGMA.

(205) La misma viene dada por el cociente resultante de dividir por doce la suma de los sueldos, trienios completados y pagas extraordinarias correspondientes a un año.

(205 bis) Art. 21.2 b LSFC, y art. 101 RGMA.

(206) Art. 23.1 LSFC, y art. 104 RGMA. Véase art. 132 LGSS.

Esta situación ha de proceder de la de incapacidad transitoria para el servicio, dando derecho, mientras subsista, a las mismas prestaciones establecidas para la incapacidad transitoria para el servicio (207). Por tanto, los beneficiarios se delimitan aquí por referencia a tal situación.

B) *Nacimiento, duración y extinción*

La situación de invalidez provisional nace al día siguiente de aquél en que concluya la incapacidad transitoria por el transcurso del plazo máximo de duración de la misma; tiene una duración máxima de seis años contados desde la fecha de declaración de la incapacidad transitoria, computándose, a efectos de duración máxima, los períodos de recaída; se extingue por alta médica debida a curación sin incapacidad o con declaración de invalidez permanente, por el transcurso del plazo máximo de duración (208), por jubilación voluntaria o forzosa por razón de edad o debida a inutilidad física, y por fallecimiento (209).

En las materias referentes a la denegación, anulación y suspensión del derecho, así como a la cuantía del subsidio, debe estarse a lo dispuesto sobre la incapacidad transitoria para el servicio en la forma en que se expresó anteriormente (210). Lo mismo cabe predicar respecto de la gestión y tramitación administrativa (211).

5. *Invalidez permanente*

A similitud con lo que ocurre en el RGSS, la invalidez permanente se entiende como la situación del funcionario que después de haber seguido el correspondiente tratamiento sanitario y dado de alta médicamente «presenta reducciones anatómicas o funcionales graves que disminuyan o anulen su capacidad para el servicio» (212).

(207) Art. 24 LSFC, y arts. 105 y 106 RGMA.

(208) Período que, nuevamente, se determina por referencia al establecido en el RGSS y tras cuyo transcurso la invalidez «se considerará como permanente en el grado con que se califique» (art. 23.2 c y 23.3 LSFC).

(209) Arts. 107 y 108 RGMA. Cfr. art. 133 LGSS.

(210) Arts. 110 y 111 RGMA.

(211) Cfr. lo dicho en nota 203.

(212) Art. 25.1 LSFC. Como requisito general para ser beneficiario de estas prestaciones se exige que excepto si la invalidez se debe a causas profesionales, se haya cubierto un período de nueve años de cotización individual complementaria.

Con igual paralelismo, y en atención a las secuelas de la incapacidad respecto de la función desempeñada por el mutualista al tiempo del accidente se distinguen los cuatro grados tradicionales de invalidez, así como las lesiones permanentes:

1.º Permanente parcial para la función habitual: cuando produce una limitación en la actividad que no llega al grado de total (213).

2.º Permanente total para la función habitual: si inhabilita para realizar las tareas fundamentales de la correspondiente plaza (214).

3.º Permanente absoluta para toda función: cuando inhabilita por completo al funcionario y le impide que desarrolle cualquier oficio (215).

4.º Gran invalidez: cuando el funcionario afecto de incapacidad permanente absoluta precisa (como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, en todo caso por la pérdida total de la visión o la de las dos extremidades inferiores o superiores) la asistencia de otra persona para realizar los actos más elementales de la vida.

5.º Las lesiones, mutilaciones o deformaciones definitivas y no invalidantes debidas a causas profesionales.

El capítulo IX del RGMA (216) trata de la invalidez permanente, definiéndola y clasificándola en sus distintos grados —incapacidad permanente parcial para la función habitual, total para la función habitual, absoluta para todo trabajo y gran invalidez—, aclarando quiénes pueden ser beneficiarios de las prestaciones económicas, determinando la base reguladora de las pensiones por invalidez permanente, el nacimiento y extinción del derecho, el procedimiento para la calificación de la invalidez, el reconocimiento, anulación y suspensión del derecho, la forma de pago de las prestaciones, la revisión de la calificación, su compatibilidad con otras y el régimen jurídico de las lesiones permanentes no invalidantes. De entre todas las prestaciones allí enumeradas sólo se han implantado hasta la actualidad las dos que seguidamente se indican (217).

(213) En este caso el funcionario percibirá la totalidad de los haberes correspondientes a su función (art. 26 LSFC).

(214) Da lugar a la jubilación del funcionario, percibiendo la correspondiente pensión del 60 por 100 base reguladora y en algún caso el 80 por 100 (art. 27.1 LSFC).

(215) Las consecuencias son similares a las del caso anterior y la pensión del 100 por 100 de la base reguladora.

(216) Arts. 112 a 133, ambos inclusive, RGMA.

(217) Esa falta de puesta en vigor no extraña demasiado por cuanto que exige una total revisión del sistema de derechos pasivos, en el cual siguen subsumiéndose mientras tanto las situaciones descritas. La propia LSFC supedita en buena medida el mecanismo mutualista —caso de implantarse efectivamente— al de clases pasivas al disponer que «la calificación y, en su caso, la revisión de las situaciones de invalidez per-

Del conjunto de preceptos que regulan la invalidez permanente interesa reseñar los que definen las bases reguladoras de las pensiones (similares a las de la invalidez provisional), las causas de anulación o suspensión del derecho a percibir las prestaciones económicas (actuaciones fraudulentas o imprudentes, rechazo o abandono del tratamiento sanitario o rehabilitador) y su compatibilidad (similar a la de las pensiones de jubilación).

Tanto la declaración de la invalidez permanente como su revisión se llevarán a cabo conforme a las normas que regulan el sistema de derechos pasivos. Ello no obstante, la MUFACE conserva importantes atribuciones: Determinación del grado de incapacidad permanente (y revisión del mismo), reconocimiento del derecho (también, por consiguiente, su anulación, denegación o suspensión) a las prestaciones económicas así como su pago.

A) *Remuneración a persona encargada de la asistencia al gran inválido*

Teniendo presente la descripción de este grado de invalidez puede entenderse fácilmente que la prestación referenciada consista en la entrega de una cantidad mensual equivalente al 50 por 100 de la pensión de jubilación que le corresponda al funcionario con arreglo a la legislación de derechos pasivos destinada a remunerar a la persona encargada de su asistencia (218). A petición del gran inválido o de sus representantes legales podrá autorizarse, siempre que se considere conveniente en beneficio del mismo, la sustitución de la antedicha cantidad por su alojamiento y cuidado, a cargo de la MUFACE y en régimen de internado, en una institución asistencial adecuada (219).

Al margen de este «suplemento», el gran inválido tiene derecho a percibir la pensión de jubilación de derechos pasivos y, en su caso, una pensión complementaria similar a la de la incapacidad permanente absoluta (100 por 100 de la base reguladora), si bien esta segunda no ha sido todavía efectivamente implantada.

B) *Indemnización por lesiones permanentes no invalidantes*

Las lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo causadas por enfermedad profesional o en acto de servicio o como consecuencia

manente se llevarán a cabo de acuerdo con las normas que regulan el sistema de derechos pasivos» (art. 29.1).

(218) El Real Decreto 1899/1977, de 23 de julio, determina la efectividad de esta prestación, entre otras, desde el día 1 de agosto de 1977, en aplicación de lo dispuesto en la disp. final 3.ª de la LSFC.

(219) Art. 122 RGMA.

de él, sea por accidente o por riesgo específico del cargo que, sin llegar a constituir incapacidad permanente total o absoluta o gran invalidez, supongan una alteración o disminución de la integridad física del funcionario y aparezcan recogidas en el baremo establecido en el Régimen General de la Seguridad Social (220), darán derecho a una indemnización por una sola vez (221), de acuerdo con las cantidades alzadas que en dicho baremo se establezcan (222).

Las cantidades que se fijan en el baremo oscilan entre 7.500 pesetas —pérdida de la tercera falange del dedo meñique de la mano izquierda— y de 27.000 a 112.000 pesetas —deformidades en el rostro—. En realidad lo que se indemniza es una especie de daño moral o padecimiento, puesto que no existe incapacidad (223).

6. Prestaciones de recuperación

Aparecen reguladas en el capítulo X del RGMA donde se contemplan unas prestaciones técnicas de recuperación junto a la prestación económica por recuperación profesional; en las primeras se alude a los beneficiarios, contenido y programa de recuperación, así como del nacimiento y duración del derecho a las prestaciones recuperadoras; respecto de las segundas aparecen tanto los beneficiarios como la duración y cuantía así como la incompatibilidad. Conviene insistir en el dato de que se trata de prestaciones que no han sido implantadas (224).

Las prestaciones técnicas se refieren al tratamiento sanitario, a la orientación y formación profesionales, actuaciones todas ellas que deberán iniciarse en favor de cada mutualista tan pronto como se evidencie su necesidad, y sin que sea precisa una previa declaración de invalidez permanente; incluso cuando no fuera posible la recuperación profesional habrán de ponerse en práctica los tratamientos sanitarios y de rehabilitación funcional pertinentes, estando prevista la confección de un «programa de recuperación» para cada beneficiario.

(220) Orden del Ministerio de Trabajo de 5 de abril de 1974.

(221) La Orden del Ministerio de la Presidencia de 7 de febrero de 1977 regula el procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de accidente de servicio o enfermedad profesional en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

(222) Art. 132 RGMA.

(223) ALONSO OLEA: *Instituciones...*, pág. 92.

(224) La Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de febrero de 1977 regula, con carácter general, el procedimiento para la elaboración de los programas de recuperación individual.

Los mutualistas que se beneficien de las anteriores prestaciones y sean declarados en situación de incapacidad permanente parcial o total obtendrán también simultáneamente este subsidio (20 ó 70 por 100 de la base reguladora, según se perciba o no pensión a cargo de la MUFACE).

7. Jubilación por razón de edad

Esta prestación complementaria cuya necesidad acredita por sí sola la exigüidad de las pensiones originadas como derechos pasivos tampoco ha sido, aún, implantada efectivamente. Si así lo fuere su naturaleza no diferiría demasiado, probablemente, de la de las prestaciones esperables de los fondos de pensiones, pues serían compatibles con cualquier actividad (por cuenta propia o ajena, a favor de organismos públicos o privados) y, lógicamente, también con el percibo de otras pensiones que hubiere lucrado el beneficiario (225).

Presupuesto para que se disfrute de tal prestación, consistente en una pensión vitalicia, es que el mutualista, a causa de su edad, pierda la condición de funcionario, explicitándose quiénes serán los beneficiarios, cuándo se producirá el nacimiento, extinción y reconocimiento del derecho, a la vez que se determina la imprescriptibilidad de esta prestación y su cuantía según una escala referida tanto a los años de cotización como al porcentaje de la base reguladora, pago de la prestación y compatibilidad de la prestación (226).

Así, tienen derecho a la pensión por jubilación los mutualistas en alta que hayan sido jubilados por razón de edad (forzosa o voluntariamente) conforme a la legislación de derechos pasivos y tengan cubierto un período de cotización complementaria individual de nueve años, de los cuales setecientos días al menos deben estar comprendidos en los siete años anteriores. El derecho a la pensión tendrá eficacia desde el primero del mes siguiente al día en que se haya producido la jubilación, siempre que se solicite de la Mutualidad en los tres meses anteriores o posteriores, pues, en otro caso la retroactividad, desde la fecha de solicitud, sólo será de tres meses (227).

(225) Cfr. el art. 31 LSFC. La ya citada enmienda núm. 112 al proyecto de LRFPP pretendía que las pensiones causadas por los funcionarios se calculen «sobre el importe total de sus retribuciones de análoga forma a la prevista en el RGSS».

(226) Arts. 144 a 152, ambos inclusive, RGMA.

(227) Una conjugación de la legislación sobre clases pasivas y la del mutualismo, en DOLZ LAGO: «La jubilación de los funcionarios públicos en España», en *Revista de Seguridad Social*, núm. 16, 1982, págs. 255 y sigs.

La cuantía de la pensión se obtendrá aplicando a la base reguladora un porcentaje que viene determinado por el número de años de cotización y que fluctúa entre el 15 por 100 (para nueve años) y el 50 por 100 (para treinta años), corriendo su pago —por mensualidades vencidas— a cargo de la MUFACE.

* * *

Prestación complementaria de la anterior, pero no de tracto sucesivo sino consistente en una cantidad abonada de una sola vez, es el denominado *subsidio de jubilación*.

Consiste, básicamente, en la entrega al mutualista de la cantidad resultante de multiplicar el importe íntegro de una mensualidad ordinaria de las retribuciones básicas que le corresponda percibir al funcionario en el momento de producirse su jubilación por un coeficiente multiplicador que se determinará en función de las disponibilidades presupuestarias, y que fijado inicialmente en 0,75 para el ejercicio económico de 1983 (228), se ha aumentado a 1 para el ejercicio de 1984 (229).

Causarán a su favor el subsidio de jubilación los funcionarios que ostenten la condición de mutualistas de MUFACE (230), y se jubilen con carácter forzoso por razón de edad, encontrándose en situación de servicio activo, excedencia forzosa o servicios especiales. De conformidad con las reglas generales, el derecho al reconocimiento de esta prestación prescribe a los cinco años del hecho causante y se debe hacer efectivo, por una sola vez, a partir del momento en que se produce la jubilación forzosa (231).

8. Muerte y supervivencia

El RESS de la MUFACE afronta la situación de necesidad originada por el fallecimiento del mutualista a través de prestaciones dispensadas periódicamente a los familiares supervivientes, así como mediante el abono de can-

(228) Real Decreto 606/1983, de 16 de marzo, por el que se regulan los subsidios de defunción y de jubilación de la MUFACE.

(229) Orden del Ministerio de la Presidencia de 2 de enero de 1984, por la que se fija para el ejercicio de 1984 el coeficiente multiplicador del subsidio de jubilación de la MUFACE.

(230) Art. 5.º RGMA.

(231) El art. 33 LRFP dispone que la jubilación de los funcionarios tiene lugar a los sesenta y cinco años, previsión cuya progresiva entrada en vigor ha de realizarse conforme a lo previsto por la disp. transitoria 9.ª de la propia Ley.

tidades a tanto alzado dirigidas a reparar, en lo posible, la súbita ausencia de ingresos y los gastos del sepelio. Las primeras son abordadas seguidamente en tanto que las segundas (subsidio de defunción y ayuda de sepelio), por razones sistemáticas, se remiten al apartado sobre Asistencia Social.

Estas prestaciones, asimismo complementarias y no implantadas, están reguladas en el capítulo XII del RGMA (232), suponiendo que la muerte del mutualista, cualquiera que fuese su causa, dará lugar a las prestaciones denominadas pensión complementaria o, en su caso, subsidio de viudedad u orfandad, así como a pensión o, en su caso, subsidio en favor de familiares.

Los principios jurídicos que inspiran la regulación de estas prestaciones de tracto sucesivo por supervivencia pueden resumirse del siguiente modo (233):

— El cónyuge viudo percibe la pensión que le corresponda al fallecer el causante, y si no reuniere las condiciones exigidas para devengar aquélla se le abonaría un subsidio temporal (durante veinticuatro meses) de cuantía mínima similar a la de la pensión que habría percibido (234).

— Exactamente el mismo tratamiento (pensión o, en su defecto, subsidio) reciben los huérfanos menores de veintitrés años o incapacitados para el trabajo (235). Además, cuando no existe cónyuge supérstite (originaria o sobrevenidamente por fallecimiento o porque contraiga nuevo matri-

(232) Arts. 153 a 185, ambos inclusive, RGMA.

(233) Cfr. arts. 33 a 35 LSFC y su desarrollo en cap. XII RGMA, debiendo tenerse presente las reformas legislativas posteriores, especialmente las del Derecho de Filiación y Matrimonial y la consagración constitucional del principio de no discriminación (aplicado en tema de pensiones por sentencias del Tribunal Constitucional 103 y 104/1983) que también recoge el art. 32.1 LRFPP.

(234) Los requisitos exigidos son los mismos que para el RGSS; convivencia habitual con el cónyuge y no ser el culpable de la separación judicial (art. 161 RGMA).

Por lo que se refiere a la pensión se exige que, salvo cuando la muerte se debiera a causas profesionales, el causante hubiera completado una cotización de quinientos días dentro de los cinco años anteriores (art. 161.2 RGMA). La cuantía de ambas prestaciones es similar (30 por 100 de la base reguladora) y comunes son también las causas de extinción, aparte la obvia de agotarse el subsidio tras la percepción durante veinticuatro meses, contraer nuevas nupcias (o «tomar» estado religioso), ser condenado en firme como causante de la muerte del cónyuge o fallecer.

(235) Téngase presente que la edad de veintitrés años habrá de entenderse progresivamente rebajada a la de veintiuno, pues las pensiones de orfandad que se causen a partir de la entrada en vigor de la LRFPP se extinguirán al cumplir el beneficiario la edad de veintiún años, salvo en el supuesto de incapacidad absoluta para el trabajo (art. 32.3). En contrapartida de ese derecho que transitoriamente se mantiene a favor de los huérfanos mayores de veintiún años, su pensión se declara incompatible con la percepción de rentas por el propio trabajo.

monio) la pensión que le hubiera correspondido se asignará asimismo a los hijos (236).

— Por último, y en determinadas circunstancias, se prevé la concesión de pensiones o subsidios para familiares (hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad) que convivan con el funcionario y a sus expensas (237).

* * *

Como regla aplicable a todas las pensiones o subsidios de supervivencia dispone la LRFP que «los derechos en favor de los familiares de los causantes se extinguirán cuando contraigan matrimonio, sin que puedan posteriormente recuperarse» (art. 32.2).

Como epílogo de lo expuesto en estos apartados, y tras recordar lo dicho a propósito de la cotización individual complementaria, resulta conveniente indicar que si por lo que respecta a las denominadas prestaciones básicas el mutualismo administrativo parece encontrarse relativamente cerca del denominado «ideal de cobertura» (238), no puede decirse lo mismo en lo referido a las llamadas prestaciones complementarias, toda vez que no han sido implantadas a pesar de la regulación que de ellas se hace tanto en la LSFC como en el RGMA.

El problema visto desde la perspectiva histórica actual, presenta como las dos más posibles soluciones, alternativas, las que a continuación se indican:

1. Reforma urgente de la legislación sobre derechos pasivos (a la que, aún sin ser objeto de este trabajo, es necesario aludir por su íntima conexión con él), que permita el reconocimiento de pensiones mínimamente dignas a todo el colectivo funcional.

2. Implantación, con igual carácter de urgencia, de las prestaciones complementarias recogidas en el mutualismo administrativo.

(236) Véase la detallada regulación que en el RGMA se contiene (arts. 169 a 177) tanto de la condición de beneficiario cuanto del régimen de compatibilidad de las prestaciones, su extinción y cuantía.

(237) Como posibles beneficiarios de estas pensiones aparecen los hermanos, padres o abuelos de los sujetos causantes, salvo que se trate de pensionistas de jubilación o invalidez permanente (en cuyo caso sólo pueden serlo los hijos o hermanos). En cada uno de los casos se exigen requisitos que tienden a comprobar la efectiva y real vinculación del presunto beneficiario con el causante, así como su carencia de derecho a percibir otras pensiones. Con igual cuantía (10 por 100 de la base reguladora) y supletoriamente se prevé la dispensación de un subsidio (con duración máxima de doce meses) en favor de determinados familiares.

(238) ALONSO OLEA: *Instituciones...*, cit., pág. 17.

Toda reforma de la función pública —y la LRFP se presenta a sí misma como parcial y provisional— que no aspire a contemplar y resolver verdaderamente el lacerante tema (entre otros muchos) de las pensiones de los funcionarios será, en el mejor de los casos, una reforma incompleta.

9. *Protección a la familia*

En este Régimen Especial de Seguridad Social las prestaciones de protección a la familia reproducen la habitual dicotomía entre las que son de pago único y las abonadas periódicamente. Las primeras se integran en el mutualismo administrativo y son objeto de reflexión, pero las segundas vienen reguladas por las normas de Ayuda familiar, como ya se apuntó.

La MUFACE otorga las siguientes prestaciones de pago único de protección a la familia: *a)* Subsidio de nupcialidad, consistente en una cantidad a tanto alzado al contraer matrimonio; *b)* Subsidio de natalidad, consistente en una cantidad a tanto alzado al nacimiento de cada hijo (239).

Los referidos subsidios son incompatibles con cualesquiera otras prestaciones análogas fijadas en los restantes Regímenes del Sistema español de Seguridad Social (240). En el supuesto de que concurren en ambos cónyuges las circunstancias necesarias para tener la condición de beneficiarios de un subsidio de natalidad por idéntico hecho causante, el derecho a percibirlo solamente podrá ser reconocido en favor de uno sólo de ellos, lo que no sucede, a *sensu contrario*, con el subsidio de nupcialidad, que será otorgado a cada uno de los contrayentes si ambos reúnen los requisitos reglamentarios (241).

Sin embargo, se tiene constancia de que, en la práctica, el INSS viene reconociendo el subsidio de natalidad en favor de un beneficiario a pesar de haberlo efectuado con anterioridad la MUFACE en favor del otro, y ello aún teniéndolo expresamente prohibido por imperativo legal (242), argumentándose «que la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ha resuelto, por resolución de 11 de noviembre de 1981, consulta elevada por la Dirección General de este Instituto Nacio-

(239) Art. 186 RGMA.

(240) Art. 37.2 LSFC.

(241) Art. 187 RGMA.

(242) Conforme al art. 169 LGSS la percepción de estas asignaciones familiares «será incompatible con la de cualesquiera otras prestaciones económicas de naturaleza análoga que otorguen los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, pudiendo, en tal caso, optar el beneficiario...».

nal de la Seguridad Social, sobre esta materia, en el sentido de establecer la compatibilidad de las asignaciones de pago único por nacimiento de hijos cuando los cónyuges se encuentran comprendidos en distintos Regímenes de la Seguridad Social, manteniendo con ello idéntico criterio al establecido por la Resolución de la entonces Dirección General de Previsión de fecha 17 de octubre de 1969». El hecho de que mediante una resolución administrativa se vulnere una disposición con rango de ley —incluso en favor del asegurado—, de redacción indubitada representa una evidente violación del principio de jerarquía normativa y, por ende, del principio de legalidad conforme al cual está obligada la Administración a actuar (243).

El derecho a los subsidios de natalidad y nupcialidad prescribe a los cinco años, contados a partir del día siguiente al hecho causante y, una vez reconocidos, el derecho a la percepción caduca al año de la notificación del reconocimiento (244).

Tienen derecho a estos subsidios los mutualistas que se encuentren en situación de alta, debiendo acreditar un período de cotización de trescientos días dentro de los tres años inmediatamente anteriores al hecho causante. Los pensionistas de viudedad tendrán derecho al subsidio de natalidad, siempre que el hecho causante haya producido dentro de los trescientos días posteriores al fallecimiento del cónyuge (245).

Los mutualistas tendrán derecho al subsidio de natalidad, siempre que: a) Que se acredite debidamente el nacimiento del hijo y el hecho de la filiación, cualquiera que sea la naturaleza de ésta; b) si se trata de nacimiento de criaturas sin viabilidad legal, que hubiera precedido un embarazo de, al menos, ciento ochenta días (246).

Finalmente, el importe de los subsidios de natalidad y nupcialidad será igual al establecido en cada momento para las asignaciones por nacimiento de hijos y por contraer matrimonio en el Régimen General de la Seguridad Social (247). En la actualidad, el importe de los subsidios de natalidad y nupcialidad está establecido en las cantidades de 3.000 y 6.000 pesetas, respectivamente.

(243) Cfr. arts. 9.1, 9.3 y 103.1 de la Constitución.

(244) Art. 189 RGMA.

(245) Art. 190 RGMA.

(246) Art. 191 RGMA. Se alude aquí a la tradicional exigencia del Derecho Civil, conforme a la cual sólo se reputará nacido el feto que tuviere figura humana y viviere veinticuatro horas enteramente desprendido del seno materno.

(247) Art. 192 RGMA.

10. *Servicios Sociales*

La acción protectora de este Régimen Especial incluirá los siguientes servicios sociales: acción formativa (248), asistencia al pensionista, higiene y seguridad del trabajo, medicina preventiva, recuperación de inválidos y cualesquiera otros que se presten por los servicios de la Seguridad Social o que se hayan establecido en el Régimen General de la Seguridad Social. La incorporación a tales servicios sociales de los mutualistas se determinará por Orden del Ministerio de la Presidencia, previo informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Mediante convenios adicionales al de asistencia sanitaria firmado con las respectivas entidades aseguradoras (incluyendo a estos exclusivos efectos a quienes reciben la asistencia sanitaria del INSALUD), la MUFACE viene estableciendo diversas actuaciones de medicina preventiva: diagnóstico precoz de cáncer o enfermedades coronarias, etc. (249). Acertadamente estas prestaciones tienden a desplazarse hacia su estricto encuadramiento entre las comprendidas por la asistencia sanitaria (250).

* * *

Dentro asimismo de los servicios sociales —a tenor de la propia disposición que las regula— se encuentran las prestaciones en favor de minusválidos. Se han establecido dos tipos de estas ayudas: *a*) Una pensión vitalicia cuya cuantía es de 108.000 pesetas anuales, y *b*) ayudas económicas periódicas consistentes en una cuantía mensual que se concede al minusválido y que varía según el grado de minusvalía —de 1.600 a 3.000 pesetas—.

El hecho causante de la pensión será hallarse incurso en una de las si-

(248) En desarrollo de esta previsión el R.D. 992/1982, de 14 de mayo, estableció la promoción para estudios como una de las modalidades de acción formativa, en favor de los huérfanos que deseen cursar estudios superiores a cuyo efecto se preven diversas modalidades de asistencia, se determinan quiénes serán los beneficiarios y las características (duración, incompatibilidad, etc.) de las prestaciones. Véase arts. 24 a 35 LGSS.

(249) Así, merced al convenio adicional de 1983 se practicaron, a solicitud de los interesados, exámenes preventivos con diagnóstico precoz de cáncer ginecológico (para mujeres mayores de treinta años) y estudios electrocardiográficos (para varones mayores de treinta y cinco años).

(250) Eso ha sucedido con las anteriores, acogidas ya por el Convenio 1984 para la prestación de asistencia sanitaria entre la MUFACE y las entidades aseguradoras (3.14.10).

tuciones de minusvalía de las enumeradas en el artículo segundo de la Orden por la que se implanta esta prestación, unido a que se produzca el fallecimiento, jubilación o incapacidad absoluta para el trabajo del mutualista. El hecho causante del derecho a la percepción de las ayudas económicas será el que el funcionario se halle en una de las situaciones de minusvalía establecidas (251).

Las ayudas irán destinadas a los beneficiarios de mutualistas, teniendo también derecho a las mismas los huérfanos menores de veintiún años y viudas perceptores de pensiones de clases pasivas a la entrada en vigor de la LSFC, siempre que no tengan derecho por sí mismos a la prestación de servicios sociales a través de alguno de los Regímenes que integran el Sistema español de Seguridad Social (252).

De otra parte, el mutualista podrá solicitar la inscripción para una pensión de cuantía superior —168.000 pesetas anuales—, pero en este caso la cuota diferencial correrá a su cargo.

11. *Asistencia social*

A) *Aspectos generales*

Consiste en la prestación por la MUFACE de los servicios y auxilios económicos que requieran las situaciones de necesidad en que puedan encontrarse los mutualistas y sus beneficiarios (253), con las limitaciones que se deriven de las disponibilidades del fondo especial al que se aludirá más adelante (254).

Las ayudas asistenciales comprenden, entre otras, las que se dispensen por tratamientos o intervenciones especiales, en casos de carácter excepcional, por un determinado facultativo; las determinadas por inexistencia, pérdida o insuficiencia de prestaciones en supuestos concretos (255); las

(251) Se enumeran en el art. 2.º de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 13 de octubre de 1980, por la que se implantan ayudas a minusválidos dentro de la prestación de servicios sociales con cargo a la MUFACE: ciegos, paraplégicos, autistas, epilépticos, etc.

(252) Disp. adicional 3.ª LSFC.

(253) La Orden del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio de 1977 establece normas para la aplicación y desarrollo de la asistencia social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado. Véase arts. 36 y 37 LGSS.

(254) Art. 39 LSFC, y arts. 195 y 196 RGMA. Sobre la reserva de nombre véase art. 40 LGSS.

(255) El art. 4.º de la referida O.M. detalla en qué supuestos de esta modalidad procede la ayuda por asistencia social.

debidas a gastos de carácter urgente en casos de importancia extraordinaria debidamente justificados y, en general, cualesquiera otras análogas cuya percepción no haya sido regulada en las normas aplicables a este Régimen Especial (256).

Para la financiación de estas ayudas asistenciales hay establecido un fondo especial que se nutre de las cantidades que resulten de la fracción de los tipos de cotización que en cada ejercicio se asigna a la asistencia social y de las correspondientes al recargo por mora. El importe del fondo especial en cada ejercicio limita el importe total de los auxilios asistenciales a conceder en el mismo (257).

La Junta de Gobierno de la MUFACE, en sesión de 10 de abril de 1981, acordó delegar sus facultades en las prestaciones de asistencia social en las Juntas Provinciales y Ministeriales, debiendo ejercerse la misma en los términos en que se expresan los textos legales vigentes (258). El importe del fondo especial se distribuye entre las distintas Juntas, teniendo en cuenta el colectivo de mutualistas incorporado a cada una de ellas.

Se trata, como fácilmente puede inferirse, de unas ayudas de carácter residual y cuya concesión posee carácter graciable dado que se ejercen facultades discrecionales, lo que conlleva un evidente riesgo, por su incertidumbre, para los peticionarios de este tipo de ayudas (259).

La superación de esos inconvenientes requeriría una más completa normación de las situaciones y prestaciones. O lo que es lo mismo, el ensanchamiento de los estados de necesidad protegidos y la progresiva disminución de los supuestos encajables en el concepto de asistencia social; en otros términos, la sustitución de una expectativa por un derecho.

(256) Arts. 40.1 LSFC y 197 RGMA. La O.M. ejemplifica como otro supuesto más el de las ayudas económicas en situaciones que originen gastos para la atención especial requerida por subnormales y minusválidos.

(257) Arts. 39.2 LSFC y 198 RGMA.

(258) Arts. 39 y 40 LSFC; arts. 195 a 198, ambos inclusive, RGMA, y Orden Ministerial 28-7-77.

(259) Piénsese en el supuesto de un mutualista que, por cualquier motivo, ha de verse obligado a cambiar de una a otra provincia y, consecuentemente, debe incorporarse a esta otra Delegación de la MUFACE en la que, sorprendentemente, la Junta Provincial mantiene criterios diametralmente opuestos o, por lo menos, distintos en la concesión de estas ayudas respecto de la Junta de procedencia, lo que podría situar al mutualista en un estado de indefensión teniendo en cuenta que la Junta es soberana en la resolución de estas solicitudes, salvo la denuncia que podría formularse si se incurriera, claro es, en vicios graves del procedimiento.

B) *Subsidio de defunción*

De forma discutible esta prestación viene incluyéndose en el ámbito de la asistencia social, siendo así que carece del carácter graciable de esta última y presenta una regulación indubitada. El derecho a este subsidio es causado por quienes ostenten la condición de mutualista y se encuentren en situación de alta o asimilada a la misma en el momento de producirse su fallecimiento.

Beneficiarios de la prestación son, con carácter excluyente y por el orden habitual en estos casos (cónyuge, descendientes, etc.), los mismos familiares a quienes se dispensa la asistencia sanitaria. Ello no obstante, el mutualista podrá determinar entre los familiares beneficiarios un orden de preferencia distinto, haciéndolo constar expresamente ante la correspondiente Delegación de la MUFACE mediante declaración escrita. En defecto de familiares que reúnan los requisitos para ser considerados beneficiarios del subsidio, el mutualista podrá designar libremente como beneficiario del subsidio a cualquier persona que dependa económicamente —lo que se acreditará con la no percepción de ingresos superiores al salario mínimo interprofesional— y conviva con él, designación que, asimismo, se hará ante la pertinente Delegación de la MUFACE.

En el supuesto de no designación, ni existencia de familiares, la MUFACE, si fuese necesario, se hará cargo de los gastos de entierro y otros derivados de su última enfermedad hasta el límite del importe del subsidio.

De conformidad con el Real Decreto 278/1984, que da nueva regulación a este subsidio, su cuantía se determinará multiplicando un módulo —fijado inicialmente en 8.000 pesetas— por la edad del fallecido hasta los cuarenta años, en cómputo anual y sin fracciones. Cuando se produzca a partir de los cuarenta años, el módulo se multiplicará por el número de años que faltarían al fallecido para alcanzar la edad de ochenta. El módulo multiplicador, así como la cuantía mínima —fijada inicialmente en 100.000 pesetas—, se fijarán por Orden del Ministerio de la Presidencia a propuesta de la Gerencia y previos informes del Consejo Rector y del Ministerio de Economía y Hacienda, de acuerdo con las disponibilidades económicas.

Conviene destacar que con esta última ordenación del subsidio han quedado refundidos en él los precedentes conceptos de «subsidio por defunción de titulares» (260) e «indemnización por fallecimiento en accidente» (261).

(260) Conforme al R.D. 630/1982 la cuantía de este subsidio (50.000 pesetas) era compatible con la del auxilio (actual ayuda de sepelio) y cuando concurría con la indemnización por fallecimiento en accidente debía deducirse del importe de ésta.

(261) Conforme al R.D. 1636/1980, modificado por el R.D. 367/1983, se abonaría

Tal y como se expresa en el propio preámbulo del Real Decreto 278/1984, ello se debe a que la realidad había puesto de manifiesto la necesidad de unificar dos prestaciones que tenían un mismo origen (la muerte del mutualista) y unas mismas consecuencias (con independencia de cuál fuera la causa del óbito); de ahí que, en contraposición a la situación precedente, se hayan generalizado y unificado las prestaciones.

C) *Ayuda de sepelio*

Se trata, como su propio nombre indica, de la entrega de una cantidad, 10.000 pesetas, por causa del fallecimiento de un beneficiario y para contribuir a los gastos de su enterramiento. Esta cantidad podrá ser revisada por Orden del Ministro de la Presidencia, previo acuerdo del Consejo Rector de la MUFACE.

Causarán derecho al auxilio quienes tengan la condición de beneficiarios de la prestación de asistencia sanitaria, extinguiéndose la cobertura del auxilio a las veinticuatro horas del día en que se produzca la baja en la condición de beneficiario.

Son beneficiarios del auxilio los titulares del documento de asistencia sanitaria en que aquél se halle incluido.

Los destinatarios del auxilio deben poner el hecho causante del mismo en conocimiento de la correspondiente Delegación de la MUFACE, en el plazo de los treinta días siguientes (262), «el cual no puede ser considerado como plazo de prescripción sino como un requisito procedimental, cuya infracción supondría mera irregularidad no invalidante, sin que, en ningún caso, pueda hacerse seguir de su incumplimiento la sanción de pérdida del derecho a la prestación, ya que tal sanción no está contemplada en las normas reguladoras del auxilio» (263).

un millón de pesetas a los beneficiarios (cónyuge, descendientes o ascendientes, por este orden) de quien falleciese en accidente (mediando la acción de un acontecimiento exterior o súbito) de servicio (salvo actuación dolosa del mutualista o sus beneficiarios) o común (excluyendo los ocurridos con actuaciones dolosas o por fuerza mayor: guerra, fenómenos meteorológicos, radiaciones nucleares, etc.).

(262) El Real Decreto 630/1982, de 26 de marzo, establece la prestación de auxilio por defunción en la MUFACE. Ha sido derogado parcialmente por el Real Decreto 278/1984, de 8 de febrero, denominándose en lo sucesivo ayuda de sepelio.

(263) Criterio mantenido por el Ministerio de la Presidencia en resoluciones a recursos de alzada interpuestos contra actos de la MUFACE, según Circular 3/84 GT de la Gerencia de la MUFACE, de 14-3-84.

V. REFLEXION FINAL

Fieles al deseo de actuar como factor que incite a meditar sobre la existencia y modificación del Régimen de Seguridad Social que poseen los funcionarios de la Administración Civil del Estado, estas notas se cierran con la mera enumeración de unos puntos a partir de los cuales podría comenzarse:

a) La fragmentación que se observa en el Régimen de Previsión de este colectivo continúa siendo una realidad pese a las ya tradicionales declaraciones de principios en favor de su unificación (264). Tal fenómeno conoce una doble vertiente: la dispersión de los mecanismos protectores que se superponen, pero también la dispersión, en distintos regímenes de previsión social, de los sujetos vinculados por relaciones funcionariales; en este último sentido debe destacarse que resulta poco elogiable la inclusión en el RGSS de los funcionarios de nuevo ingreso de las Comunidades Autónomas, pues no se aprecia obstáculo técnico o legal alguno que impidiese su adscripción a la MUFACE.

La deseable unificación de todos los funcionarios al servicio del Estado (a través de sus diversas Administraciones) en un mismo Régimen de Previsión Social (gestionado por un único Instituto con las consiguientes ventajas de toda índole que ello podría comportar) aparece, en consecuencia, como un *desideratum* todavía mucho más alejado de las reformas que se atisban como posibles a corto y medio plazo.

(264) A finales de 1981 se dio a conocer el borrador del anteproyecto de Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, elaborado para dar cumplimiento al mandato legal de la LPGE para 1981. Pese al evidente abandono u olvido que ha experimentado vale la pena recordar los grandes principios o líneas maestras a que respondía, y que, en general, se consideran dignos de haber corrido mejor suerte:

a) *Unidad*: Se integran en un solo mecanismo las clases pasivas, el mutualismo administrativo y la ayuda familiar, con la consiguiente unidad de coordinación y de dirección.

b) *Generalidad*: Se extiende a todos los funcionarios civiles del Estado: de la propia Administración Civil, de las Comunidades Autónomas, de la Administración Militar, etc. A este respecto conviene indicar que conforme al programa electoral del PSOE en las elecciones legislativas de 1982 «se creará un régimen único (de Seguridad Social) para todos los funcionarios» (II.1).

c) *Armonía con el Sistema de Seguridad Social*: Intenta adaptar en la medida de lo posible la regulación del RGSS a las peculiaridades de la situación funcional; asimismo, se establece el criterio general de que la legislación del RGSS sea supletoria.

d) *Carácter público*: Desaparece toda idea mutualista y se proclama con nitidez la titularidad estatal del sistema; a la vez se introducen los habituales esquemas participativos.

b) Esa misma fragmentación provoca insuficiencias (de manera especial por lo que se refiere a las pensiones de jubilación, agravadas comparativamente, por el momento, al tener la misma carácter forzoso y no voluntario, como suele suceder en el ámbito laboral) que permiten poner entre interrogantes la calificación, justa desde otras ópticas, de los funcionarios como trabajadores «hiperprotegidos».

c) No deja de resultar llamativo y paradójico que el Estado permita a entidades privadas la gestión de prestaciones otorgadas por la Seguridad Social precisamente respecto de los sujetos profesionalmente vinculados a él, vedando simultáneamente esa actuación —a salvo las competencias residuales de las Mutuas Patronales— cuando se trata de trabajadores por cuenta de otros empleadores.

d) Alguna consecuencia habrá de extraerse del dato relativo a la elección por parte de los mutualistas de la entidad prestadora de asistencia sanitaria: nueve de cada diez han optado por recibirla de compañías privadas, postergando claramente al INSALUD.

e) Las prestaciones complementarias previstas en las normas reguladoras de la MUFACE pueden constituir una especie de test para observar si el Estado desea que organismos públicos gestionen la asistencia complementaria —prevista por la Constitución como «libre»—, lo que podría venir indicado por su puesta en funcionamiento, o bien abandona tal aspecto a la iniciativa privada.

f) En cualquier caso, la subsistencia del Régimen de la MUFACE como tal parece segura para el futuro a corto y medio plazo; la democratización de sus órganos de gobierno debiera constituir un factor positivo para la consolidación y perfeccionamiento del Régimen.

g) En consecuencia, el abanico de posibilidades que se abre ante los poderes normativos a la hora de delinear los contornos de la MUFACE es bien amplio, ha de venir enmarcado en el contexto de grandes decisiones tanto sobre la función pública como sobre la Seguridad Social y debiera ir precedido de un extenso debate para el cual estas páginas no son sino material que puede coadyuvar a fijar el punto de partida.

VI. RELACION DE LAS DISPOSICIONES REGULADORAS DE LA MUFACE

Seguidamente se enumeran las disposiciones que, desde su creación por Ley 29/1975 hasta el día de hoy (30 de septiembre de 1984) han incidido sobre el mutualismo estudiado; aparecen cronológicamente ordenadas con

NOTAS SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA MUFACE

expresión del *BOE* en que se publicaron y somera referencia a su contenido (265).

<i>Disposición</i>	<i>BOE</i>	<i>Contenido</i>
Ley 29/1975, 27 de junio	30- 6-75	Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
O.M. 3-10-75	6-10-75	Dicta normas para la puesta en funcionamiento de la MUFACE.
O.M. 15-1-76	19- 1-76	Amplía las normas para la puesta en funcionamiento de la MUFACE.
O.M. 15-1-76	19- 1-76	Regula, con carácter provisional, los conciertos a suscribir por la MUFACE con las representaciones legales, sindicales y corporativas, de los laboratorios farmacéuticos y oficinas de farmacia.
O.M. 15-1-76	19- 1-76	Establece, con carácter provisional, la organización de la MUFACE.
Decreto 843 / 1976, 18 de marzo	28- 4-76	Aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo.
Decreto 857 / 1976, 18 de marzo	29- 4-76	Fija el tipo de cotización de los pensionistas y la cuantía de la aportación del Estado a la MUFACE para financiar las prestaciones enumeradas en la disposición adicional tercera de la Ley 29/1975, de 27 de junio.
Decreto 858 / 1976, 18 de marzo	29- 4-76	Determina la fecha de comienzo de aplicación de las prestaciones de protección familiar en el Régimen de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
O.M. 26-3-76	3- 4-76	Determina las Mutualidades y Montepíos de carácter general u obligatorio.
Resolución 20-4-76	22- 4-76	Dicta normas en relación con la afiliación de mutualistas.
Resolución 29-4-76	30- 4-76	Dicta normas de afiliación a determinados colectivos.
Real Decreto 1056/ 1976, 23 de abril	13- 5-76	Fija el tipo de cotización de los mutualistas y la cuantía de la aportación del Estado a la MUFACE, para las prestaciones cuya efectividad tendrá lugar a la entrada en vigor del RGMA.
O.M. 13-5-76	15- 5-76	Establece el procedimiento para la deducción de las cuotas de determinados mutualistas y su integración en la MUFACE.

(265) Una primera recopilación de estas normas puede consultarse en el texto de Cívitas ya citado en la nota 26; entre las novedades editoriales actualmente anunciadas se encuentra un *Código de la MUFACE* (a cargo de Porta Monedero) que aún no ha podido ser consultado.

<i>Disposición</i>	<i>BOE</i>	<i>Contenido</i>
·O.M. 13-5-76	15-5-76	Establece el procedimiento para fijar la cuantía mensual de la aportación del Estado a la MUFACE y para hacerla efectiva.
·O.M. 25-5-76	27- 5-76	Regula la dispensación de medicamentos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
·O.M. 23-7-76	29- 7-76	Establece las normas sobre gastos, pagos, intervención y contabilidad de MUFACE.
·O.M. 15-11-76	17-11-76	Establece las normas electorales para la constitución de la I Asamblea General de la MUFACE.
Resolución 17-11-76	22-11-76	Convoca elecciones para la constitución de la I Asamblea General de la MUFACE.
	3-12-76	Corrección de errores de la anterior Resolución.
·O.M. 30-11-76	3-12-76	Aprueba las normas sobre Régimen General de Contratación de la MUFACE.
Real Decreto 143/1977, 21 de enero	12- 2-77	Estructura orgánicamente, con carácter definitivo, la MUFACE.
·O. M. 7-2-77	2- 3-77	Regula el procedimiento para el reconocimiento de los derechos derivados de accidente de servicio o enfermedad profesional en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
·O.M. 22-4-77	14- 5-77	Desarrolla la estructura orgánica de la MUFACE.
O.M. 30-4-77	21- 5-77	Establece determinado procedimiento para la devolución de cuotas a mutualistas de la MUFACE.
Real Decreto 1312/1977, 3 de mayo	14- 6-77	Regula el beneficio de especial tasa telegráfica a favor del ISFAS y de la MUFACE.
Real Decreto 1899/1977, 23 de julio	28- 7-77	Determina la fecha de comienzo de aplicación de las prestaciones a las que se refiere el artículo 14.1, apartado dos a ocho, ambos inclusive, de la LSFC.
Real Decreto 1950/1977, 23 de julio	1- 8-77	Se amplían las facultades concedidas a la MUFACE para el cobro de las cuotas de determinados mutualistas.
·O.M. 28-7-77	29- 7-77	Implanta y regula las ayudas económicas para las prótesis dentarias y especiales a que se refiere el artículo 85.1 del RGMA.
·O.M. 28-7-77	29- 7-77-	Establece normas para la aplicación y desarrollo de la asistencia social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
·O.M. 28-7-77	29- 7-77	Establece normas para la aplicación y desarrollo de los subsidios por incapacidad transitoria para el servicio e invalidez provisional en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

NOTAS SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA MUFACE

<i>Disposición</i>	<i>BOE</i>	<i>Contenido</i>
Real Decreto 2876/ 1977, 11 de no- viembre	22-11-77	Aprueba normas para la inversión de fondos de la MUFACE.
O.M. 7-12-77	8-12-77	Establece el procedimiento para la deducción de cuotas de los pensionistas afiliados a la MUFACE y para el cálculo de la aportación del Estado relativa a los pensionistas que reúnan la condición de mutualistas obligatorios.
O. M. 26-1-78	21- 2-78	Regula la concesión de préstamos a los mutualistas de la MUFACE.
Real Decreto 295/ 1978, 2 de marzo	4- 3-78	Modifica la base y los tipos de cotización y la aportación del Estado.
Real Decreto 356/ 1978, 10 de fe- brero	9- 3-78	Establece determinadas modificaciones en relación con la disposición transitoria 1.ª-6 y 8.ª del RGMA.
O. M. 10-3-78	3- 4-78	Rentabilidad mínima de determinadas inversiones de la MUFACE.
O.M. 13-3-78	5- 4-78	Establece el procedimiento para cobro de cuotas de determinados mutualistas en distintas situaciones administrativas e ingreso en la MUFACE.
Resolución 30-3-78	12- 4-78	Desarrolla O.M. 26-1-78 sobre concesión de préstamos a mutualistas.
	24- 4-78	Corrección de errores de la anterior Resolución.
O. M. 16-5-78	31- 5-78	Estructura de la Intervención Delegada de la MUFACE.
Real Decreto 1200/ 1978, 12 de mayo	7- 6-78	Competencias y atribuciones de las Delegaciones de la MUFACE y creación de las Juntas Provinciales y Ministeriales.
Resolución 12-6-78	26- 6-78	Implantando la indemnización por fallecimiento en accidente.
O.M. 27-6-78	20- 7-78	Sistema de cobro de cuotas de Mutualidades integradas en la MUFACE.
O.M. 17-7-78	9- 8-78	Clasifica las Delegaciones Provinciales de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.
O.M. 13-9-78	25- 9-78	Modifica O.M. 26-1-78, sobre concesión de préstamos a mutualistas.
Real Decreto 2369/ 1978, 15 de sep- tiembre	6-10-78	Cambio de titularidad de los bienes patrimoniales de las Mutualidades integradas en la MUFACE.
Real Decreto 3065/ 1978, 29 de di- ciembre	30-12-78	Plazo y normas para integración de Mutualidades en la MUFACE.
Real Decreto 1494/ 1979, 1 de junio	22- 6-79	Prorroga el mandato de los vocales de la Asamblea General de la MUFACE.

<i>Disposición</i>	<i>BOE</i>	<i>Contenido</i>
O.M. 19-6-79	23- 6-79	Normas electorales para la constitución de las Juntas Provinciales y Ministeriales.
Real Decreto 1510/1979, 22 de junio	26- 6-79	Bases y tipos de cotización y aportación estatal al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
Real Decreto 2803/1979, 26 de octubre	15-12-79	Concede franquicia telegráfica a la MUFACE.
Resolución 12-12-79	18-12-79	Desarrolla O.M. 26-1-78, sobre concesión de préstamos a mutualistas.
Real Decreto 465/1980, 18 de febrero	15- 3-80	Tipos de cotización y aportación del Estado al Régimen Especial de los Funcionarios Públicos.
Real Decreto 1636/1980, 24 de julio	11- 8-80	Establece indemnización por fallecimiento en accidente, revalidando las ayudas concedidas al amparo de la Resolución de 12-6-78.
O.M. 13-10-80	15-10-80	Establece ayudas a minusválidos, en concepto de servicios sociales.
	29-10-80	Corrección de errores de la anterior O.M.
Real Decreto 2545/1980, 21 de noviembre	25-11-80	Derechos y Régimen de Seguridad Social de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas.
O.M. 27-11-80	29-11-80	Asistencias a miembros de Juntas Provinciales y Ministeriales.
O.M. 27-11-80	29-11-80	Dietas e indemnizaciones por desplazamiento a miembros de Juntas Provinciales y Ministeriales y a representantes en Comisiones Mixtas de Asistencia Sanitaria.
Real Decreto 93 /1981, 16 de enero	26- 1-81	Creación e integración en la MUFACE de la Asociación Mutuo-Benéfica de la Aviación Civil.
Real Decreto 299/1981, 5 de febrero	5- 3-81	Se mantienen bases y tipos de cotización y aportación estatal al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, que estableció el R.D. 465/1980, de 18 de febrero.
Real Decreto 383/1981, 27 de febrero	10- 3-81	Ejecución y desarrollo de la disposición adicional 5.ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981.
O.M. 3-4-81	6- 4-81	Normas de cotización al Fondo Especial.
Real Decreto 767/1981, 24 de abril	30- 4-81	Representación del Ministro de la Presidencia del Gobierno.
Real Decreto 1068/1981, 5 de junio	9- 6-81	Prorroga el mandato de los vocales electivos de la Asamblea General de la MUFACE.
O.M. 2-7-81	4- 7-81	Adecuación de las Delegaciones Ministeriales a la nueva estructura de la Administración del Estado.

NOTAS SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA MUFACE

<i>Disposición</i>	<i>BOE</i>	<i>Contenido</i>
Resolución 7-12-81	19-12-81	Convenio colectivo para el personal laboral de la MUFACE.
Real Decreto 3147/1981, 29 de diciembre	30-12-81	Amplía plazos para integración y revocación de integraciones de Mutualidades en la MUFACE y de renunciaciones individuales al Fondo Especial.
Real Decreto 85/1982, 15 de enero	18- 1-82	Coefficientes reductores de prestaciones y cotizaciones para el Fondo Especial en 1982.
Real Decreto 630/1982, 26 de marzo	31- 3-82	Establece el auxilio por defunción en la MUFACE.
Real Decreto 992/1982, 14 de mayo	19- 5-82	Establece, para los huérfanos, la promoción para estudios dentro de la prestación de servicios sociales.
	17- 6-82	Rectifica error advertido en la publicación del anterior R.D.
Real Decreto 2663/1982, 15 de octubre	25-10-82	Participación de beneficiarios de la MUFACE en el precio de determinados productos farmacéuticos.
Real Decreto 3773/1982, 22 de diciembre	24-12-82	Estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
Real Decreto 367/1983, 23 de febrero	25- 2-83	Modifica el R.D. 1636/80, sobre indemnización por fallecimiento en accidente.
Real Decreto 606/1983, 16 de marzo	23- 3-83	Regula los subsidios de defunción y jubilación de la MUFACE.
O.M. 27-4-83	30- 4-83	Desarrolla el R.D. 3773/82, sobre la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
Real Decreto 1778/1983, 22 de junio	29- 6-83	Normas para facilitar el traslado de personal y para dotarles provisionalmente de los medios personales y materiales correspondientes al coste efectivo de los servicios transferidos por el Estado (artículos 9 y 10).
Real Decreto 1837/1983, 22 de junio	5- 7-83	Coefficientes reductores para las prestaciones y cotizaciones para el Fondo Especial en 1983.
Ley 10/1983, 16 de agosto	18- 8-83	Organización de la Administración Central del Estado.
O.M. 4-11-83	12-11-83	Reorganiza la Gerencia de la MUFACE.
O.M. 2-1-84	3- 1-84	Fija para el ejercicio de 1984 el coeficiente multiplicador del subsidio de jubilación de la MUFACE.
Resolución 2-1-84	3- 1-84	Publica el concierto suscrito por la MUFACE para la prestación de asistencia sanitaria.
	12- 1-84	Corrección de errores de la anterior Resolución.
Real Decreto 277/1984, 8 de febrero	16- 2-84	Fija los coeficientes reductores de las prestaciones y de las cotizaciones para el Fondo Especial de la MUFACE en 1984.

<i>Disposición</i>	<i>BOE</i>	<i>Contenido</i>
Real Decreto 278/ 1984, 8 de febrero	16- 2-84	Regula el subsidio de defunción a cargo de la MUFACE.
	27- 2-84	Corrección de errores del anterior Real Decreto.
Real Decreto 815/ 1984, 25 de abril	28- 4-84	Prorroga el mandato de los miembros de los órganos colegiados de la MUFACE.
O.M. 8-5-84	14- 5-84	Reestructura la Delegación de la MUFACE en el Ministerio de Economía y Hacienda.
O.M. 28-5-84	2- 6-84	Desarrolla el Real Decreto 278/1984, de 8 de febrero, regulador del subsidio de defunción a cargo de la MUFACE.
Real Decreto 1377/ 1984, 4 de julio	24- 7-84	Se extiende la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los descendientes, hijos adoptivos y hermanos de titulares del derecho hasta que aquéllos cumplan veintiséis años de edad.
Real Decreto 1405/ 1984, 18 de julio	26- 7-84	Se adaptan los porcentajes de cotización de los mutualistas y de aportación del Estado a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado y otras.
	28- 7-84	Corrección de errores del anterior Real Decreto.
O.M. 27-7-84	31- 7-84	Regula la cotización de los funcionarios civiles que ocupan altos cargos de la Administración en situación de excedencia especial.
Ley 30/1984, 2 de agosto	3- 8-84	Medidas para la reforma de la Función Pública.
Resolución 29-8-84	30- 8-84	Ampliación de la asistencia sanitaria a beneficiarios de la MUFACE.

ANTONIO-VICENTE SEMPERE NAVARRO
FRANCISCO OLIVARES FRANCO