

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Carlos GARCIA LOZANO
Capitán Auditor

El tema de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ha recobrado una actualidad que puede calificarse, sin exageraciones, de primordial, pues si bien la posibilidad de establecimiento de un régimen especial de Seguridad Social para «Funcionarios Públicos Civiles y Militares» ya se contemplaba en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, lo cierto es que hasta el 4 de octubre del pasado año, que el «Boletín Oficial de las Cortes» publicó el Proyecto de Ley de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, no se había concretado tal posibilidad, que ha tenido su plasmación legal en la Ley 28/75 de 27 de junio.

Aunque el objeto esencial de este trabajo sea precisamente el examen de la citada Ley, nos parece necesario recoger previamente, siquiera sea de forma somera, algunos aspectos que puedan servir tanto de introducción como de posible orientación para encuadrar el tema de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas dentro del esquema general de la Seguridad Social en nuestro país.

En este sentido van a apuntarse primeramente unas consideraciones superficiales, y después de indicar de forma breve los antecedentes y situación actual de la Seguridad Social en España, nos detendremos en el examen del régimen de previsión social establecido, y que seguirá rigiendo en varios aspectos en el Ejército, para terminar con el estudio de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en su elaboración y contenido.

I. Consideraciones previas.

1. Como en tantas otras facetas de la Administración, las Fuerzas Armadas fueron precursoras en algunas materias de

lo que hoy constituye la Seguridad Social. Los devengos por retiro, las pensiones militares, la asistencia sanitaria, son muestras evidentes de una anticipación a la legislación de previsión social, en el ámbito militar, que después ha tenido una traducción en los demás estratos sociales.

Simplemente, a modo de ejemplo, puede citarse el establecimiento de un Montepío Militar en el año 1761, que manifiesta bien a las claras este aspecto precursor a que hacemos referencia.

2. Es curioso observar que mientras en las disposiciones emanadas y originadas en la Administración Civil del Estado, al referirse al personal militar se le cita como «Funcionarios Militares», en las normas que tienen su nacimiento en la Administración Militar se habla de «personal de las Fuerzas Armadas», «personal perteneciente a los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire», «personal militar», etcétera.

Sin entrar a estudiar en este momento la naturaleza jurídica de la relación que une al militar con las Fuerzas Armadas, ya que no sería propio de este tema, sí queremos dejar constancia que en esta materia de Seguridad Social también se produce este fenómeno, y así en la Ley de Derechos Pasivos se recoge la expresión de «personal militar y asimilado», en las normas de asistencia sanitaria se habla de personal del Ejército y en la ley reguladora de esta materia, frente a la denominación de la Ley paralela de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, se titula la referente a los militares, Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

3. Ha presentado y sigue presentando dudas el hecho de que el estudio de esta materia referida a los militares o funcionarios se realice dentro del campo del Derecho Administrativo, cuando normalmente estos mismos aspectos se regulan y estudian, cuando se refieren al resto de los ciudadanos, dentro de la hoy desgajada totalmente y con sustantividad propia, rama del Derecho, denominada Derecho Social, Laboral o de Trabajo.

¿Cuál es la razón para que continúe esta adscripción al Derecho Administrativo?

Quizá no quepa hablar de una razón única, sino de varias causas.

En primer lugar hay que señalar que el enfoque de la acción social en favor del funcionario, como tal materia de previsión y asistencia, es muy reciente, y en segundo lugar, que esta faceta ha sido escasamente estudiada por los autores especialistas en la materia.

La consideración de tales medidas han venido siendo consideradas como facetas de la contraprestación que hace la Administración al funcionario por los servicios que este le presta.

El encaje de la cuestión, bajo este prisma dentro del Derecho Administrativo, es evidente.

En este mismo sentido se manifiestan aquellos que justifican tal inclusión en el hecho de que las normas reguladoras de la materia son inequívocamente administrativas, y en ellas, además, se hace continua referencia a las disposiciones sustantivas —que son base y fundamento— del denominado Derecho de la Función Pública o, más concretamente, de la Legislación sobre Funcionarios Públicos.

Por último, esta postura se defiende bajo el argumento de que siendo el funcionario un «agente» de la Administración, las situaciones y contingencias del mismo no pueden ser examinadas en otro marco jurídico distinto de aquél que regula el órgano o conjunto orgánico en el que el funcionario se desenvuelve.

La cuestión, creemos, depende precisamente del enfoque que se le dé a la relación funcionario-Administración.

Si se resalta el aspecto de prestación de servicios o trabajo es indudable que hay que considerar, con todas las especialidades que se quiera, al funcionario como un trabajador, y si el Derecho Social se entiende como «el Derecho de las instituciones relativas al trabajo», es igualmente indudable que el campo propio de estudio de esta materia es el Derecho Social o Laboral.

Si, por el contrario, en la relación funcionario-Administración se prima el aspecto de inserción de aquel dentro del «engranaje» de ésta, es, evidentemente, el Derecho Administrativo el que tiene que estudiar y reglamentar, como una más de las facetas de la relación funcional, la asistencia social a los miembros que integran la Administración.

Las dos posturas pueden ser mantenidas paralelamente, ya que, como se indica, el punto de arranque condicionará la postura a seguir.

4. Sin embargo, estas dos posturas pueden verse superadas por una realidad que, si formalmente aún no se ha producido, es evidente que día a día va adquiriendo mayor preponderancia: la independencia y sustantividad del ya denominado «Derecho de la Seguridad Social».

Recientemente se ha dicho por un autor que «La Seguridad Social es el nuevo derecho del siglo xx tan de la cultura actual como los aparatos electrónicos y los satélites lo son en el campo de la Física»¹.

Las razones que abonan la autonomía de esta nueva rama del Derecho son claras.

¹ RODRÍGUEZ SANTOS, Baltasar: *Comentarios prácticos a la Ley de Seguridad Social*. Valladolid, 1947, pág. 42.

Efectivamente, la Seguridad Social nació legalmente ligada al contrato de trabajo, pero éste ha dejado de ser el elemento calificador y determinante de la condición de asegurado y sus consiguientes derechos a las prestaciones, en cuanto a que el ámbito de la Seguridad Social ha desbordado a aquél de tal manera que puede afirmarse que todas las personas ligadas a un contrato de trabajo se hallan dentro del campo de la Seguridad Social, aunque no todas las personas incluidas en el ámbito de la Seguridad Social se hallan ligadas a un contrato de trabajo.

Piénsese en el caso de los funcionarios cuya adscripción a la Seguridad Social ha hecho, como hemos visto, que algunos autores atraigan su estudio al Derecho Administrativo.

Pero es que además, si la Ley de Principios del Movimiento señala expresamente que «todos los españoles tienen derecho a los beneficios de la asistencia y Seguridad Social», es indudable que ya ni es la relación laboral ni la funcionarial la que determina la entrada en juego de la Seguridad Social.

Aún sin haber llegado a las metas señaladas por la citada Ley Fundamental, ya en la situación actual nos encontramos con aspectos que nos indican claramente la extrapolación de la Seguridad Social de las relaciones citadas.

Así podemos señalar como acogidas hoy a sistemas de Seguridad Social a los estudiantes, al servicio doméstico y a los cargos directivos (excluidos ambos de la Ley de Contrato de Trabajo), a los denominados «trabajadores autónomos», a los representantes de comercio, a los escritores de libros, a los toreros, etcétera, situaciones todas que indican claramente que el ámbito de la Seguridad Social excede de los límites del Derecho Administrativo y del Derecho Social.

Si a ello unimos la multiplicidad de normas —quizá sea la rama jurídica de mayor proliferación normativa en los últimos años— tendremos otro factor más, si acaso sólo de valor funcional, que justifica esta autonomía e independencia.

Este derecho reuniría a juicio del citado autor las siguientes características:

- Es una rama del Derecho Público.
- Con contenido particular y principios informadores distintos al Derecho Administrativo.
- Que regula un fin único de la Administración: la Seguridad Social.
- Diluyéndose en su actuación la «potestad de imperio».
- Para encerrar un principio de tutela o protección hacia el particular administrado.
- Que comprende no sólo a los nacionales residentes, sino también a los extranjeros que sirven en el país y a los nacionales que salgan del mismo al extranjero.

- Estructurado con carácter obligatorio y por encima de la existencia del contrato de trabajo.

II. *La Seguridad Social en España.*

1. *Antecedentes.*

El verdadero antecedente de la Seguridad Social en España —apunta GALA VALLEJO²— es el Seguro Social. Este Seguro irrumpe en el campo de la legislación social española al comenzar el siglo XX. La Ley de 30 de enero de 1900, fijando indemnizaciones para la cobertura de los riesgos de accidentes de trabajo, es la primera norma que da origen a un seguro cuya naturaleza, si bien es de tipo privado, tiene una finalidad marcadamente social y cuya virtualidad ha sido extraordinaria en la evolución ulterior.

Posteriormente, la Real Orden de 2 de agosto de 1900, sobre Integridad Física del Obrero, establece determinados mecanismos preventivos y algunas normas sobre protección social de los trabajadores.

Pero es la creación del Instituto Nacional de Previsión, por Ley de 27 de febrero de 1908, la que impulsa de manera decidida el comienzo de un sistema de previsión social que desde entonces no ha dejado de desarrollarse.

Como normas y puntos esenciales de este desarrollo pueden citarse:

- Decreto de 11 de marzo de 1919, que estableció el Retiro Obrero. Este retiro lo percibían los trabajadores con ingresos inferiores a 4.000 pesetas anuales al cumplir los sesenta y cinco años, consistiendo en la percepción de una peseta diaria de pensión. La financiación corría a cargo exclusivo de la empresa y consistía en 0,10 pesetas por jornada laboral, por cuyo motivo se le conoció popularmente con el nombre de «régimen de la perra gorda».
- Decreto de 22 de marzo de 1919, que implanta el Seguro de Maternidad.
- Decreto de 9 de septiembre de 1919, que crea la Mutualidad Nacional de Seguro Agropecuario.
- Decreto-Ley de 12 de junio de 1931 y Ley de 4 de julio de 1932, que establecen, respectivamente, con carácter obligatorio el Seguro de Accidentes de Trabajo en la Agricultura e Industria.

² GALA VALLEJO, César: *La Seguridad Social en España*. Ediciones y Publicaciones Populares. Madrid, 1970.

A partir del Movimiento Nacional, los principios de la Seguridad Social se plasman en las Leyes Fundamentales, recogiendo de la siguiente manera:

— Fuero del Trabajo.

Declaración III:

«Se establecerá el Subsidio Familiar por medio de los organismos adecuados.»

Declaración X:

«La Previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio. Se incrementarán los seguros sociales de vejez e invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación del Seguro total. De un modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente.»

— Fuero de los Españoles.

Artículo 28:

«El Estado español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo ante el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que puedan ser objeto de seguro social.»

— Ley de Principios Fundamentales del Movimiento.

«IX. Todos los españoles tienen derecho... a los beneficios de asistencia y seguridad social y a una equitativa distribución de la renta nacional.»

2. *Situación actual.*

Señala GALA VALLEJO³ que «la necesidad de configurar el ordenamiento de la Seguridad Social en armonía con las modernas concepciones políticas y sociológicas y de unificar, bajo una conjunta consideración de contingencias, los distintos Seguros Sociales y demás regímenes de previsión, han sido, junto a la conveniencia de reforma del sistema financiero y de los procedimientos administrativo y funcional, las motivaciones principales que han llevado a la creación del Sistema de Seguridad Social vigente hoy en España desde el 1 de enero de 1967».

Tal sistema se implantó a través de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, cuyas directrices inspiradoras fueron las siguientes:

a) Tendencia a la unidad, manifestada esencialmente en la adopción de medidas encaminadas a poner término a la

³ GALA VALLEJO, César: *Op. cit.* pág. 25.

complejidad a que respondía el sistema de Previsión Social hasta entonces vigente. La unidad no es, sin embargo, total y absoluta, ya que, como veremos, coexisten regímenes especiales junto al régimen general de la Seguridad Social.

b) Participación efectiva de las personas protegidas por la Seguridad Social en los órganos rectores de la misma, pretendiendo reforzar el sentido de responsabilidad de las personas y entidades interesadas.

c) Inexistencia de ánimo de lucro como móvil de la actuación de la Seguridad Social, acabando con el criterio discriminado en la cobertura de los siniestros que pugnan con el espíritu social inexcusable del sistema y con el encarecimiento de la gestión misma.

d) Consideración conjunta de las situaciones y contingencias susceptibles de protección, en vista de sus efectos, evitando la desigualdad en las prestaciones, de modo que el trato dado a aquéllas no presente diferencias cualquiera que sea el sector económico en que se preste servicio o la naturaleza de la actividad desarrollada.

e) La financiación se estructura mediante el sistema de reparto de los pagos anuales en amplios períodos de tiempo, recogiendo el procedimiento que impone la corriente internacional y que, asimismo, es aconsejado con carácter general por la Oficina Internacional del Trabajo.

f) Acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema, previendo para ello la consignación permanente en sus Presupuestos Generales de subvenciones destinadas a tal fin con miras a conseguir la redistribución de la renta nacional.

g) Preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación, concibiendo la propia recuperación en sentido amplio, como un derecho y un deber de la persona, basado aquél en el reconocimiento de su dignidad humana y de su potencial económico, y fundado ésta en el principio general de solidaridad nacional de esfuerzos.

La Ley de Bases se plasmó en dos Textos Articulado (I y II), aprobados por Decreto de 21 de abril de 1966, siendo dedicado el I a la Seguridad Social propiamente dicha y el II al Procedimiento Laboral.

Con posterioridad a dichos textos se promulgó la Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social, que introdujo importantes novedades en el sistema hasta entonces vigente.

En dicha Ley se autorizó al Gobierno para aprobar, previo informe de la Organización Sindical y dictamen del Consejo de Estado, el texto o textos refundidos de la Ley de la Segu-

ridad Social, y en uso de dicha autorización se han publicado los dos Textos articulados, que constituyen hoy las disposiciones básicas en la materia:

- Decreto número 2.381/1973, de 17 de agosto, por el que se aprueba el texto articulado segundo de la Ley de Seguridad Social (Procedimiento Laboral).
- Decreto 2.065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Junto a estas dos disposiciones básicas existen multitud de normas que desarrollan la regulación de los aspectos concretos que constituyen el sistema de Seguridad Social, créditos laborales, cotización, protección a la familia, desempleo, incapacidades laborales, jubilaciones, etcétera, cuya enumeración escapa a las finalidades del presente trabajo.

Con respecto a la estructura de la Seguridad Social, a efectos de encuadramiento de la población protegida y según la naturaleza laboral de ésta, hay establecidos un Régimen General y varios Regímenes Especiales.

El Régimen General constituye la parte más importante del Sistema tanto por el volumen de las personas protegidas como por el conjunto de prestaciones que lo integran. En él están encuadrados los trabajadores por cuenta ajena de la Industria y los Servicios.

Los Regímenes especiales encuadran a la población que por las características de tiempo, lugar e índole del proceso productivo que concurren en el sector laboral o actividad profesional en que prestan sus servicios, ha hecho preciso una regulación específica de su sistema de Seguridad Social al serle de difícil aplicación las previsiones contenidas en el Régimen General.

Señala la Ley que se considerarán Regímenes especiales los que encuadren a los grupos siguientes:

a) Trabajadores dedicados a las actividades agrícolas, forestales y pecuarias, así como los titulares de pequeñas explotaciones que las cultiven directa y personalmente, acogidos al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que se rige por el Decreto 2.123/71, de 23 de julio, que refunde las Leyes 38/66 y 41/70.

La Ley 20/75, de 2 de mayo, perfecciona la acción protectora en la Seguridad Social Agraria.

b) Trabajadores del mar cuyo Régimen de Seguridad está contenido en el Decreto número 2.864/74, de 30 de agosto, que funde las Leyes 116/69 y 24/72.

c) Trabajadores por cuenta propia o autónomos regidos en esta materia por el Decreto 2.530/70, de 20 de agosto.

d) Funcionarios públicos civiles y militares, cuyo sistema estudiamos más detenidamente a continuación.

e) Personal al Servicio del Movimiento Nacional, cuyo régimen especial de Seguridad Social no ha sido aún desarrollado.

f) Funcionarios de Entidades Estatales Autónomas, en la misma situación que el grupo anterior.

g) Socios trabajadores de Cooperativas de Producción, cuyo Régimen está establecido por el Decreto 2.566/71, de 13 de agosto.

h) Servicio doméstico con normas recogidas en el Decreto 2.346/69, de 25 de septiembre.

i) Estudiantes, establecido a través del Seguro Escolar.

j) Personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares.

k) Representantes de Comercio cuyo Régimen se contiene en el Decreto 2.409/75, de 23 de agosto.

l) Los demás que determine el Ministerio de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical por considerar necesario su establecimiento.

Hasta ahora se han reconocido los siguientes:

1. De artistas, por Decreto 2.133/75, de 27 de junio.
2. De escritores de libros, por Decreto 3.262/70, de 29 de octubre.
3. De toreros, por Decreto 1.600/72, de 8 de junio.
4. De trabajadores de minas de carbón, por Decreto 298/73, de 8 de febrero.
5. De trabajadores ferroviarios, por Decreto 2.825/74, de 30 de agosto.

Aparte de estos Regímenes especiales, existen un conjunto de normas específicas que regulan la Seguridad Social de los trabajadores que prestan sus servicios en determinadas ramas de la actividad económica y que se conocen con el nombre de Sistemas especiales.

En la actualidad existen, como tales, los correspondientes a los grupos siguientes:

- Servicios extraordinarios en industria de hostelería.
- Frutos cítricos.
- Industria resinera.
- Manipulados y envasado de frutas y hortalizas.
- Industria del cáñamo.
- Industrias de conservas vegetales.
- Empaquetados de frutos de Canarias.
- Empresas de exhibiciones cinematográficas.
- Trabajadores portuarios.

3. *La Seguridad Social de los Funcionarios.*

La Ley de Seguridad Social, como hemos visto señala entre los Regímenes especiales, el de los Funcionarios públicos, civiles y militares y el del personal civil no funcionario dependiente de los establecimientos militares.

La previsión de estos Regímenes especiales, que se contenía ya en el texto de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, no ha plasmado en realidad, en cuanto a funcionarios civiles, hasta el presente año, 1975, con la aprobación de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles.

Hay que señalar que aunque en la Ley de Seguridad Social se hablaba de un Régimen especial para «funcionarios civiles y militares», lo que parecía indicar que iba a ser contemplado unitariamente dicho Régimen para ambos estamentos, la realidad es que —como ya preveía DE LA VILLA y GIL con anterioridad a la publicación de los Proyectos⁴— se han promulgado dos Leyes independientes, regulando, si bien de forma paralela, como veremos más adelante, los sistemas de Seguridad Social de los funcionarios civiles y del personal militar.

Con la promulgación de la nueva Ley no sólo se da cumplimiento a la Ley de Seguridad Social, sino también a la propia Ley de Funcionarios, que en su artículo 67 se remite en lo que a la Seguridad Social de éstos respecta, a lo que se establezca por Ley especial.

Dos aspectos importantes presenta la nueva Ley:

a) El mantenimiento de los actuales sistemas de Derechos Pasivos y Ayuda Familiar.

b) Regulación unitaria del sistema del Mutualismo Administrativo.

Con respecto al primero de ellos, aun cuando no existe bibliografía sobre la nueva Ley, el citado autor DE LA VILLA⁵, ante la intuición de la continuidad del sistema vigente de derechos pasivos integrado en el Régimen de la Seguridad Social concluía: «El sistema de derechos pasivos, que cumplió históricamente un papel importante y que en el presente constituye un aceptable sistema de pensiones, carece de flexibilidad para adaptarse a las modernas exigencias de la Seguridad Social, antes o después, por consiguiente, deberá ser absorbido, y no meramente integrado, por el Régimen especial de Seguridad Social de funcionarios civiles.»

En cuanto a la nueva regulación del Mutualismo adminis-

⁴ DE LA VILLA Y GIL, Luis Enrique: *La Seguridad Social de los Funcionarios Públicos Civiles del Estado*, en «Estudios sobre la Burocracia Española». Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974, pág. 83.

⁵ *Op. cit.* pág. 97 y 98.

trativo es, sin duda, la previsión de más trascendencia de la ley y uno de los fines esenciales de la misma como se deduce de su propia Exposición de Motivos.

Las diferencias extremas existentes entre las numerosas Mutualidades de funcionarios que actualmente están constituidas en materia de prestaciones, subvenciones estatales, participación de los mutualistas, etcétera, habían llegado a unos límites que algún autor calificó de «caótica situación de base».

Con la creación de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles desaparecerán tales diferencias en aras de una mayor justicia, ya que si bien se prevé la posibilidad de que puedan seguir subsistiendo las Mutualidades ahora existentes, lo serán con carácter voluntario, sin aportación directa ni indirecta de subvenciones estatales, por lo que su desenvolvimiento se deberá únicamente al esfuerzo de los Mutualistas.

El establecimiento de un sistema unitario de previsión social, la extensión de las prestaciones de asistencia sanitaria y farmacéutica (modalidades en las que el sistema actual era realmente de exiguo alcance), la posibilidad de completar las pensiones derivadas de derechos pasivos, el establecimiento de servicios sociales y asistencia social y la regulación clara y directa del régimen económico y financiero son aspectos, sin duda, positivos de la nueva regulación.

Frente a esta valoración positiva cabe, a nuestro juicio, oponer dos importantes objeciones a tal regulación:

a) La ya apuntada de no haber establecido un sistema unitario de cobertura, refundiendo los actuales mecanismos de derechos pasivos, mutualidades administrativas, ayuda familiar y acción asistencial, siguiendo los principios generales del sistema español de Seguridad Social.

b) La exclusión de los funcionarios de la Administración de Justicia, de la aplicación de esta Ley.

Tal circunstancia no deja de ser sorprendente, más aún cuando en el texto del Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes no figuraba tal exclusión. Fue la Ponencia de la Comisión primeramente y después la propia Comisión la que introdujo esta importante novedad, con una fundamentación, a nuestro juicio, no suficientemente razonada y que desde luego supone una quiebra más de la deseable unidad de la regulación de la Seguridad Social.

Si la existencia de Regímenes especiales puede tener su fundamento (si bien con aspiración a participar de los principios básicos del Régimen General), la existencia de especialidades, a su vez, dentro de uno de los Regímenes especiales parece, evidentemente, excesivo.

III. *El régimen de previsión social actual en las fuerzas Armadas.*

Aún cuando se ha publicado la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se estima que es ineludible hacer una referencia al régimen actual de previsión social en tales Fuerzas en base a dos circunstancias:

a) En la nueva Ley se indica que lo referente a derechos pasivos y ayuda familiar se seguirán rigiendo por sus específicas disposiciones.

b) En la Disposición Final 3.^a de la Ley se establece que de las prestaciones que en la misma se preveen, únicamente se hará efectiva con carácter más o menos inmediato (a partir de la publicación del Reglamento de la Ley) las de asistencia sanitaria, fijándose un plazo de dos años para la aplicación gradual de algunas y «el plazo que reglamentariamente se determine» para las restantes.

En consecuencia vamos a tratar de sistematizar las normas que regulan la previsión social en la actualidad, poniendo de relieve que no existe un sistema articulado de previsión social en las Fuerzas Armadas, sino que se encuentra diseminado en variadas disposiciones que fueron surgiendo y modificándose a medida que se establecieron y perfeccionaron los distintos servicios de asistencia.

Vamos a hacer dos grupos, examinando en primer lugar las normas relativas al personal militar y, posteriormente, las específicas del personal civil que presta sus servicios en Establecimientos Militares, ostentando o no la cualidad de funcionario.

Se hará referencia a los siguientes aspectos:

- 1) Derechos pasivos.
- 2) Beneficios de las Asociaciones Mutuas Benéficas.
- 3) Protección familiar.
- 4) Asistencia sanitaria y farmacéutica.
- 5) Protección a huérfanos.
- 6) Asistencia en caso de inutilidad o incapacidad.
- 7) Acción social en general.

1. PERSONAL MILITAR.

a) *Derechos Pasivos.*

No se va a hacer aquí un estudio exhaustivo, ni siquiera profundo, del tema de los Derechos pasivos del personal perteneciente a las Fuerzas Armadas y ello en base a dos obvias razones:

- La amplitud y complejidad de esta cuestión es, sin duda, bastante para realizar, sólo para ella, una amplia tesis monográfica que rebasaría los límites del tema propuesto en este trabajo.
- Desde el punto de vista de la Seguridad Social, los derechos pasivos suponen únicamente un aspecto —eso sí, importante— del contenido de aquélla, que es, en definitiva, el objeto primordial y principal del examen que se pretende realizar.

Por ello, vamos a limitarnos a exponer, con carácter general, los principios que informan la legislación en la materia y las manifestaciones más importantes de su contenido.

A) Legislación aplicable.

a) Para pensiones causadas a partir del 1 de enero de 1967 por personal acogido a las Leyes de Retribuciones de 28 de diciembre de 1966:

- Texto refundido de la Ley 112/66 de Derechos Pasivos, aprobado por Decreto número 1.211/72, de 13 de abril.
- Reglamento de aplicación de la citada Ley, aprobado por Decreto 1.599/72, de 15 de junio.
- Ley número 19/74, de 27 de junio, sobre Mejora de Pensiones.
- rden de 1 de julio de 1974, desarrollo de la Ley anterior.
- Resolución de 2 de julio de 1974, que dicta Instrucciones para aplicación de las normas sobre mejora de pensiones.
- Resolución de 17 de enero de 1975, aclaratoria de la anterior.

b) Para el resto de pensiones.

- Estatuto de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926.
- Reglamento de aplicación de 21 de noviembre de 1927.

B) Principios informadores de ambas normativas.

a) El Estatuto de Clases Pasivas tuvo como objetivos principales los siguientes:

- Unificar y poner fin a la complejidad que presentaba la legislación de Clases Pasivas.
- Reducir la carga económica, elevando para ello dos años, la edad de jubilación
- Hacerse cargo el Estado directamente de la gestión y pago de las pensiones, dejando de hacerlo, como hasta entonces, por entidades particulares de seguro.

b) La nueva regulación de los Derechos Pasivos establece como principios de carácter general:

- Sólo por ley podrán reconocerse, ampliarse, mejorarse,

reducirse o alterarse, los derechos pasivos establecidos en la Ley general reguladora de los mismos.

- Las declaraciones de carácter general meramente aclaratorias o interpretativas de preceptos de carácter legislativo referentes a derechos pasivos se harán exclusivamente por la Presidencia del Gobierno.
- El derecho a las pensiones es irrenunciable, inalienable e inembargable.
- Las pensiones nacen, se transmiten y extinguen únicamente por las causas que en la Ley se precisan, con sólo los requisitos que la misma exige, sin que puedan ser objeto de cesiones, convenias o contratos de cualquier clase.
- Las pensiones familiares no responderán, en ningún caso, de las obligaciones de los causantes, sea cualquiera el origen de éstas.
- La condición de español es requisito indispensable para tener derecho a las pensiones que esta Ley establece.

C) Manifestaciones más importantes del contenido de las disposiciones citadas:

a) Estatuto de Clases Pasivas y su Reglamento.

Distingue entre jubilaciones o retiros y pensiones, y dentro de éstas en ordinarias y extraordinarias.

Las ordinarias, a su vez, pueden ser máximas o mínimas, según que el funcionario, durante su actividad, haya abonado o no la cuota del 5 por 100 de su sueldo a efectos de mejora de dichas pensiones.

Las pensiones mínimas oscilan entre el 20 y el 40 por 100 del sueldo regulador, y las máximas entre el 40 y el 80 por 100, todo ello según los años de servicios.

b) Legislación moderna sobre derechos pasivos.

- Como órganos competentes en materia de Derechos pasivos del personal militar se indican el Consejo Supremo de Justicia Militar para reconocimiento y concesión de pensiones y la Dirección General del Tesoro y Presupuestos para ordenación del pago de todos los haberes pasivos.
- Se establece la obligatoriedad del pago del impuesto del 5 por 100 para Derechos pasivos a todo el personal militar y asimilado cualquiera que sea la fecha de su ingreso, salvo el personal comprendido en la Ley de 13 de diciembre de 1943.
- La base reguladora viene determinada por el sueldo, trienios y pagas extraordinarias.
- Se establece un mecanismo específico sobre reconoci-

miento de Derechos pasivos por separación del servicio para el causante y sus familiares, así como para éstos en caso de pérdida de los mismos para el causante por condena.

— Se establece igualmente un sistema de compatibilidades e incompatibilidades para la percepción de pensiones.

— Clases de pensiones:

1. Ordinarias de retiro, que puede ser forzoso por edad o por inutilidad física, o voluntario, con cuantía que oscila entre el 40 y el 80 por 100 de la base reguladora.
2. Familiares ordinarias: de viudedad, de orfandad o a favor de los padres, con cuantía del 25 por 100 de la base reguladora incrementada, como veremos más adelante, al 40 por 100.
3. Extraordinarias por fallecimiento o inutilidad en acto de servicio, o contracción de ceguera o parálisis, con cuantía del 80 al 100 por 100 de la base reguladora.
4. Pensiones especiales:
 - Las que se establezcan por Ley.
 - Las causadas por los Ministros.
 - La pensión alimenticia prevista para los familiares de militares que sufran pena de privación de libertad de duración superior a un año.

c) Disposiciones especiales derivadas de la Ley 19/74, de 27 de junio.

Las principales previsiones contenidas en dicha Ley son:

- Aumento de las pensiones de viudedad a un 30 ó 40 por 100 de la base reguladora, según procedan de aplicación del Estatuto de Clases Pasivas o de la Ley de Derechos Pasivos.
- Incremento de la pensión de viudedad en un 6 por 100 de la base reguladora por cada hijo menor de veintitrés años.
- Fijación de pensiones mínimas, que para el año 1975 se estableció en 3.000 pesetas la de retiro y 2.500 pesetas las familiares, y para el año 1976, 4.000 y 3.000 pesetas, respectivamente.
- Abono de cantidades de entrega única al fallecimiento del causante.

d) Para finalizar este aspecto hay que señalar que existe un Anteproyecto de Ley sobre Derechos Pasivos del Personal Militar de las Escalas no Profesionales de los Ejércitos de Tierra, Marina y Aire, que completará el cuadro legal de los derechos pasivos en las Fuerzas Armadas.

b) *Asociación Mutua Benéfica.*

Las Asociaciones Mutuas Benéficas se crearon con la finalidad de complementar las prestaciones y pensiones que el personal militar tenía reconocidas por la legislación de Clases Pasivas, sin duda teniendo en cuenta la reducción de ingresos que se producía al entrar en juego tal legislación.

Ahora bien, en lugar de crearse una sola Mutua Benéfica para todas las Fuerzas Armadas, lo que, es indudable, le hubiera proporcionado una potencialidad y capacidad de desenvolvimiento mucho mayor, fueron apareciendo sucesivamente Asociaciones Mutuas particulares de cada Ejército y posteriormente de la Guardia Civil y Policía Armada, rigiéndose cada una por sus normas privativas y teniendo unas cotizaciones y prestaciones distintas para los miembros a ellas pertenecientes.

Se van a examinar las principales manifestaciones de la actividad de cada una de estas Asociaciones Mutuas Benéficas, y de la simple lectura de estas manifestaciones pueden deducirse evidentes consideraciones:

A) *Asociación Mutua Benéfica del Ejército de Tierra.*

Fue creada por Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1948, rigiéndose en la actualidad por dos Reglamentos:

- El aprobado por el Decreto citado.
- El aprobado por Orden de 29 de diciembre de 1961 sobre las Bases establecidas en el Decreto 2.365/61, de 20 de noviembre.

El Reglamento de 29 de diciembre de 1948 es de aplicación «a todos los Generales y asimilados en situación activa y de reserva, Jefes, Oficiales, Suboficiales, Subalternos y sus asimilados que figuren en las escalas activa y complementaria y los que en lo sucesivo causen alta en las mismas. Igualmente adquieren automáticamente la condición de asociados, a la aprobación de este Reglamento, los que en lo sucesivo se retiren por edad o voluntariamente si así lo desean».

El Reglamento de 29 de diciembre de 1961 es de aplicación «a todos los Oficiales Generales y particulares y sus asimilados o que tengan consideración de tales, pertenecientes a las escalas profesionales del Ejército de Tierra y que estén en situación de actividad en 1 de enero de 1962, así como el personal militar que en lo sucesivo adquiriera las condiciones anteriores. Igualmente pertenecerá a la Asociación el personal Mutilado que, reuniendo las condiciones anteriores, haya ingresado o ingrese en el Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, procedente del Ejército de Tierra. También tendrá carácter de socio forzoso el personal en activo

del Regimiento de la Guardia de Su Excelencia el Jefe del Estado, Generalísimo de los Ejércitos, o adquiera la consideración de Suboficial.

Cotización y Prestaciones del Reglamento de 1948.

I. *Cotización.*

Base de cotización: Líquido mensual del haber pasivo, incluida la pensión por la Orden de San Hermenegildo o Cruz de la Constancia, que se percibía en 31-12-61.

Cuotas: Retirados o en Reserva, sobre 12 mensualidades; retirados con anterioridad a 11-5-56, 2,5 por 100 de la base de cotización anterior; retirados a partir de 1-6-56, 3,25 por 100 de dicha base.

II. *Prestaciones.*

a) Socorro por fallecimiento: Oficiales, 14.000 pesetas; Suboficiales, 8.000 pesetas.

b) Pensión de viudedad: Vitalicia del 25 por 100 del sueldo, quinquenios o trienios y pensión de San Hermenegildo o Cruz de la Constancia, últimos percibidos en activo. Con un mínimo de 300 pesetas mensuales.

c) Pensión de orfandad: En defecto de la de viudedad, en igual cuantía vitalicia para las huérfanas y temporal hasta los veinticinco años de edad para los huérfanos si no están incapacitados. Con mínimo de 300 pesetas por cada beneficiario al mes.

d) Auxilio especial: Importe líquido de seis mensualidades, de los conceptos base de la pensión de viudedad. Para entrega por una sola vez y en defecto de las pensiones anteriores.

e) Pensión a madres, viudas y pobres: Igual que la de viudedad, y con carácter vitalicio cuando no queda viuda o huérfanos del asociado.

f) Pensión complementaria: Reserva o Retiro, vitalicia desde el pase a dichas situaciones por cumplimiento de edad o por inutilidad física; retirado antes de 1-1-54, 16,5 por 100 del haber pasivo que tenían señalado; retirado de 1-1-54 a 31-5-56, 15 por 100 del último sueldo percibido en activo, incrementado en los trienios y gratificaciones de destino; retirados a partir 1-6-56, 11 por 100 de los mismos conceptos del caso anterior. En todos los casos el importe mensual mínimo es de 200 pesetas.

g) Premios de Nupcialidad: Oficiales, 3.000 pesetas; Suboficiales, 2.600 pesetas.

h) Premios de Natalidad. En póliza de Seguro Dotal abierta en la Asociación: Oficiales, 500 pesetas; Suboficiales, 300 pesetas.

Cotización y Prestaciones del Reglamento de 1961.

I. Cotización.

Base de cotización: Integro de sueldo, trienios y gratificación de mando en vigor en 31-12-66.

Cuotas: Activos, sobre 12 mensualidades y en cualquier situación; cuota normal, 4 por 100 de la base indicada; cuota complementaria (una cantidad fija), 7 por 100 del sueldo considerado en la base de cotización; retirados, se deja de cotizar al retirarse, al pasar a la Reserva por edad o inutilidad física.

II. Prestaciones.

Base de Prestaciones: Para retirados antes de 1-1-67, el importe íntegro del sueldo, trienios y gratificación de mando últimos percibidos en activo; para el resto de los asociados, la misma que se señala para cotización.

a) De viudedad: Entrega inmediata de un capital constituido por 75.000 pesetas para Oficiales y 50.000 para Suboficiales, más media mensualidad de la base de prestaciones por cada año que exceda la edad de la viuda sobre la de veinticinco, en el momento de fallecer el socio en activo o de retirarse, si estaba en esa situación. Este capital puede transformarse en pensión vitalicia.

b) Pensión de orfandad: 300 pesetas mensuales por cada huérfano menor de veintiún años y huérfana menor de veintitrés. Esta pensión es compatible con cualquier otra prestación.

c) Auxilio especial: Importe íntegro de 12 mensualidades de la base de prestaciones correspondientes, para entrega por una sola vez, en defecto de la prestación de viudedad.

d) De padres pobres: Entrega inmediata de un capital de importe igual al de viudedad, no transformable en pensión, se podrá causar cuando el asociado no deje viuda o hijos con derecho a prestaciones.

e) Pensión de Reserva o Retiro: 300 pesetas mensuales para generales y Jefes; 250 pesetas mensuales para Oficiales; 200 pesetas mensuales para Suboficiales; vitalicia desde el pase a dichas situaciones por cumplimiento de la edad o por inutilidad física.

f) Premios de Nupcialidad: Para Oficiales, 5.000 pesetas; para Suboficiales, 4.000 pesetas.

g) Premios de Natalidad: Para Oficiales, 500 pesetas; para Suboficiales, 300 pesetas. En Póliza de Seguro Dotal abierta en la Asociación.

B) Asociación Mutua Benéfica de la Armada.

Fue creada por Decreto-Ley de 24 de junio de 1949 y su Reglamento aprobado por Decreto de 24 de diciembre de 1964.

La Ley de 15 de noviembre de 1971 estableció el régimen jurídico de esta Asociación Mutua, previniéndose que en el plazo de un año se publicaría un nuevo Reglamento, del que, sin embargo, no se tienen aún noticias de su publicación.

Las cuotas y prestaciones suelen fijarse periódicamente por Orden Ministerial, siendo la última recogida a este respecto la de 28 de diciembre de 1973.

Se organiza esta Asociación en dos secciones: una para oficiales y otra para suboficiales, habiendo sido insertada en la misma la Entidad creada por Decreto-Ley de 23 de abril de 1954 para el Personal de Maestranzas y Cuerpos Auxiliares de Servicios Técnicos de la Armada.

Las pensiones que otorga son: de reserva, retiro o jubilación; auxilios por fallecimiento de viudedad u orfandad y auxilios especiales para beneficiarios que no sean pensionistas.

C) Asociación Mutua Benéfica del Ejército del Aire.

Creada por Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1949 y su Reglamento vigente fue aprobado por Decreto de 14 de mayo de 1971.

La última fijación de pensiones se ha efectuado por Orden Ministerial de 26 de enero de 1974.

Está también organizada en dos secciones, comprendiendo la primera los asuntos relativos a Generales, Jefes, Oficiales y Caballeros Cadetes, y la segunda, los Suboficiales, especialistas y personal civil funcionario.

Las pensiones son: de reserva, retiro o jubilación; de viudedad u orfandad; socorros por fallecimientos; pensiones especiales a favor de los padres o de un beneficiario designado y auxilios extraordinarios.

D) Asociación Mutua Benéfica de la Guardia Civil.

Creada por Decreto-Ley de 2 de diciembre de 1949. Su Reglamento fue aprobado por Decreto de 8 de agosto de 1958.

Sus fines son similares a las Asociaciones Mutuas de los tres Ejércitos, si bien, dada la doble vinculación de este Cuerpo a los Ministerios del Ejército y de la Gobernación, en este aspecto la Mutua se encuentra bajo el patronato de este último Ministerio.

E) Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de Policía Armada.

Su creación data del Decreto-Ley de 19 de enero de 1951

y su Reglamento fue aprobado por Decreto de 18 de enero de 1957, modificado por Decreto de 16 de julio de 1970.

La característica especial de esta Asociación es que pertenece obligatoriamente a ella, además de todos los miembros del Cuerpo de Policía Armada, los Generales, Jefes, Oficiales y asimilados del Ejército destinados en las Fuerzas de Policía Armada.

Estos últimos podrán voluntariamente continuar perteneciendo a la misma al cesar en el destino en comisión que tenían en la Policía Armada.

C) *Protección a la familia.*

En la protección a la familia podemos distinguir tres aspectos:

Ayuda económica.

Prestaciones especiales por hijos subnormales o minusválidos.

Protección por familia numerosa.

a) Ayuda económica:

Dejando aparte antecedentes más o menos remotos, en los que esta ayuda económica ha tenido diversas denominaciones: subsidio familiar, indemnización familiar, plus familiar, hoy y a partir de la Ley de Retribuciones, tal ayuda económica se manifiesta a través de un complemento familiar, cuyas cuantías a partir de la Ley de 27 de junio de 1974 son de 250 pesetas por hijo menor de 21 años y 375 por esposa, equiparándolo a la «ayuda familiar» del Régimen General de la Seguridad Social.

b) Prestaciones especiales por hijos subnormales y minusválidos.

Es una modalidad relativamente moderna, de ayuda a la familia derivada de la concurrencia en alguno de los hijos de las circunstancias de subnormalidad en las manifestaciones patológicas concretadas en las disposiciones que la establecen.

Tales prestaciones están reguladas para los funcionarios por las siguientes disposiciones:

— Decreto de 15 de septiembre de 1972.

— Orden de 19 de febrero de 1973.

— Orden de 6 de abril de 1973.

La ayuda se concreta en un abono de 1.500 pesetas mensuales por cada hijo subnormal o minusválido.

La Orden de 19 de octubre de 1974 suprime el límite de edad del minusválido para la percepción de la prestación correspondiente.

c) Familias numerosas.

Aunque propiamente los beneficios concedidos a las familias numerosas no se encuadran formalmente en la legislación de Seguridad Social, es indudable su carácter de protección y asistencia social a la familia.

La legislación es general, tanto para el personal militar como para los funcionarios y los no funcionarios.

La normativa legal está constituida por:

La Ley 25/1971, de 19 de junio.

El Reglamento aprobado por Decreto número 3.140/71, de 23 de diciembre de 1971.

Orden de 20 de enero de 1972.

Decreto de 14 de junio de 1974.

Como aspectos más interesantes a resaltar en esta normativa deben citarse:

La concesión de la cualidad de familia numerosa con la sola concurrencia de tres hijos si uno de ellos es subnormal, minusválido o incapacitado, o el cabeza de familia sea viudo o separado legal o de hecho.

Los beneficios concedidos presentan las siguientes modalidades, que recogemos esquemáticamente:

Seguridad Social: En materia de asignaciones periódicas y uniformes y de la ayuda familiar a Funcionarios Públicos y Clases Pasivas:

— Primera categoría, aumento del 25 por 100.

— Segunda categoría, aumento del 30 por 100.

— Categoría de honor, aumento del 35 por 100.

En infortunio, familias protegidas por el Seguro Escolar, se incrementa la prestación en un 20,30 ó 50 por 100, según las categorías.

De carácter laboral:

— Ocupación de puestos de trabajo: Se reconoce prioridad a los cabezas de familia numerosa y cónyuge.

— En casos de despido, cese, reducciones de jornada y traslado forzoso: se aplican estas medidas en último lugar a los cabezas de familia numerosas y sus cónyuges.

— En operaciones migratorias: Preferencia para participar en ellas.

— Desempleo: Preferencia para la concesión de ayudas con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

— Vivienda ocupada por razón de trabajo: Doble plazo para desalojarla.

Educación:

— Primera categoría: Reducción del 50 por 100 del importe de los derechos y tasas en todos los grados y especialidades de la enseñanza oficial y privada.

- Segunda categoría y de honor: Exención total de dichos derechos y tasas.
- Preferencia en el acceso a Colegios Mayores y Menores subvencionados por el Estado y a Escuelas del Hogar, centros de educación especial y centros docentes elegidos por el alumno. (Se reserva un 10 por 100 de las plazas a estos efectos.)

Fiscales:

- Impuesto sobre Rendimiento de Trabajo Personal: Reducción de la base imponible.
Primera categoría: 250.000 pesetas.
Segunda categoría: 400.000 pesetas.
Categoría de honor: Exención total.
- Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas: La exención o reducción de cuotas del I.R.T.P. se respeta en la misma cuantía.

Transportes:

Reducción en las tarifas de transportes interurbanos, terrestres, marítimos y aéreos:

- Primera categoría: 20 por 100.
- Segunda categoría: 40 por 100.
- Categoría de honor: 50 por 100.

Sanidad:

Reducción del 20 por 100 en gastos de asistencia sanitaria en balnearios, sanatorios y cualquier otro centro oficial o privado.

Vivienda:

- Incremento de las superficies máximas en Viviendas de Protección Oficial. Preferencia para adquirir viviendas por encargo del I.N.V.
- Mayor puntuación en baremos para adjudicación de cupos de Viviendas de Protección Oficial.

d) *Asistencia sanitaria y farmacéutica.*

Ya hemos indicado que la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en su Disposición Final 3.ª, señala que las prestaciones de asistencia sanitaria establecidas en la Ley tendrán plena efectividad desde la entrada en vigor del Reglamento General de ejecución de la misma, para cuya publicación se prevé un plazo de seis meses.

No obstante esta afirmación tan tajante, es indudable que del contexto de la Ley, precisamente en su regulación de la

asistencia sanitaria, se deduce que tal efectividad quizá no sea total, pues existen algunos aspectos en los que es necesario, además del desarrollo reglamentario de la Ley, la realización de trámites subsiguientes para conseguir dicha efectividad, fundamentalmente el establecimiento de los servicios facultativos, auxiliares y técnicos-sanitarios y de hospitalización propios del Régimen Especial de Seguridad Social que se crea y los conciertos con los de Sanidad Militar de los Ejércitos, con los de otras instituciones públicas y privadas.

Todo ello hace suponer que el régimen actual seguirá subsistiendo durante un período de tiempo más o menos dilatado. Esto es lo que nos lleva a exponer cuál es esta situación actual en las Fuerzas Armadas, siquiera sea someramente, dada la previsión de la Ley.

Las normas que regulan esta asistencia son:

a) Asistencia médica:

En el Ejército de Tierra

- Régimen Administrativo de la Enfermería aprobado por Orden de 20 de mayo de 1951 (D. O. núm. 115), con modificaciones introducidas por las Ordenes de 31 de julio de 1956, 19 de mayo de 1962 y 20 de octubre de 1964.
- Creación de la tarjeta de Asistencia Sanitaria: Orden de 11 de junio de 1964 (D. O. núm. 132), modificada por la Orden de 12 de agosto de 1966 (D. O. núm. 185) y desarrollada por la circular de la Dirección General de Servicios de 17 de junio de 1964 (D. O. núm. 290).
- Regulación de la asistencia facultativa: Orden de 19 de diciembre de 1964 (D. O. núm. 290), desarrollada por varias Circulares de la Dirección General de Servicios, entre las que cabe señalar las de fechas 20 de diciembre de 1969 y 20 de octubre de 1970.
- Concesión de los beneficios de Asistencia Sanitaria a la Guardia Civil: Orden de 9 de julio de 1965 (D. O. número 155).

En la Armada

- Reglamento de Asistencia Médica Domiciliaria aprobado por Orden de 14 de noviembre de 1940 (D. O. número 269) y modificado por Orden de 25 de noviembre de 1964.
- Orden de 3 de febrero de 1943 que crea la Tarjeta de Asistencia Sanitaria modificada por Orden de 30 de noviembre de 1964 (D. O. núm. 276).

En el Ejército del Aire

- Orden de 9 de octubre de 1954 («B.O.A.» núm. 116) que regula la asistencia médica modificada por Orden de 16 de julio de 1968.

- Orden de 2 de diciembre de 1965 («B.O.A.» núm. 147) que crea el Servicio Médico de Urgencia.
- Orden de 12 de mayo de 1972 que regula la asistencia médica domiciliaria en Madrid.

Como se observará, la variedad de normas es múltiple, existiendo además diferencias en orden a la extensión de la asistencia y a los beneficiarios de la misma entre los tres Ejércitos, lo que produce algunas situaciones de evidente discordancia.

En efecto, dado que la hospitalización puede efectuarse por el personal militar y sus familiares en establecimientos sanitarios de cualquiera de los tres Ejércitos, resulta que tienen derecho a ingreso en un Hospital del Ejército de Tierra, familiares de personal de la Armada, que de ser, en el mismo grado, de personal del Ejército de Tierra no podrían ser hospitalizados por carecer de tal derecho, no ya sólo en los hospitales propios de dicho Ejército, sino tampoco en los de Marina y Aire.

Asimismo las cuantías de los abonos por estancias causadas son también diferentes y los trámites para obtener los beneficios de asistencia son variados según el Ejército a que se pertenezca.

La conveniencia de unificación de las normas es tan evidente que esta circunstancia justifica por sí sola, aun cuando no existieran otras razones, la puesta en marcha del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

b) Asistencia farmacéutica.

A diferencia de lo que ocurre con la asistencia sanitaria, en la farmacéutica existe una disposición común para señalar los beneficiarios de los talonarios de Farmacia de las Fuerzas Armadas: Orden de la Presidencia del Gobierno de 19 de mayo de 1965 («B.O.E.» del 26 con rectificaciones en el del día 31).

Tales talonarios confieren a sus beneficiarios el derecho a la obtención de los medicamentos con un porcentaje de descuento —que oscila entre el 20 y el 25 por 100— sobre el precio final de los mismos.

Dado el actual régimen de asistencia farmacéutica en la Seguridad Social, es evidente que la prestación ofrecida en este aspecto al personal militar tiene un alcance mucho menor que la otorgada por el Régimen General de la Seguridad Social.

Esta cuestión no queda resuelta definitivamente en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ya que aparte de señalar la posibilidad de obtención de medicamentos en las Farmacias Civiles y Militares, se indica que la dispensación de los mismos se hará «en la forma que reglamentariamente se determine».

e) *Protección a huérfanos.*

La protección a los huérfanos del personal militar se manifiesta por un doble cauce:

- Proporcionándoles educación o instrucción en Colegios y Residencias.
- Concediéndoles ayudas económicas por medio de pensiones, becas de estudio y otros beneficios.

La actividad protectora se desarrolla a través de organismos específicos creados en cada Ejército y que tienen la siguiente estructura y caracteres.

Ejército de Tierra

Existen tres Patronatos de Huérfanos: de Oficiales, de Suboficiales y sus asimilados y de tropa.

Los Reglamentos de dichos Patronatos fueron aprobados por sendas Ordenes Ministeriales, todas ellas de la misma fecha —8 de febrero de 1946— y publicadas en el mismo «Diario Oficial» núm. 42.

A los Patronatos de Huérfanos de Oficiales y Suboficiales se les caracteriza como «Asociación Benéfica particular de carácter obligatorio» para los Oficiales y Suboficiales en activo o retirados.

El Patronato de tropa se configura como «Institución Benéfica particular».

La diferencia de la naturaleza jurídica viene claramente determinada por la pertenencia de socios obligatorios en los dos primeros y la inexistencia de los mismos en el de tropa.

Aparte de esta distinción en la naturaleza, y lógicamente en el origen de los fondos económicos, la constitución orgánica de los tres Patronatos es similar y las misiones que se les señalan son igualmente análogas.

Por Decreto de 9 de abril de 1954 se crea la Jefatura de Patronatos de Huérfanos de Militares bajo la dependencia directa del Ministro y asumiendo las funciones que se reconocían en los Reglamentos citados a la Dirección General de Enseñanza Militar. La Presidencia de dicha Jefatura ha de desempeñarla un Teniente General en situación de actividad o de reserva.

El último Reglamento de la Jefatura de Patronatos de Huérfanos del Ejército de Tierra ha sido aprobado por Orden de 16 de octubre de 1975.

Marina

En Marina existe la denominada Asociación Benéfica para Huérfanos de los Cuerpos Patentados de la Armada, cuyo último Estatuto fue aprobado por Decreto de 1 de diciembre de 1966.

En dicho Estatuto, aparte de las referencias orgánicas de la Asociación, se contienen los beneficios que se otorgan a los huérfanos y que son:

a) Pensión o auxilio económico mensual hasta ingreso en el Colegio.

b) Internado en el Colegio de Huérfanos de la Armada desde los ocho años hasta la terminación de los estudios comprendidos en el plan de enseñanza del Colegio.

c) Internado en otros centros docentes, seminarios, becarios por intercambio con Instituciones militares análogas.

d) Pensión o auxilio económico mensual por larga enfermedad, incapacidad o anormalidad.

e) Donativos a los huérfanos por cambio de estado entregado por una sola vez.

f) Auxilios económicos de carácter especial o extraordinario, premios, importe de títulos u otros análogos.

g) Gastos de viajes.

h) Auxilio económico mensual a los alumnos de la Escuela Naval Militar y Academias militares hasta el empleo de Guardiamarina o Alférez, respectivamente.

Ejército del Aire

Está constituido el Patronato «Nuestra Señora de Loreto» para Huérfanos del Personal Militar y Civil Funcionario del Ministerio del Aire.

Su último Reglamento fue aprobado por Orden de 11 de diciembre de 1971 y se configura con «asociación benéfica de carácter obligatorio para el personal militar y para el civil funcionario público del Ministerio del Aire.

La misión del Patronato es la de acoger a los huérfanos de los asociados fallecidos, ayudándoles en sus necesidades para conseguir una carrera o el aprendizaje de un oficio o profesión decorosa, conforme a sus condiciones intelectuales y circunstancias.

Este Patronato está regido por el Consejo Superior de Administración creado por Decreto de 1 de febrero de 1946 y gobernado por una Junta Directiva, gozando de la capacidad patrimonial que le fue concedida por Decreto de 2 de enero de 1942.

f) *Asistencia en caso de inutilidad o incapacidad.*

La inutilidad o incapacidad física del militar para el desempeño del servicio están reguladas en dos tipos de disposiciones:

— Ley y Reglamento de Derechos Pasivos.

— Ley y Reglamento del Benemérito Cuerpo de Caballeros

Mutilados de Guerra por la Patria.

Según estas disposiciones podríamos clasificar las inutilidades o incapacidades del personal militar, según los efectos que producen, en cuatro grupos:

- Inutilidad física «común».
- Inutilidad derivada de ceguera o parálisis total incurable.
- Inutilidad física derivada de acto de servicio.
- Inutilidad física con derecho a ingreso en el Benemérito Cuerpo de Mutilados.

Las tres primeras están reguladas en la Ley de Reglamento de Clases Pasivas, señalándose los diferentes tipos de pensión que se conceden (arts. 22, 23, 25, 34 y 35 de la Ley).

La última está prevista en la recientísima Ley 5/1976, de 11 de marzo, de Mutilados de Guerra por la Patria.

Pertenecerán al Benemérito Cuerpo los Caballeros Mutilados de Guerra, los Mutilados en Acto de Servicio y los Inutilizados por razón del servicio.

Clasifica la Ley a los Caballeros Mutilados en Absolutos, Permanentes y Útiles, según la gravedad de las lesiones y el modo que éstas afecten a su integridad física o psíquica.

Los Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria disfrutarán de una pensión de mutilación en los siguientes porcentajes de sueldo:

- Mutilación de 15 a 44 puntos: 10 por 100.
- Mutilación de 45 a 64 puntos: 20 por 100.
- Mutilación de 65 a 74 puntos: 30 por 100.
- Mutilación de 75 a 100 puntos: 40 por 100.
- Mutilación con más de 100 : 100 por 100.

Los devengos de los Caballeros Mutilados de Guerra, Absolutos y Permanentes serán los siguientes:

a) Los Generales, Jefes, Oficiales, Suboficiales y asimilados percibirán las retribuciones básicas correspondientes a su empleo y los complementos de sueldo y las otras remuneraciones que les correspondan, todo con arreglo a las disposiciones que rijan en cada momento sobre retribuciones.

b) Las clases de tropa y marinería percibirán, desde su ingreso en el Benemérito Cuerpo de Mutilados, el 80 por 100 del sueldo de sargento o el sueldo íntegro de su empleo, si fuera superior, las demás retribuciones básicas de su empleo, así como los complementos de su sueldo y las otras remuneraciones que les correspondan con arreglo a las disposiciones que rijan en cada momento sobre retribuciones.

Los caballeros mutilados cuya mutilación sea superior a 74 puntos, se considerarán, en todo caso, equiparados, a efectos del percibo de retribuciones complementarias, a los que ocupan destino en la Dirección de Mutilados hasta cumplir la

edad que hubiera motivado, en otro caso, su pase a la situación de reserva o retiro.

Los caballeros mutilados en Acto de Servicio disfrutarán de una pensión de mutilación equivalente al 90 por 100 de las asignadas a los Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria.

Los devengos de los Caballeros Mutilados en Acto de Servicio serán los establecidos para los Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria.

El personal que tenga la consideración de inutilizado por razón del servicio será clasificado, según la gravedad de la incapacidad resultante, en las categorías siguientes:

1.ª Categoría. Quienes queden incapacitados total y permanentemente para el ejercicio de cualquier actividad, de tal manera que precisen la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida.

2.ª Categoría. Quienes queden incapacitados de modo permanente para el Servicio Militar y además resulte muy limitada su capacidad funcional para la vida normal y laboral.

Los devengos del personal inutilizado de primera y segunda categoría serán los señalados a los Mutilados de Guerra.

Dependiente de la Jefatura de Mutilados existirá una Sección de «Inútiles para el Servicio», en la que podrá ingresar el personal militar que desde la situación de actividad, y sin que le corresponda ser incluido en el capítulo cuarto, sea declarado inútil total para el servicio por enfermedades ajenas al mismo que incapaciten de forma permanente y total para el ejercicio de cualquier actividad, de tal manera que precisen la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida o para su guarda o gobierno, siempre que lleve un mínimo de tres años de servicio activo ininterrumpidos o cinco alternos.

g) Acción social en general.

Independientemente de los aspectos concretos a que hemos venido haciendo referencia, existen otras manifestaciones de asistencia social que hemos pretendido encuadrar en esta denominación genérica de «Acción Social en general».

Podemos esquematizar tales manifestaciones de la siguiente manera:

a) Protección escolar, que comprende las siguientes modalidades:

- Becas para estudios de diversos niveles.
- Patronatos militares de Enseñanza Media y Preuniversitaria y Centros de Enseñanza Primaria; todos ellos con

la colaboración del Ministerio de Educación y Ciencia.

— Residencias para estudiantes universitarios.

b) Residencias para viudas y huérfanos de personal militar.

c) Residencias de descanso.

d) Economatos militares.

e) Viviendas militares, en régimen de alquiler o propiedad a través del Patronato de Casas Militares.

f) Centros culturales, deportivos y recreativos.

En el Ejército de Tierra se desarrolla esta acción por medio de la Dirección de Acción Social y el Consejo Superior de Acción Social.

En Marina, por Decreto de 10 de enero de 1958, se crea la Junta Superior de Acción Social, y su Reglamento fue aprobado por Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1967.

En él se señala que independientemente de aquellos problemas de carácter general y de índole social que puedan afectar al personal de la Armada y que, dentro de sus posibilidades, serán afrontados por la Junta Superior de Acción Social, se encuentran aquellos problemas que, circunscritos a la esfera personal, han de intentar ser solucionados, o al menos paliados, mediante la prestación de ayudas no sólo de índole económica, sino también asistenciales de todo orden.

Se manifiestan las ayudas económicas en préstamos por gastos extraordinarios, por enfermedad o para la adquisición de viviendas y por otras causas, en circunstancias especiales, que no sean las especificadas.

En Aire se crea, por Decreto de 21 de febrero de 1958, la Junta Superior de Acción Social del Aire, a la que se encarga de servir de nexo coordinador de las actividades benéfico-social desarrolladas hasta la fecha por los organismos que realizan misiones de ese carácter y estudiar y señalar las directrices fundamentales de la acción social conjunta sobre el personal del Aire.

Por Orden de 6 de marzo de 1958 se desarrolla el Decreto anterior, y otra Orden, la de 4 de enero de 1966, es por la que se regulan las ayudas económicas por medio de préstamos al personal dependiente del Ministerio del Aire.

2. PERSONAL CIVIL FUNCIONARIO Y NO FUNCIONARIO.

Junto al personal militar prestan sus servicios en la Administración o en Establecimientos castrenses otras personas encuadradas, a efectos administrativos y laborales, en dos grandes grupos:

a) Personal civil no funcionario dependiente de Establecimientos militares regido fundamentalmente por el Decreto de 20 de octubre de 1967.

b) Personal civil funcionario al servicio de la Administración Militar cuyas normas reguladoras principales son:

— Ley 103/66, de 28 de diciembre, que adapta los preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado a los Funcionarios Civiles de la Administración Militar.

— Ley 104/66, de 28 de diciembre, sobre los derechos pasivos de los Funcionarios Civiles de la Administración Militar.

— Ley 105/66, de 28 de diciembre, sobre Retribuciones de estos Funcionarios.

— Ley 106/66, de 28 de diciembre, sobre ingreso en el Cuerpo General Administrativo.

Con respecto a la Seguridad Social de ambos grupos tienen también un tratamiento y regulación diferentes.

a) *Personal civil no funcionario.*

La Ley de Seguridad Social establece en su artículo 10, 2, j) que este personal se encuadrará en uno de los Regímenes especiales que se prevén en dicha Ley.

Por su parte, el artículo 61 de la Reglamentación de Trabajo aplicable a este personal señala que el mismo será afiliado a la Seguridad Social del Estado en las condiciones y circunstancias que se determinen, de acuerdo con la especialidad de los Establecimientos Militares.

Ejército de Tierra.—Tal Régimen especial no se ha articulado todavía, aplicándosele al personal del Ejército de Tierra las previsiones del Régimen General, según se estableció en el Decreto de 22 de agosto de 1970 a través de dos Organismos: el Patronato Militar del Seguro de Enfermedad y la Mutualidad del Ejército, que ha venido a sustituir al anterior Montepío de Previsión Social de Productores Civiles del Ejército.

El Patronato Militar del Seguro de Enfermedad fue creado por Orden de 10 de mayo de 1946 en cumplimiento de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 29 de abril de 1946, por la que se fijaron normas a las que se habían de ajustar los Ministerios castrenses al implantar en los mismos la aplicación de la Ley de 14 de diciembre de 1942, por la que se creó el Seguro Obligatorio de Enfermedad.

En relación con el personal civil que trabajaba en establecimientos militares y sus familias —en aquella época todo el personal civil que prestaba servicio en el Ejército de Tierra lo hacía bajo el concepto de contratado, y no funcionario—, se

dispone en la citada Orden de 10 de mayo de 1946 que le serán facilitadas las prestaciones económicas, médicas y farmacéuticas que establece la Ley del Seguro de Enfermedad.

Se dispone a su vez que el Patronato estará regido por un Consejo director y una Gerencia, y, tras establecer la composición de estos Organos, se señala que, para que el Ministerio del Ejército pueda llevar a cabo su misión como Entidad colaboradora, se autoriza al Patronato para relacionarse directamente con las autoridades militares y con el I.N.P., Dirección General de Sanidad y Consejo General de Colegios Médicos y Farmacéuticos, a los efectos de información sanitaria, farmacéutica y adaptación de las disposiciones que se dicten con carácter general; para disponer de los fondos de la Organización en beneficio del Seguro, para poder llevar a cabo la afiliación del personal en la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad y para establecer con la Caja Nacional los contratos que se estimen convenientes para el mejor desarrollo de la misión asignada.

Para la ejecución de las prestaciones médicas, farmacéuticas y económicas servirá de base la organización de los Servicios de Sanidad Militar, Farmacia Militar e Intendencia, así como la colaboración que pudieran prestar los Montepíos, Mutualidades y sociedades constituidas, y los médicos que se encuentren en el Servicio Militar.

Las prestaciones médicas serán realizadas principalmente, y por este orden, por los Facultativos y Auxiliares del Ejército, por los Facultativos que se encuentren prestando el Servicio Militar, por los Facultativos de cualquier Ejército y por los incluidos en el Escalafón General del Seguro de Enfermedad.

En cuanto a las prestaciones farmacéuticas, serán realizadas por las Farmacias militares o, si no las hubiese, por las Farmacias civiles, libremente elegidas por el asegurado y mediante la receta oficial del Seguro, en tal caso.

Y respecto a las prestaciones económicas, así como la inscripción de afiliados, se llevará a cabo a través de las Jefaturas de Propiedades y Accidentes de Trabajo.

El Reglamento vigente del Patronato se aprobó por Orden de 8 de julio de 1957.

En el mismo se establece la misión del Patronato, consistente en la implantación y desarrollo del Seguro de Enfermedad en el Ejército, tanto por lo que respecta al personal militar como al civil. Tiene personalidad jurídica propia o independiente y, conforme se dice en la disposición de creación, se insiste en que puede relacionarse directamente, a los fines del Seguro, con las autoridades militares, si bien se concreta

en el Reglamento que, como norma general, dará cuenta a las Capitanías Generales de aquellas medidas que, de alguna forma, afecten al funcionamiento de los Servicios regionales del Seguro, y utilizará para la ejecución de sus funciones los Servicios de Sanidad, Farmacia e Intendencia del Ejército.

El Reglamento incluye la dependencia del Patronato en la Dirección General de Acción Social del Ministerio del Ejército, establece la obligatoria afiliación de todos los productores civiles fijos o eventuales, mayores de catorce años, cuya retribución no exceda de los límites fijados y cuyos jornales sean satisfechos con cargo al Presupuesto del Ejército.

Por lo que respecta a las prestaciones que pueden recibirse del Patronato, son las ya indicadas de asistencia económico-sanitaria, prestaciones sanitarias, prestaciones farmacéuticas, prestaciones económicas por enfermedad, maternidad e indemnizaciones por gastos funerarios.

Las relaciones del Patronato con el I.N.P. aparecen inicialmente previstas en la propia Orden de creación, de 10 de mayo de 1946, en cuanto es calificado de «Entidad Colaboradora», estando autorizado como tal a relacionarse directamente con el Instituto.

Además de ello, en el Reglamento de 1957 se incluyó entre las misiones de la Gerencia del Patronato la de facilitar a los Organismos dependientes del Ministerio de Trabajo los informes estadísticos que procedan, relacionados con el Seguro, y manteniendo el debido enlace con el I.N.P.

Del mismo modo, y dado el carácter de Entidad Colaboradora, deberá darse inmediata cuenta a la Delegación Provincial del I.N.P. de las altas o bajas en las afiliaciones dentro de los ocho días en que las mismas hayan ocurrido.

El derecho al recibo de prestación farmacéutica se acredita mediante la presentación del documento expedido por el I.N.P., siendo además este Organismo el que, por convenio adoptado con el Consejo General de Colegios Farmacéuticos de España, establece las normas sobre suministros por los farmacéuticos de las fórmulas magistrales y especialidades del petitorio, a las cuales tienen derecho los productores civiles del Ejército, previa entrega de la correspondiente receta oficial del Seguro.

Finalmente, está también previsto que la aportación que el Estado concede por la asistencia en maternidad será recibida por el Patronato, a través del I.N.P.

La Mutualidad Laboral del Ejército de Tierra fue creada por Decreto número 2.528/70, de 22 de agosto, estableciéndose su organización y funcionamiento por Orden de 20 de octubre de 1970 y señalándose la fecha de 1 de octubre del mismo año como productora de los efectos de integración del personal civil no funcionario en el Régimen General de la Seguridad

Social hasta tanto no se establezca el Régimen especial previsto en la Ley de la Seguridad Social.

Como consecuencia de la aplicación del Régimen General, le son también de aplicación a este personal cuantos derechos, obligaciones y requisitos se establezcan o estén establecidos en la Ley de la Seguridad Social o en los Reglamentos que la desarrollan, siendo, por tanto, la Mutualidad una Entidad Gestora que, conforme a lo que resulta del artículo 46 del Texto Refundido de la Seguridad Social, funcionará en la forma que se establece en el mismo texto legal, hasta que se implanten las Normas de este Régimen Especial, en cuyo momento se estará al cumplimiento de las mismas.

Resulta también de lo anterior que el personal civil no funcionario de los establecimientos militares tiene derecho a todas las prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social, las que, como queda dicho, se concederán en base a la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo, entre las que destacamos el Reglamento General de Prestaciones de la Seguridad Social, de 23 de diciembre de 1966, en el que se establecen las normas generales de obtención de todas las prestaciones, así como las disposiciones de desarrollo de cada prestación, cuales son la Orden de 15 de abril de 1969, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones por invalidez, la de 18 de enero de 1967, que regula las prestaciones por vejez, y la de 13 de febrero de 1967, relativa a las prestaciones de muerte y supervivencia, a todas las cuales tiene derecho el personal contratado, siempre que tenga cumplidos los requisitos de pago de cuotas de cotización y de tener cubierto el período de carencia que estas disposiciones exigen.

Por otra parte, a los efectos de dicho Régimen General tendrán la consideración de empresario el Establecimiento, Centro, Cuerpo, Unidad, Dependencia u Organismo análogo por cuya cuenta presta sus servicios el personal indicado.

La gestión de las prestaciones de asistencia sanitaria, económicas por incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional, por desempleo, familiares y asistencia social corre a cargo de la citada Mutualidad, cuya dirección, vigilancia y tutela corresponde al Ministerio de Trabajo.

En Marina, por Orden de 24 de abril de 1961, se aprobó el Reglamento para aplicación del Seguro de Enfermedad al personal civil que presta sus servicios en la Armada, regulando detalladamente la organización y prestaciones.

Con respecto a la prestación de carácter mutualista, este personal está integrado en la Entidad creada por Decreto-Ley de 23 de abril de 1954, a la que se hace referencia en el Decreto de 24 de diciembre de 1964, que aprueba el Reglamento

de la Asociación Mutua Benéfica de la Armada, en la que se inserta dicha Entidad.

b) *Personal Civil Funcionario.*

Por Ley número 103/66, de 28 de diciembre, se adaptan los preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado a los Funcionarios Civiles de la Administración Militar, estableciendo con carácter general la aplicabilidad de la misma a estos funcionarios de la Administración Militar, salvo las especialidades que se establecen en dicha Ley 103/66.

Tales especialidades se refieren fundamentalmente a aspectos orgánicos y estructurales, sin hacer referencia expresa ninguna a la Seguridad Social de estos funcionarios.

Con la misma fecha de 28 de diciembre se promulga la Ley número 104/66, que regula los Derechos Pasivos de los Funcionarios Civiles de la Administración Militar, señalando en su artículo 1 que los mismos causarán para sí o para sus familiares los derechos pasivos que se determinan en la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado de 21 de abril de 1966.

Se trata, por tanto, de una nueva remisión a la normativa de los Funcionarios de la Administración Civil, si bien se contienen algunas precisiones en cuanto a fechas de aplicación del nuevo sistema, según los casos.

En la actualidad, en orden a Seguridad Social de estos Funcionarios, su régimen es el siguiente:

- a) Derechos Pasivos.
- b) Ayuda Familiar.
- c) Asistencia sanitaria y farmacéutica.

Los dos primeros aspectos están regulados en paralelismo con los demás funcionarios, pero en cuanto a la asistencia sanitaria, al ser Cuerpos de nueva creación, no estaban incluidos en las previsiones que regulan tal asistencia para el personal militar y, por otra parte, tampoco recibían asistencia del Patronato Militar del Seguro de Enfermedad, con lo que al crearse se produjo una situación de vacío legal en este aspecto importante.

Con carácter transitorio diversas Circulares de la Dirección General de Servicios (la última de ellas de fecha 26 de febrero de 1973) los incluyeron entre los beneficiarios de la asistencia sanitaria militar.

Estos funcionarios carecen actualmente de Mutualidad, ya que al proceder casi todos ellos de la condición de personal civil no funcionario, estaban incluidos en el Montepío de Previsión Social de Productores Civiles del Estado, en el que cesaron como socios al obtener la cualidad de funcionarios y no

se han integrado tampoco en las Mutuas Benéficas de los distintos Ejércitos.

En la nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se regulariza, como veremos, todos los aspectos de la Seguridad Social de estos funcionarios, ya que están incluidos entre los beneficiarios de la misma, en idénticas condiciones que el personal militar.

IV. *La nueva regulación de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.*

1. *El Proyecto de Ley.*

Con fecha 20 de abril de 1970 se constituyó una Comisión Interministerial para el estudio de la Seguridad Social en las Fuerzas Armadas, cuyos trabajos desembocaron en la redacción de un Anteproyecto de Ley, regulando el Régimen Especial a que hace referencia el artículo 10, 2. d) de la Ley General de Seguridad Social.

El «Boletín Oficial de las Cortes» número 1.373, de 4 de octubre de 1974, publicó el Proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas que el Gobierno había remitido al Órgano Legislativo para su dictamen y aprobación posterior, en su caso.

Es de señalar que en el mismo Boletín se publicaba igualmente el Proyecto de Ley de Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado, lo que parecía abonar el criterio de que se deseaba mantener un régimen paralelo en el desenvolvimiento legal del sistema de Seguridad Social de ambos colectivos: miembros de las Fuerzas Armadas y Funcionarios Civiles.

En la Exposición de Motivos de dicho Proyecto se plasman genéricamente los fundamentos en que se basa la nueva norma y las finalidades esenciales que con la misma se persiguen.

En cuanto a los primeros se indica:

a) El deseo de mantener el respeto a las directrices marcadas por la Ley de Bases de la Seguridad Social.

b) La necesidad de adecuar, al propio tiempo, tales directrices a las muy especiales características que en las Fuerzas Armadas inciden.

c) El mantenimiento de las normas jurídicas reguladoras de unos beneficios o situaciones que en parte ya venían a resolver determinados aspectos de una política social. En este sentido se conservan en toda su vigencia las actuales disposiciones reguladoras de los derechos pasivos y de la indemnización familiar.

Con respecto a las finalidades perseguidas se señala que «con esta Ley se pretende que todo aquél que esté o quede encuadrado en las Fuerzas Armadas, tenga la seguridad de una total y completa protección», encargándose de la gestión del Régimen Especial al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (I.S.F.A.S.).

No nos detenemos a examinar la estructura del Proyecto, ya que, en esencia, corresponde a la de la Ley, y al examinar el texto de ésta haremos referencia a su contenido y a las innovaciones que el texto definitivo ha introducido con respecto al del Proyecto.

2. *Elaboración en las Cortes.*

Publicado el Proyecto de Ley y abierto el período de formulación de Enmiendas, se presentaron 62 escritos de Enmienda, de las que una gran parte se referían al artículo 3.º, que regulaba el ámbito personal del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y más concretamente al apartado 1. f) de dicho artículo, en el que de manera indirecta se excluía del campo de aplicación de la Ley a los que, en el momento de entrada en vigor de la misma, estuviesen en situación de jubilación o retiro, ya que únicamente se incluía al personal «que pase a la situación de retiro o jubilación». Esta previsión se complementaba con la Disposición adicional única por la que se confería la asistencia sanitaria «a los jubilados, retirados y viudas, así como a los huérfanos menores de veintiún años, que perciban pensiones de Clases Pasivas y no tengan derecho, por sí mismos, a la citada prestación a través de alguno de los regímenes que integran el sistema español de Seguridad Social». Como en la misma disposición se preveía que el Gobierno determinaría el tipo de cotización de los pensionistas y la aportación del Estado para la financiación de dicha prestación de asistencia sanitaria, resultaba que los pensionistas quedaban excluidos del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, no recibiendo más que la asistencia sanitaria, que, por otra parte, ya la venían recibiendo a través de los hospitales militares e imponiéndoles la obligación de abonar una cotización fija, frente a la situación que estaban disfrutando de no abonar más que una pequeña cantidad por estancia en dichos establecimientos sanitarios y únicamente en los casos en que se hiciera uso de ellos.

Para variar esta situación prevista en el Proyecto, se formularon 21 Enmiendas, lo que suponía un elevado porcentaje del total de ellos e indicaba la preocupación que esta cuestión había suscitado.

El resto de las Enmiendas se dirigían a aspectos variados del texto del Proyecto y, según se deduce del informe de la Ponencia, algunas de ellas no fueron admitidas a trámite por el Gobierno, en uso de la facultad que al mismo le confiere el artículo 96 del Reglamento de las Cortes, según el cual toda Enmienda que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos públicos necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación.

En el texto propuesto por la Ponencia se introdujeron algunas novedades con respecto al Proyecto remitido por el Gobierno, siendo de destacar entre ellas la importante de no excluir del Régimen Especial, de manera absoluta como en el Proyecto, a los retirados y jubilados.

Otras novedades introducidas por la Ponencia han tenido su reflejo en el texto definitivo de la Ley, por lo que las examinaremos al estudiar ésta.

La Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno de las Cortes fue la encargada de dictaminar el Proyecto de Ley, previo examen y discusión del texto de la Ponencia y de las Enmiendas presentadas.

Las deliberaciones en el seno de la Comisión, una vez salvado, por el texto ofrecido por la Ponencia, el problema de la exclusión de los retirados y jubilados, se centraron fundamentalmente en la forma de prestación de la asistencia sanitaria, ya que en el Proyecto se preveía que tal prestación se haría efectiva con los medios propios del Régimen Especial y mediante los que se concertasen con la Sanidad Militar de los Ejércitos, con el Régimen General de la Seguridad Social y con instituciones públicas y privadas.

Se propuso por varios Procuradores que tal prestación la asumiera directamente la Sanidad Militar y que se acudiera a los conciertos sólo para aquellos ámbitos a los que los medios de dicha Sanidad no pudieran alcanzar.

Tal Enmienda no fue aceptada por la Ponencia, pero obtuvo en la Comisión los votos suficientes (el Reglamento establece un mínimo de diez) para poder ser defendida ante el Pleno de las Cortes.

En el Pleno, celebrado el día 24 de junio, no se hizo uso del derecho a defender dicha Enmienda, aprobándose el texto redactado por la Ponencia, en el que, a su vez, se habían introducido importantes novedades con respecto al del Proyecto.

Otros aspectos fueron también, lógicamente, examinados y debatidos en la Comisión, pero en ninguno de ellos se produjo la circunstancia reseñada con respecto a la asistencia sanitaria.

3. *El nuevo texto legal.*

a) *Contenido, novedades y aspectos fundamentales.*

La Ley 28/75, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que constituye la nueva regulación de esta materia, está estructurada en siete capítulos, algunos de ellos divididos en Secciones, con cinco Disposiciones Finales, tres Transitorias y una Disposición Adicional, habiendo sido publicada en el «B.O.E.» núm. 155, de 30 de junio de 1975.

Comienza con unas Disposiciones Generales, en las que se recogen los mecanismos de cobertura que integran el Régimen Especial, el ámbito personal de aplicación y de la Ley y la creación y naturaleza del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (I.S.F.A.S.) como órgano gestor de este Régimen.

Con respecto a los mecanismos de cobertura, están constituidos, como se ha indicado, por:

- Los derechos pasivos.
- La ayuda familiar.
- El sistema que implanta y regula la Ley.

Los dos primeros están regulados por las disposiciones que hemos examinado en la II Parte de este trabajo y a las que se remite la Ley en su totalidad, con la referencia expresa de compatibilidad de los derechos pasivos con las prestaciones previstas en el artículo 14.

Con respecto al sistema que implanta y regula la Ley, consiste en el establecimiento del Régimen Especial previsto en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963.

En cuanto al ámbito personal de aplicación de dicho Régimen Especial, el artículo 3 de la Ley hace una enumeración muy especificada de los posibles partícipes de este sistema.

De esta enumeración son de destacar los siguientes aspectos:

- a) La inclusión en el campo de protección de quienes llegan a los Ejércitos a cumplir su Servicio Militar obligatorio.
- b) La extensión del mismo a los funcionarios civiles de la Administración Militar.
- c) La exclusión del personal civil no funcionario que preste servicios en los Establecimientos Militares, ya que para dicho personal, como hemos examinado anteriormente, hay previsto otro Régimen Especial.

Es de resaltar en este artículo la importante innovación que se ha introducido en el texto definitivo con respecto al del Proyecto de Ley.

Se trata de la aceptación, en alguna medida, de las Enmiendas por las que se proponía la inclusión de los retirados y jubilados en el campo de aplicación de la Ley, a las que más

arriba hemos hecho referencia y que ya la Ponencia, en su informe, consideró aceptables.

La situación de los retirados y jubilados es, por tanto, con respecto a esta Ley la siguiente:

Con carácter general están incluidos en el ámbito del Régimen Especial que se introduce, si bien para alguna de las prestaciones se establecen limitaciones o requisitos como lógica derivación de la naturaleza de la prestación y de la situación en que los mismos se encuentran.

Se trata, en primer lugar, de las prestaciones por incapacidad transitoria y por inutilidad para el servicio, a las cuales, evidentemente, no tienen acceso más que en los casos excepcionales en que, aun estando en situación de retiro o jubilación, se encuentren en función de actividad por cualquier motivo.

La percepción de las pensiones complementarias de vejez, viudedad, orfandad y a favor de los familiares, sólo se reconocen a los asegurados que se encuentren en activo a la entrada en vigor de la Ley, no alcanzando, por tanto, a los ya retirados y jubilados. En cuanto a los que se retiren o jubilen después de dicha entrada en vigor, se indica que la Ley fijará los años de cotización previstos para obtenerlas. Tratando de paliar esta previsión se establece en el artículo 14 3. que el Consejo Rector, por lo que se refiere a los retirados y jubilados existentes a la entrada en vigor de esta Ley, podrá mejorar las pensiones de retiro y jubilación existentes en las Mutualidades de las Fuerzas Armadas que se integren en el I.S.F.A.S. en la medida que lo permitan las disponibilidades económicas del Instituto.

Es también novedad del texto definitivo la inclusión entre los beneficiarios de los funcionarios en prácticas pendientes de incorporación definitiva a los distintos Cuerpos.

Importante aportación de la Ley es la creación del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (I.S.F.A.S.) como órgano gestor de este Régimen Especial.

Se le reconoce como persona jurídica de Derecho Público, dotada de plena capacidad jurídica y patrimonio propio, con una serie de beneficios fiscales y excluyéndolo del ámbito de aplicación de la Ley de Régimen jurídico de Entidades Estatales Autónomas.

Se prevén en la Ley los órganos de Gobierno y Administración del mismo, compuestos por el Consejo Rector, la Junta de Gobierno y la Gerencia.

Novedades del texto definitivo de la Ley con respecto al I.S.F.A.S. son la creación de una Vicepresidencia en el Consejo Rector, cuya existencia no figuraba en el Proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes, así como la previsión de la

posibilidad de existencia de órganos provinciales del I.S.F.A.S. y la determinación de que toda modificación orgánica del Instituto requerirá el previo informe de la Junta de Gobierno.

Con respecto al personal de las Fuerzas Armadas que pase a prestar servicio en el I.S.F.A.S., se prevé una doble posibilidad que, estimamos, no está suficientemente clara, ya que señala que «quedará en la situación de plantilla» o, en su caso, en la de «Servicios especiales».

Como al contrario de lo que ocurre en otros aspectos de la Ley, en éste no se dice que se desarrollará reglamentariamente, queda la duda de en qué casos la situación va a ser la de «plantilla» o la de «Servicios especiales».

En los capítulos III, IV y V se regula todo lo relativo al régimen de Seguridad Social propiamente dicho, en cuanto a incorporación, cotización, contingencias y prestaciones.

Con respecto a la incorporación, prácticamente queda todo pendiente de desarrollo reglamentario, no conteniendo la Ley otra especificación, salvo la remisión a los futuros reglamentos, que la obligatoriedad de la incorporación al Régimen Especial de todas las personas incluidas en su campo de aplicación.

En cuanto a la cotización, completando las previsiones de la Ley con el abono por derechos pasivos, resulta que el personal de las Fuerzas Armadas, a partir de la entrada en vigor del Régimen Especial de la Seguridad Social, tendrá que efectuar las siguientes cotizaciones:

a) La correspondiente a los derechos pasivos, constituida actualmente por el 5 por 100 de la base reguladora (sueldo, trienio y pagas extraordinarias). De esta detracción está exento el personal comprendido en la Ley de 13 de diciembre de 1943.

b) La correspondiente a las prestaciones cuya entrada en vigor se prevé a corto plazo (y que más adelante examinaremos). Esta cotización supone, según la Ley, el 3 por 100 de la base de cotización, que es la misma que la reguladora de los derechos pasivos.

c) La correspondiente a las prestaciones cuyo momento de establecimiento se deja a juicio del Consejo Rector del I.S.F.A.S., según sus disponibilidades económicas. La cotización para la percepción de estas percepciones no se fija, expresamente, ya que se señala que las mismas se financiarán exclusivamente con las cuotas de los mutualistas y los recursos económicos del mismo. Habrá de estarse, por tanto, al resultado de los estudios actuariales pertinentes, para que el I.S.F.A.S. fije la cuantía de esta cotización.

Fuera de estas cotizaciones existe actualmente la que se efectúa a las Mutuas Benéficas respectivas, cuya subsistencia

depende, como veremos, de su voluntad de integración o no en el I.S.F.A.S. y cuya problemática examinaremos más adelante.

Para los jubilados y retirados se establece un sistema específico de cotización debido a la especial inserción de los mismos en este Régimen de Seguridad Social.

Se señala, en primer lugar, que la cotización no será obligatoria para aquellos retirados y jubilados que, estando incorporados a otros Regímenes de Seguridad Social, renuncien expresamente al establecido por la Ley.

Por otra parte se indica que el Gobierno, a propuesta de la Presidencia y previo informe de los Ministerios del Ejército, Marina, Aire, Gobernación y Hacienda determinará el tipo de cotización de los retirados y jubilados (que en todo caso será inferior al general) y la correspondiente aportación del Estado.

Los capítulos IV y V se dedican a la regulación de las contingencias que se cubren con el Régimen Especial y de las prestaciones destinadas a atender tales contingencias.

Pueden distinguirse dos grupos en tales prestaciones:

a) Las que se financiarán con la cotización de los asegurados y del Estado.

b) Las que se financiarán exclusivamente con las cuotas de los mutualistas y que se aplicarán en la forma y plazos que reglamentariamente se determinen.

Las primeras son: asistencia sanitaria; prestaciones económicas por incapacidad, en su caso, por inutilidad para el servicio; servicios sociales; asistencia social, subsidio de nupcialidad y subsidio de natalidad.

De ellas, la asistencia sanitaria tendrá plena efectividad a partir de la entrada en vigor del Reglamento General de ejecución de la ley, para cuya publicación se confiere al Gobierno un plazo de seis meses. El resto de estas prestaciones, salvo los servicios sociales y la asistencia social, se aplicarán de forma gradual y progresiva en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley, determinándose por el Gobierno, a propuesta de la Presidencia y del Consejo Rector del I.S.F.A.S. y previo informe de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, el momento de la plena efectividad de cada una de ellas.

Los Servicios Sociales y la Asistencia Social se aplicará en la medida que lo permitan las disponibilidades económicas del I.S.F.A.S.

Las segundas son: pensión complementaria de vejez; pensión complementaria o en su caso subsidio de orfandad; pen-

siones o subsidios a favor de los familiares y cualesquiera otras prestaciones que pudieran acordarse.

Estas prestaciones serán compatibles con los devengos de derechos pasivos.

Examina la Ley cada una de estas prestaciones en particular, señalando las directrices y requisitos fundamentales y dejando a la determinación reglamentaria los aspectos concretos que perfilan las mismas.

Como parece evidente que la transcripción de las normas correspondientes a cada prestación en particular presentaría escaso interés, nos limitaremos a exponer las bases esenciales de las mismas, sin perjuicio de hacer más adelante unas consideraciones críticas acerca de tal regulación.

Asistencia sanitaria

Su objeto es la prestación de 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, atendiendo de modo especial a la rehabilitación física para la recuperación profesional de los inválidos con derecho a ella.

Esta prestación se hará efectiva mediante los servicios facultativos, auxiliares y técnico-sanitarios y de hospitalización propios del Régimen Especial. A tal fin, se concertará primordialmente con la Sanidad Militar de los Ejércitos y con los del Régimen General de la Seguridad Social y los de otras instituciones públicas y privadas.

En la regulación de esta prestación el texto definitivo de la Ley ha introducido importantes novedades:

a) Se ha variado el sentido del primer párrafo del artículo 19, sin duda, como consecuencia de la Enmienda, que si bien no llegó a prosperar, produjo su efecto a la hora de considerar la Ponencia la redacción de dicho párrafo.

Así se ha establecido que «a tal fin» (el de prestar la asistencia) se concertará «primordialmente» con la Sanidad Militar de los Ejércitos.

b) Se ha introducido un nuevo párrafo que consideramos de gran interés. Es el que establece que «Reglamentariamente se acomodarán las facultades de los servicios médicos del I.S.F.A.S. a las competencias específicas que la legislación vigente reconoce a la Sanidad Militar respecto a las declaraciones de incapacidad transitoria o inutilidad para el servicio».

Dado el sistema de asistencia que se prevé con posibilidad de intervención de servicios médicos propios del I.S.F.A.S. o concertados, que no sean específicamente militares la precisión contenida en la Ley parece totalmente necesaria, ya que

es evidente que una cosa es la asistencia médica que, efectivamente, puede ser prestada por cualquier facultativo militar o civil y otra es la determinación de si el enfermo es incapaz o inútil para el servicio, circunstancia que debe ser valorada exclusivamente por los médicos militares por ser ésta precisamente su especialidad determinada.

Prestación por incapacidad transitoria para el servicio

Consiste en una pensión complementaria de las retribuciones que el beneficiario reciba del Estado por razón de su categoría profesional y situación administrativa, determinándose su cuantía reglamentariamente.

La incapacidad transitoria puede derivarse de enfermedad común o profesional, lesiones o accidentes, cualquiera que sea la causa, y, en su caso, los de maternidad.

Tal situación de incapacidad transitoria durará hasta que el interesado sea dado de alta médica como curado y útil para el servicio o pase a las situaciones administrativas de licenciado, retirado o jubilado, por inutilidad física o ingreso en el Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, si para ello reuniese las condiciones exigidas, de acuerdo con la legislación específica en vigor.

Prestaciones por inutilidad para el servicio

Estas prestaciones presentan un doble aspecto:

a) Pensión vitalicia, cuya cuantía se determinará reglamentariamente, teniendo en cuenta la de los haberes pasivos que pueda el beneficiario percibir del Estado y el grado de invalidez, susceptible de estimación objetiva.

Estos grados de invalidez son:

- Inutilidad física para el servicio propio, pero con capacidad para dedicarse a una profesión distinta.
- Inutilidad física para el servicio propio, con incapacidad absoluta y permanente para toda profesión, oficio o trabajo.
- Gran invalidez.

En este último grado, el texto de la Ley ha introducido una importante innovación con respecto al Proyecto: se trata del reconocimiento de una pensión complementaria del 50 por 100, de la que corresponda al gran inválido por derechos pasivos y destinada a remunerar a la persona encargada de su asistencia.

b) Tratamiento de recuperación fisiológica y, en su caso, cursos de formación profesional, siempre que unos y otros sean necesarios para la readaptación y rehabilitación del beneficiario.

Prestaciones de vejez, muerte y supervivencia

a) **Vejez:** Se abonará al personal en reserva, retirado o jubilado; consistirá en una pensión complementaria de las retribuciones que perciban en aquella situación.

El texto de la Ley ha supuesto, a este respecto, un importante avance sobre el del Proyecto, ya que en éste se establecía que tal pensión se percibiría en las situaciones de retiro, pero a partir de la edad de sesenta y cinco años.

Como se puso de relieve por algún enmendante, tal previsión llevaba al supuesto de que determinado personal que pasaba a la situación de retiro antes de los sesenta y cinco años podía pasar varios años sin posibilidad de percibir esta pensión complementaria.

La Comisión, con buen criterio, reformó la norma del Proyecto, haciendo desaparecer el requisito de los sesenta y cinco años y exigiendo únicamente el de la situación de reserva, retiro o jubilación, además, naturalmente, de los que reglamentariamente se establezcan en cuanto a años de cotización u otras condiciones.

b) **De viudedad, orfandad o en favor de familiares.**

Consisten en pensiones vitalicias o temporales en cuantía y condiciones que se fijarán reglamentariamente.

Protección a la familia

Las únicas prestaciones que se regulan son las de pago único, subsidios de nupcialidad y de natalidad, ya que las de pago periódico (ayudas mensuales por cónyuge e hijos) se rigen, como hemos visto, por las normas específicas del Régimen de Ayuda Familiar.

Servicios Sociales

No se especifica en qué consisten tales Servicios Sociales, sino únicamente se establece que podrán ser los específicos de las Fuerzas Armadas, los comunes de la Seguridad Social y los establecidos en el Régimen General.

Asistencia Social

Comprende los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad se consideren precisos.

El capítulo VI está dedicado al Régimen Económico y Financiero de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Las líneas básicas del sistema financiero son las siguientes:

- Sistema de reparto y cuota revisable periódicamente.
- Constitución de fondos de nivelación mediante la acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la natural prevista.
- Constitución de fondos de garantía para cubrir posibles déficit de cotización o en casos anormales de siniestralidad.

En cuanto a los recursos económicos se establecen esencialmente sobre la cotización de los asegurados, que, ya hemos indicado, está constituida por un 3 por 100 de la base y la aportación del Estado que alcanza el 8,5 por 100 de dicha base de cotización por cada asegurado (salvo la especialidad indicada para retirados y jubilados).

Se prevé en la Ley la posibilidad de que el Gobierno modifique el tipo de cotización de los asegurados y el porcentaje de aportación del Estado cuando las circunstancias económicas lo requieran.

En el texto de la Ley se ha especificado, con respecto al Proyecto, que el incremento del tipo de cotización no podrá exceder de la proporción que en esta Ley se determina.

Aparte de estos recursos, que pueden considerarse ordinarios, se prevén otros tales como subvenciones estatales, frutos, rentas e intereses de los bienes patrimoniales y cualesquiera otros de carácter privado.

En el capítulo VII se establece el Régimen jurisdiccional, señalando la aplicabilidad del procedimiento administrativo militar para cualquier cuestión que pueda suscitarse por aplicación de los preceptos de la Ley o de sus normas de desarrollo.

Tal procedimiento está regulado actualmente en el Decreto número 1.408/1966, de 2 de junio, sobre adaptación de la Ley de Procedimiento Administrativo a los departamentos militares.

Se prevé también la posibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa una vez agotada la puramente administrativa.

En las Disposiciones finales se determinan los distintos plazos de efectividad de las prestaciones a que nos hemos referido anteriormente.

Las Disposiciones transitorias Primera y Segunda se dedican a regular la posible integración de las actuales Mutuas de las Fuerzas Armadas en el I.S.F.A.S.

Tal integración se establece con carácter voluntario («podrán integrarse», dice la Ley), debiendo hacer la opción inicial en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Reglamento General de la Ley. Si no se hiciera en este plazo,

se prevé distinto procedimiento, como veremos más adelante.

En la Disposición transitoria Tercera se prevé que la Presidencia del Gobierno resolverá las situaciones especiales derivadas del período transitorio y no previstas expresamente en la Ley o en sus normas de desarrollo.

Por último, en la Disposición adicional única se determinan los beneficios que otorga la Ley a las viudas y huérfanos menores de veintiún años que perciban pensiones de Clases Pasivas del Estado y no tengan derecho por sí mismos a las citadas prestaciones a través de alguno de los regímenes que integran el sistema español de Seguridad Social. Estos beneficios son: la asistencia sanitaria, los servicios sociales y la asistencia social.

b) *Desarrollo normativo de la Ley.*

La Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas contiene en su texto de referencia a varias posibles vías de desarrollo normativo de la misma.

Son éstas:

- Reglamento General de Ejecución de la Ley, que ha de aprobarse en el plazo de seis meses.
- Normas que han de ser dictadas con rango de Decreto.
- Otras previsiones de desarrollo y aplicación.

A) Con respecto a la potestad reglamentaria se establece en la Disposición Final Segunda que el ejercicio de la misma corresponde a la Presidencia del Gobierno, previo informe de los Ministerios del Ejército, Marina, Aire y Gobernación y, en su caso, de los Ministerios de Hacienda y Trabajo en el ámbito de sus respectivas competencias.

El ámbito del desarrollo reglamentario, según el propio texto de la Ley, es realmente amplio, ya que, en principio, tiene que abarcar los siguientes aspectos:

- Fijación del alcance y condiciones de la aplicación de este Régimen a los alumnos de las Academias, Escuelas y otros Centros de Instrucción y Enseñanza Militar, a las Clases de Tropa y Marinería mientras presten servicio en filas y al personal que cause baja en las Fuerzas Armadas o pase a cualquier situación que no sea la de activo.
- Determinación de los organismos que deben cumplir la incorporación de los asegurados y comunicar altas, bajas y variaciones que se produzcan.
- Señalamiento de los supuestos y condiciones para conservar los derechos en curso de adquisición de quienes pasen a este Régimen a otros de Seguridad Social e inversamente a lo largo de su vida profesional.

- Fijación de los supuestos y requisitos y plazos para percibir las prestaciones de vejez, viudedad, orfandad o a favor de familiares.
- Determinación de la extensión, términos y condiciones de prestación de la asistencia sanitaria para asegurados y familiares.
- Señalamiento de la forma y condiciones de los conciertos entre el I.S.F.A.S. y los centros y establecimientos sanitarios públicos y privados.
- Acomodación de las facultades de los servicios médicos del I.S.F.A.S. a las competencias específicas que la legislación vigente reconoce a la Sanidad Militar respecto a las declaraciones de incapacidad transitoria o inutilidad para el servicio en cualquiera de sus modalidades.
- Establecimiento de los casos en que los beneficiarios pueden utilizar servicios médicos distintos a los asignados.
- Determinación de las condiciones de dispensación de medicamentos en Farmacias Civiles y Militares.
- Fijación de las cuantías de las pensiones por incapacidad transitoria y por inutilidad para el servicio.
- Señalamiento de las condiciones, requisitos y cuantía de las pensiones de vejez, muerte y supervivencia.
- Establecimiento de los requisitos para la percepción del subsidio de nupcialidad.
- Fijación del fondo especial del I.S.F.A.S. para atender a la asistencia social.

B) En cuanto a las normas de aplicación de la Ley que han de establecerse por Decreto, se determinan en el apartado 2 de la Disposición Final Segunda que la Presidencia del Gobierno propondrá al Consejo de Ministros la aprobación de aquellas normas que hayan de ser dictadas con rango de Decreto.

Independientemente de aquellas que considere preciso la Presidencia, del propio texto de la Ley, ya se deduce la necesidad de norma de tal rango para las siguientes cuestiones:

- Regulación de la composición, funcionamiento y atribuciones de los Organos de Gobierno y Administración del I.S.F.A.S.
- Determinación del tipo de cotización de los retirados y aportación del Estado en relación con los mismos.
- Autorización, a iniciativa del Consejo Rector del I.S.F.A.S., de la concesión de las prestaciones de vejez, viudedad, orfandad y a favor de familias.

C) Existen, por último, otra serie de aspectos que necesitarán normas de desarrollo y aplicación.

Entre ellos pueden citarse:

- Señalamiento de los casos en que el personal de las Fuerzas Armadas que pase a prestar servicios al I.S.F.A.S., lo haga en situación de «plantilla» o de «servicios especiales».
- Determinación, por Orden conjunta de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Trabajo de la incorporación de los Servicios Sociales comunes del Régimen General de la Seguridad Social a este Régimen Especial.
- Normas de carácter provisional para facilitar la puesta en funcionamiento del I.S.F.A.S., especialmente en lo que se refiere a la constitución y actuación de sus órganos de Gobierno y administración.

Estas normas han sido dictadas en virtud de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 9 de octubre de 1975 y publicadas en el «B.O.E.» núm. 245, de 13 de octubre.

En ellas se especifica la composición de los Organos del Gobierno y las facultades de cada uno de ellos.

c) Disposiciones complementarias.

Por remisión directa o indirecta de la nueva Ley, existen una serie de normas que vienen a completar el cuadro de disposiciones que tienen su conexión con el implantado sistema de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Entre ellas podemos señalar:

- a) Regulación de derechos pasivos, a la que hemos hecho referencia.
- b) Regulación de la ayuda familiar, igualmente señalada.
- c) Disposiciones relativas a distintas clases de personal, con variada vinculación al Ejército y que se cita en el artículo 3.º de la Ley.
- d) Normas sobre funcionarios civiles al servicio de la Administración Militar.
- e) Disposiciones reguladoras de las «situaciones militares».
- f) Ley General de Seguridad Social y disposiciones complementarias de la misma, a las que se remiten los artículos 18. b), 30. 2, 3, y 31. 1. c).
- g) Normas reguladoras del Benemérito Cuerpo de Mutilados por la Patria.
- h) Decreto de adaptación de la Ley de Procedimientos Administrativo a los Departamentos Militares.
- i) Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.
- j) Normas reguladoras del Alto Estado Mayor.

d) *Consideraciones críticas acerca de la nueva regulación de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.*

La nueva Ley reguladora de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas presenta indudables aspectos positivos, junto a otros que, a nuestro juicio, no pueden ser valorados totalmente en tal sentido.

Entre los primeros, sin duda los más importantes y trascendentes, se pueden destacar:

a) Se ha conseguido hacer efectiva la previsión contenida en la Ley de Bases de la Seguridad Social sobre existencia de un Régimen Especial para funcionarios públicos, civiles y militares, sacando, con ello, la situación del estado «neutro» en que se encontraba nada menos que desde 1963.

b) Se cuenta con un sistema articulado y estructurado que, una vez suficientemente desarrollado, constituirá un sistema efectivo de Seguridad Social para un importante sector de la población española que realmente carecía de él de una manera eficaz.

c) Se unifica la normativa aplicable en esta materia al personal de los tres Ejércitos, Guardia Civil y Policía Armada, que hasta ahora, como hemos visto, estaba constituido por una profusión de disposiciones de muy variado contenido.

d) Se amplía la protección social del colectivo militar potenciando el número y calidad de las prestaciones.

e) Se crea un órgano gestor —el I.S.F.A.S.— encargado de desarrollar todo el sistema de Seguridad Social creado en la Ley, descargando con ello a la Administración Militar de funciones que hasta ahora, en mayor o menor medida, había asumido, sin que encajaran propiamente en sus específicas misiones.

f) Desaparecen las desigualdades derivadas de la pertenencia a una u otra Mutuas Benéficas Militares, que hemos visto anteriormente; podría argumentarse que en el futuro también será posible la existencia de tales diferencias en el caso de que alguna de las Mutuas actualmente existentes no se integren en el I.S.F.A.S.

g) A estas ventajas y aspectos positivos hay que añadir, naturalmente, todos los derivados de la integración dentro del sistema español de Seguridad Social.

Como aspectos, cuya regulación presenta serias dudas en cuanto a su valoración positiva, pueden, a nuestro juicio, señalarse los siguientes, que hemos dividido en dos apartados: cuestiones de fondo y aspectos cuya regulación parece insuficiente.

1. *Cuestiones de fondo.*

a) Quizá la mayor crítica que desde un plano puramente teórico pudiera hacerse a la nueva Ley sea la de no haber afrontado el problema de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en su totalidad, estableciendo un sistema unitario de Seguridad Social.

En efecto, la Ley, realmente, lo único que hace es crear un sistema complementario, conservando dos pilares esenciales del sistema vigente: el de los derechos pasivos y el de la ayuda familiar.

La Exposición de Motivos justifica esta solución, señalando que «la específica y superior regulación de esos beneficios y su conexión con las de los funcionarios públicos civiles han aconsejado mantener, en toda su vigencia, las actuales disposiciones reguladoras de los derechos pasivos, indemnización familiar, normas todas ellas que con las que se establecen y desarrollan en la presente Ley forman todo un sistema de cobertura».

La fundamentación no nos parece del todo convincente, ya que el hecho de que existiera una «específica y superior (?) regulación» no era impedimento para unificar tal regulación en una ley posterior comprensiva de todos los aspectos.

Por otra parte, la razón de su conexión con la de los «funcionarios públicos civiles» tampoco parece tener suficiente entidad, pues, en primer lugar, la regulación de los derechos pasivos de los funcionarios civiles y del personal militar, aunque similar, es independiente, y, en segundo término, en el paralelo establecimiento del sistema de Seguridad Social de los funcionarios civiles también podía haberse abordado la unificación de la cobertura social en todos sus aspectos.

Más que las razones alegadas en el preámbulo de la Ley, creemos que han sido motivaciones puramente prácticas las que han determinado el criterio seguido.

Existiendo ya una legislación elaborada y, sin duda, ya con gran raigambre, resultaba más eficaz y simplista mantener dicha legislación que reelaborarla para insertarla dentro del conjunto orgánico de un nuevo sistema de Seguridad Social completo.

El procedimiento adoptado podrá, por tanto, ser objeto de crítica desde un punto de vista teórico y de perfección técnica, pero hay que reconocer que responde a un concepto realista y de eficacia práctica.

b) La regulación de las prestaciones a los retirados y jubilados ha sido una de las cuestiones más afectadas, como hemos visto, por el texto definitivo de la Ley en relación con la contenida en el Proyecto.

El avance, que ha supuesto las modificaciones introducidas por las Cortes, ha sido evidente, pues de una exclusión total del sistema, a los que se encontrarán retirados o jubilados a la entrada en vigor de la Ley, se ha pasado a una regulación, si bien específica, integrada dentro del Régimen especial que se crea.

Pues bien, aun reconociendo y considerando muy positivo tal avance, se estima que en el «cuadro» normativo establecido para este personal se produce alguna laguna, como la siguiente:

En el artículo 14, apartado 3, se establece que el Consejo Rector del I.S.F.A.S. «por lo que se refiere a los retirados, jubilados y pensionistas existentes a la entrada en vigor de esta Ley podrá mejorar las pensiones de retiro, jubilación, viudedad y orfandad existentes en las Mutualidades de las Fuerzas Armadas que se integren en el I.S.F.A.S., en la medida que lo permitan las disponibilidades económicas del Instituto».

La norma va, sin duda, dirigida a paliar la exclusión que se hace a este personal del percibo de las pensiones complementarias de retiro, jubilación, viudedad y orfandad, pero obsérvese que se dice en el texto «las Mutualidades *que se integren* en el I.S.F.A.S.», mas tal integración, según las Disposiciones Transitorias, es voluntaria, por lo que queda sin resolver la posibilidad de mejora en caso de no integración.

c) El conjunto de prestaciones previsto en la Ley es, evidentemente, completo y aceptable, pero es igualmente evidente que las prestaciones comprendidas en el artículo 14 de la Ley (las complementarias de reserva, retiro, jubilación, viudedad, orfandad y a favor de familiares) se han configurado en la Ley de tal manera que su percepción es realmente bastante aleatoria, ya que para sufragar el importe de las mismas no se prevé aportación estatal, por lo que habrán de ser satisfechas con los fondos propios del I.S.F.A.S. o por aportaciones complementarias de los asegurados.

Por ello, en la disposición transitoria tercera, apartado 3, se establece que estas prestaciones «se aplicarán en la forma y plazo que reglamentariamente se determinen», si bien, dado el sistema de financiación de las mismas, creemos que el Reglamento tampoco podrá precisar exactamente su entrada en vigor, sino que establecerá una fórmula amplia sobre la base de poder contar con fondos suficientes para atender a dichas prestaciones.

Y realmente esta situación no es muy halagüeña, ya que estas pensiones complementarias vendrían a cumplir una importante función, dado el sistema de retribuciones actualmente vigente, a base de sueldo, trienios y complementos, pero con reflejo únicamente de los dos primeros conceptos en la

fijación del haber pasivo, con lo que éste resulta gravemente disminuido con respecto a los ingresos que se perciben en situación de actividad.

Si desde un punto de vista teórico el mayor inconveniente que podrá oponerse a la nueva Ley era —como se ha dicho— el de no haber establecido un sistema unitario de Seguridad Social, desde un plano puramente práctico es indudable que esta aleatoriedad de las importantes prestaciones previstas en el artículo 14 es el más grave reparo a oponer a la Ley.

Hay que resaltar en este mismo aspecto que mientras en el Proyecto se establecía que sería el Consejo Rector del I.S.F.A.S. el que podría autorizar, en los supuestos y con los requisitos que reglamentariamente se determinaran, la concesión de estas prestaciones, en el texto definitivo de la Ley se indica que será «el Gobierno, a propuesta de su Presidente y previa iniciativa del Consejo Rector del I.S.F.A.S.», el que podrá autorizar las referidas prestaciones.

2. Aspectos cuya regulación parece insuficiente.

Aunque, evidentemente, la Ley, por su propia naturaleza, no puede descender a regular aspectos concretos y específicos, estimamos que tampoco puede ser tan genérica como para dejar importantes cuestiones para resolución en normas de rango inferior.

En este sentido podemos destacar dos importantes materias:

a) La integración de las Mutuas de las Fuerzas Armadas en el I.S.F.A.S.

Las disposiciones transitorias primera y segunda establecen el sistema de integración en el I.S.F.A.S. de las Mutuas de las Fuerzas Armadas existentes a la entrada en vigor de la Ley.

A este efecto distingue dos posibilidades:

1. Integración en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Reglamento General de la Ley.

En este supuesto las Mutuas aportarán la totalidad de sus bienes, derechos y acciones, con los que se constituirá un fondo especial, al que *se incorporarán asimismo las cuotas de los mutualistas afectados* y los recursos públicos que le correspondan.

El I.S.F.A.S. *garantizará a los socios y beneficiarios la percepción de las prestaciones* que estuvieran en vigor en la Mutua respectiva con anterioridad al 31 de diciembre de 1973.

2. Integración fuera del plazo citado.

En este supuesto se procederá a suscribir un acuerdo entre los Organos de Gobierno del I.S.F.A.S. y de la Mutua respectiva, determinándose las condiciones en que aquél se hará car-

go de los derechos y obligaciones de la Entidad que solicita la integración.

Por último, se prevé que las Mutuas que no se integren *conservarán su actual naturaleza, organización y funcionamiento.*

Ante esta regulación pueden plantearse las siguientes cuestiones:

1. Al señalar que se incorporarán las cuotas de los mutualistas afectados, ¿quiere decirse que los incorporados a este Régimen especial habrán de seguir abonando las cuotas que actualmente entregan a las respectivas Mutuas?

Al variar totalmente el sistema de previsión y existir otras aportaciones parece lógico que desaparezca la obligatoriedad de estas cuotas, pero como queda reflejado, la cuestión es dudosa.

2. Se indica que el I.S.F.A.S. garantizará a los socios y beneficiarios la percepción de las prestaciones que viniera otorgando la Mutua respectiva con anterioridad al 31 de diciembre de 1973.

¿Quiere esto decir que, además de las prestaciones previstas se harán efectivas las que entregaban las Mutuas?

Por las mismas razones expuestas en el apartado anterior estimamos que la respuesta debe ser negativa.

Por otra parte, en caso de no integración se establece que las Mutuas conservarán su actual naturaleza, organización y funcionamiento.

¿Ello implicará que siga la obligatoriedad de pertenencia a dichas Mutuas?

Son todas ellas cuestiones que se encuentran sin resolver en la Ley, que en este aspecto ha sido sumamente incompleta, a diferencia de la regulación que de este tema se hace en la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles, que contempla y resuelve distintos aspectos derivados de la integración de las Mutualidades particulares a la General.

Es evidente que la problemática es distinta en ambos Regímenes, dada también la diferente naturaleza de las Mutualidades de funcionarios y las Mutuas de las Fuerzas Armadas, pero, a nuestro juicio, ello no ha debido impedir que en la regulación de la integración de estas últimas en el I.S.F.A.S. se afrontaran los problemas reseñados.

b) Las relaciones entre la Sanidad Militar de los tres Ejércitos y los Servicios Médicos del I.S.F.A.S.

Ya hemos indicado que una de las novedades que ha introducido el texto definitivo de la Ley sobre el Proyecto ha sido el párrafo 2.º del artículo 19, en el que se establece que reglamentariamente se acomodarán las facultades de los servicios médicos del I.S.F.A.S. a las competencias específicas que la

legislación vigente reconoce a la Sanidad Militar respecto a las declaraciones de incapacidad transitoria o inutilidad para el servicio en cualquiera de sus modalidades.

Con esta previsión se ha salvado un importante aspecto referente a la competencia específica e indeclinable de la Sanidad Militar, ya que indudablemente no podía dejarse en manos de servicios médicos distintos a los militares, materia tan exclusivamente propia de los mismos.

Pero aun con esta especificación, creemos que no se agota tampoco la problemática que las relaciones entre los servicios médicos del I.S.F.A.S. y la Sanidad Militar va a plantear, especialmente en los supuestos en que aquéllos no estén desempeñados por personal militar.

Si en este Régimen Especial están incluidos —y a través de él se prestará la asistencia sanitaria— desde el soldado que presta su servicio en filas hasta el militar profesional que ostenta el máximo empleo, con sus familias incluidas, parece, en principio, que el campo específico de la Sanidad Militar queda circunscrito a muy escasas misiones, o en muchos casos su intervención será concurrente con la de los servicios médicos del I.S.F.A.S., con las derivaciones que ello puede traer consigo.

Puede argumentarse que en los conciertos entre la Sanidad Militar y el I.S.F.A.S. puede preverse y solucionarse estos problemas, pero estimamos, al igual que en otras cuestiones, que en la Ley debían haberse contenido, por lo menos, las directrices esenciales que establecieran los criterios a seguir en este planteamiento, que, sin duda, va a ser uno de los aspectos de más difícil precisión en el desarrollo de la Ley.