

EL RÉGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS: DE UN GLORIOSO PASADO A UN INCIERTO FUTURO

Isabel María Romero Lucas
Teniente Coronel Auditor
Doctora por la Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

El Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas constituye uno de los tres Regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos que fueron creados por el legislador en los años setenta, manteniendo su tradicional estructura bicéfala constituida por dos mecanismos de cobertura: el régimen de clases pasivas y el mutualismo administrativo.

Los Regímenes especiales de funcionarios constituyen una asignatura pendiente en el proceso de racionalización y simplificación de nuestro Sistema de Seguridad Social iniciado a partir de los años ochenta, que persigue la integración de los Regímenes especiales en el Régimen general de la Seguridad Social. Por ello, en los últimos años se han dado pasos firmes en el proceso de convergencia de los Regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos hacia el Régimen General, como ha sido la integración de los funcionarios en dicho Régimen a efectos de pensiones y el traspaso de la gestión de las clases pasivas al INSS.

En el presente estudio se comienza recordando el pasado glorioso del sistema de protección castrense que explica su singularidad; se esboza su

evolución tras constituirse como Régimen especial de Seguridad social de las Fuerzas Armadas y se reflexiona sobre las consecuencias del ya inevitable proceso de convergencia e integración en el Régimen General de Seguridad Social.

THE SPECIAL SOCIAL SECURITY REGIME OF THE ARMED FORCES: FROM A GLORIOUS PAST TO AN UNCERTAIN FUTURE

Abstract

The Special Social Security Regime of the Armed Forces is one of the three special regimes for civil servants that were created by the legislator in the 1970s maintaining its traditional two-headed structure made up of two mechanisms of coverage: the regime of passive rights and the administrative mutualism.

The special social security regimes for civil servants are a pending issue in the process of rationalisation and simplification of our social security system, initiated from the 1980s, which aims to integrate the special regimes into the general regime. For this reason, important steps have been taken in recent years in the process of convergence of the special regimes of public servants into the general social security system, as has been the integration of civil servants in the general regime for pension purposes and the transfer of the management of the passive classes to the INSS.

This study begins by recalling the glorious past of the military protection system, which explains its uniqueness. It outlines its evolution after its incorporation in the Special Regime and the Social Security of the Armed Forces, and it reflects on the consequences of the already inevitable process of convergence and integration into the General Social Security System.

Keywords: Seguridad Social, Fuerzas Armadas, Pensiones, Clases Pasivas, ISFAS, Social Security System, Armed Forces, Pension, Passive Classes, ISFAS.

Sumario:

1. Introducción. 2. El pasado glorioso de la protección social militar. 2.1. Consideraciones previas. 2.2. Las primeras pensiones de retiro y de incapacidad.

2.3. Las primeras pensiones de viudedad y orfandad: el Montepío Militar. 2.4. La evolución de la protección social militar durante el siglo XX: las Clases pasivas y las Mutualidades. 3. Los regímenes especiales de seguridad social de los funcionarios públicos en el sistema de seguridad social. 3.1. Creación. 3.2. Evolución. 3.3. Configuración actual. 4. El proceso de convergencia e integración de los regímenes especiales en el régimen general de seguridad social. 5. La asignatura pendiente: la convergencia de los regímenes especiales de seguridad social de los funcionarios públicos. 5.1. Consideraciones generales. 5.2. La integración en el RGSS de los funcionarios públicos a partir del 1 de enero de 2011. 3. El traspaso de competencias en la gestión de las pensiones de Clases pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad social y Migraciones. 6. Reflexiones finales. 7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La estructura del sistema español de Seguridad Social se ha caracterizado, desde su instauración en los años sesenta, por su fragmentación, ya que, junto a una protección común o general, que constituye el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS, en adelante), se establecieron unos mecanismos protectores englobados en lo que se conoce como Regímenes especiales que operaban respecto de unos colectivos profesionales diferenciados, entre los que figuran los funcionarios públicos.

Como es sabido, el surgimiento de los precoces sistemas de protección social de los funcionarios públicos obedece a causas complejas vinculadas a la posición jurídica y burocrática de los funcionarios, siempre cercana a las estructuras de poder. Dichos sistemas de protección estuvieron históricamente constituidos por mecanismos e instituciones de muy variada naturaleza cuyo origen se remonta, en el caso de los «hombres de armas», a la Baja Edad Media, siendo el colectivo militar pionero en esta materia, como se analizará en el siguiente epígrafe.

La evolución de la previsión social en nuestro país no cuestionó en lo esencial la pervivencia del vetusto, privilegiado y complejo sistema protector de los funcionarios públicos. Ya el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, por el que se instaura en España la Seguridad Social, reconoció el complejo y consolidado entramado asistencial que protegía a dos grandes colectivos de funcionarios públicos: de una parte, los funcionarios civiles y, de otra, los militares, policía armada y guardias civiles, admitiendo su diferenciación y tratando de justificarla por razón de la actividad desempeñada por dicho personal, pero exigiendo una cierta

protección homogénea de dichos colectivos, cuya regulación normativa se difería para un momento posterior mediante «Ley o Leyes especiales¹».

Pero habrá que esperar hasta los años setenta para que se aborde la esperada regulación del sistema de protección social de los funcionarios públicos. Si bien, en lugar de crear un único Régimen especial de Seguridad Social que aglutinara a todo el colectivo de funcionarios, como parecía que era el propósito de la Ley de Bases, el legislador optó por constituir tres Regímenes especiales de Seguridad Social mediante tres leyes que, a su vez, crean tres grandes Mutualidades a las que se adscriben obligatoriamente cada uno de dichos colectivos: los funcionarios civiles a la Mutualidad de funcionarios civiles del Estado (MUFACE); los militares y guardias civiles, al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y el personal al servicio de la Administración de Justicia, a la Mutualidad general de la Judicatura (MUGEJU)².

La estructura diversificada del Sistema de Seguridad Social, entre Régimen General y Regímenes especiales de funcionarios, se mantuvo en los textos posteriores, hasta llegar al actual texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS/2015, en adelante), cuyo artículo 10 continúa justificando la existencia de regímenes especiales, entre otros, el de funcionarios públicos, civiles y militares, en «aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, se hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social».

Si bien reconoce que los regímenes funcionariales se regirán por «la Ley o Leyes específicas que se dicten al efecto», el mismo precepto pro-

¹ La remisión a una futura Ley especial que regulara el Régimen de Seguridad Social de los Funcionarios, también se contemplaba en la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, promulgada unos meses antes, en su Base Décima. 7 que disponía: «Se establecerá por Ley el Régimen de Seguridad Social de los Funcionarios». Y poco después lo confirmaba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que en su artículo 67.2 afirmaba: «El régimen de seguridad social de los funcionarios será el que se establezca por ley especial».

² Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (*BOE*, 155, de 30 de junio de 1975), por la que se crea el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (*BOE*, 155, de 30 de junio de 1975), por el que se crea el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado y el Real Decreto-Ley 16/1978, de 7 de junio, por el que se crea la Seguridad Social de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia (*BOE*, 137, de 9 de junio de 1978).

clama el carácter referente de la ordenación general de la Seguridad Social «que permitan las disponibilidades financieras del sistema y las características de los distintos grupos afectados por dichos regímenes».

Los tres Regímenes Especiales de Seguridad Social de los Funcionarios públicos tienen una gran similitud entre ellos que se justifica porque su origen y evolución histórica ha sido pareja, e independiente, de la del sistema de protección del resto de los trabajadores. Realmente, aunque se crean tres Regímenes Especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos, lo cierto es que tiene en común el Régimen de Clases Pasivas que es igual a todos los funcionarios incluidos en su campo de aplicación y, por otra parte, es muy similar el articulado de las tres Leyes creadoras, siendo la mayoría de sus preceptos copia literal los unos de los otros. Todo ello llevó a que se dudase de que realmente existiesen tres Regímenes de protección de los funcionarios públicos, sino uno solo, e incluso se denunciase la innecesaria fragmentación normativa y la duplicidad de órganos gestores.

La gestión y acción protectora de cada uno de estos Regímenes Especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos, se ha ordenado desde su constitución, a través de tres mecanismos de cobertura distintos, independientes y compatibles entre sí, que se articulan a su vez sobre reglas específicas de gestión, financiación y acción protectora, de la siguiente manera³:

- a) Un sistema común que reconoce y garantiza pensiones vitalicias de jubilación, invalidez, muerte y supervivencia, regulado por el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril (TRLRPE, en adelante).
- b) Un sistema de Mutualismo Administrativo, independiente para cada uno de los tres colectivos de funcionarios que lo integran y que reconoce prestaciones de asistencia sanitaria; las prestaciones económicas por incapacidad transitoria para el servicio; prestaciones económicas y recuperadoras, en su caso, por inutilidad para el servicio; prestaciones de asistencia social y servicios sociales. Es gestionado por tres grandes entidades mutualistas independientes, regidas por su propia normativa, en la actualidad: MUFACE, cuyo régimen jurídico se recoge en el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio y el Real De-

³ Algunos autores lo califican de estructura tripartita. *Vid.* Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J. L. (2002). *Instituciones de la Seguridad Social*. Madrid, Civitas.

creto 375/2003, de marzo, que lo desarrolla; el ISFAS, regulado por la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio y por su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre; y la MUGEJU, cuyo régimen jurídico lo desarrolla el Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio y el Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio.

- c) c) El de prestaciones de Ayuda o Asistencia Familiar, común a los tres Regímenes, que ilustra un proceso de convergencia o equiparación del nivel de protección de los funcionarios públicos incluidos en dichos Regímenes especiales con el resto de los trabajadores integrados en el Sistema de Seguridad Social.

Ante la complejidad que se desprende de la regulación normativa de estos Regímenes especiales, se ha venido demandando desde hace mucho tiempo por la doctrina una mayor homogeneidad en el sistema de protección social de los funcionarios. A este respecto, algún sector de la doctrina ha señalado que hubiera sido más acertado mantener o crear *ex novo* un único sistema mutualista para todos los funcionarios públicos de la Administración General del Estado, que acogiera a los tres colectivos, además del tronco común del Régimen de Clases Pasivas⁴.

No cabe duda de que los Regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos, se han considerado siempre un mundo aparte, no solo en relación con los trabajadores del sector privado, sino incluso con respecto a los colectivos de funcionarios que, desde los años ochenta, se fueron integrando en el RGSS, como los de la Administración Local o de las Comunidades Autónomas, o los que ya lo estaban, como el personal estatutario, los funcionarios de la Seguridad Social o los propios trabajadores del sector público. Por ello han permanecido siempre al margen de los debates sobre viabilidad del Sistema de Seguridad Social que arranca de los Pactos de Toledo. Ni las Recomendaciones 4.^a y 6.^a, ni los Acuerdos de 1996 y de 2001 sobre convergencia de los regímenes de Seguridad Social y la tendencia hacia la simplificación y racionalización de la estructura del sistema de Seguridad Social, mencionan a los Regímenes especiales de funcionarios.

Todo ello ha determinado, que la doctrina mayoritaria considere que los regímenes de protección social funcionariales, sean una asignatura pendiente y se haya venido reclamando la necesidad de dar pasos firmes en el proceso de convergencia gradual de dichos regímenes especiales hacia un

⁴ Gorell Hernández, J. *et al.* (2014). *Lecciones de Seguridad Social*. 4^a ed. Madrid, Tecnos., p. 406.

gran régimen general de Seguridad Social, considerando como premisa ineludible su inclusión en la dinámica de la reforma de las pensiones y de su instrumento político-social fundamental: el Pacto de Toledo y sus sucesivas Revisiones.

En este proceso de convergencia e integración de los Regímenes especiales de funcionarios con el Régimen general, hemos asistido en los últimos años a un importantísimo avance al incorporar a este colectivo en dicho Régimen, al menos en materia de pensiones. Así se acordó en el artículo 20 del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y, liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que ordenó la integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el RGSS, a partir del 1 de enero de 2011, si bien a los exclusivos efectos de las pensiones, manteniéndose la acción protectora gestionada por las actuales Mutualidades de funcionarios⁵.

El citado precepto fue derogado por la disposición derogatoria única 20 de la LGSS recogiendo idéntica previsión legal, en su disposición adicional tercera, así como en su artículo 136.2 que incluye al personal funcionario al servicio de las Administraciones públicas y de las entidades y organismos vinculados o dependientes de ellas, *dentro del campo de aplicación del Régimen general, salvo que estén incluidos en el Régimen de Clases Pasivas*.

Por tanto, podemos decir que en la actualidad nos encontramos ante un sistema mixto de protección social de los funcionarios públicos compuesto por dos mecanismos de cobertura: de una parte, el que otorga pensiones y cubre los riesgos derivados de la edad, incapacidad, muerte y supervivencia y que está constituido, según la fecha de ingreso del funcionario en la función pública, por el Régimen de Clases pasivas (que se ha declarado a extinguir) y por el Régimen General de Seguridad Social (en el caso de los ingresados a partir del 1 de enero de 2011); y de otra, el que otorga la tradicional protección mutualista, constituido por las tres Mutualidades de funcionarios antes enunciadas.

Tal decisión ha supuesto de facto la extinción de uno de los tradicionales sistemas mecanismos de cobertura de los Regímenes especiales de

⁵ El apartado 1 de dicho precepto establecía: «1. Con efectos de 1 de enero de 2011 y vigencia indefinida, el personal que se relaciona en el artículo 2.1 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, excepción hecha del comprendido en la letra i), estará obligatoriamente incluido, a los exclusivos efectos de lo dispuesto en dicha norma y en sus disposiciones de desarrollo, en el Régimen General de la Seguridad Social siempre que el acceso a la condición de que se trate se produzca a partir de aquella fecha».

funcionarios, el Régimen de Clases pasivas, lo que genera serias dudas acerca de la supervivencia del Mutualismo administrativo y, por ende, de los Regímenes especiales de Seguridad social de los funcionarios públicos. A ello hay que añadir el reciente traspaso de la gestión de las pensiones de Clases Pasivas al INSS efectuado mediante el Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, en pleno estado de alarma y posteriormente confirmado por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el 2022. En el caso del personal del Régimen especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas hasta entonces la gestión de las Clases pasivas militares estaba atribuido al Ministerio de Defensa, a través de la Dirección General de Personal.

Estas circunstancias han generado la lógica alarma y preocupación en los funcionarios respecto al mantenimiento de sus derechos pasivos. No obstante, como se expondrá a lo largo del presente estudio, el cambio en la gestión de las pensiones de los funcionarios al nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, no ha afectado directamente a las pensiones, sino únicamente al órgano encargado de su gestión. No se han modificado ninguna de las prestaciones del régimen que se declara a extinguir, ni se han alterado sus requisitos ni sus cuantías.

Es cierto que ello ha implicado una reforma en la normativa de las clases pasivas, pero dichos cambios son en síntesis reformas técnicas dirigidas a aclarar el nuevo órgano gestor de las prestaciones, sin que haya supuesto la integración del Régimen de Clases Pasivas en el RGSS.

Por otra parte, la declaración de extinción formal de uno de los dos históricos mecanismos de cobertura de los Regímenes especiales de Seguridad social de los funcionarios, ha reactivado con más fuerza el debate acerca de la justificación de la supervivencia del Mutualismo administrativo, sobre todo teniendo en cuenta que únicamente otorga protección a un pequeño colectivo de funcionarios.

Pero antes de analizar la situación actual del Régimen especial de Seguridad social de las Fuerzas Armadas y cuestionarnos su supervivencia en un futuro cercano, merece la pena detenernos y echar la vista atrás para conocer, aunque sea brevemente, su precoz origen y su sorprendente evolución que ayuda a comprender su singularidad. Para ello, a continuación, esbozaremos los aspectos más destacados del pasado glorioso del sistema de protección social militar, del que el personal militar puede estar muy orgulloso, no solo por haber sido el primer colectivo asalariado en disponer de un seguro totalmente garantizado por el Estado y financiado por el erario público que protegía todos sus riesgos profesionales, sino por haber servido de modelo para la configuración del actual Sistema de Seguridad Social.

Y es que podemos afirmar que, a lo largo de la historia, la profesión militar ha servido de estímulo para el establecimiento de prestaciones e instituciones de protección social, que, varios siglos después, se extenderán al resto de la población y que, en muchas ocasiones, nacerán como reflejo, cuando no a imitación, de las reconocidas a los hombres de armas mucho tiempo atrás. Pues como ya afirmara el ilustre profesor Luis Jordana de Pozas (1951), «siempre y en todas partes las clases pasivas militares preceden a las civiles».

2. EL GLORIOSO PASADO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR

2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

No cabe duda que los profesionales de la milicia siempre han estado expuestos, por las singulares características de peligro en que desenvuelven su actividad, a mayores riesgos que pueden afectar a su integridad física e incluso poner en peligro su propia vida. Tales circunstancias y su siempre cercana posición a las estructuras de poder, determinó que, desde la antigüedad, los poderes públicos prestasen mayor atención a este colectivo, reconociéndole, bien para compensarles por los peligros asumidos y sus lesivas consecuencias; bien para servirles de estímulo y elevar su moral, derechos y prestaciones sociales que les otorgaba una amplia protección frente a los riesgos derivados de la edad, enfermedad, muerte y supervivencia.

La doctrina actual coincide en considerar que no puede hablarse de lo que hoy conocemos como «Previsión social» y que después derivará en el moderno concepto de «Seguridad Social», sino hasta los albores del siglo XX. Es en este siglo donde aparece íntimamente ligado a los principios solidarios propios del Estado social que se fue consagrando en las constituciones europeas, fruto de la transformación gradual de los principios individualistas propios del Estado liberal en los fundamentos del Estado social intervencionista⁶.

⁶ En este sentido, se pronuncian, Segura Graiño, C. (2009). ¿Previsión social en la Edad Media? y Carasa P. De la cultura de la protección a la cultura de la previsión. En: *La previsión social en la historia*. Madrid, Siglo XXI

Efectivamente, la previsión contemporánea tiene su origen, por un lado, en el intervencionismo estatal en política social, en lo que desde el siglo XIX se denominó reformismo social, que es el que le dota de naturaleza pública y de otra, en el debate sobre la cuestión social y en la conformación sindical del movimiento obrero que la vincula con el mundo del trabajo. Características de la cultura preventiva son su carácter público y contributivo, además de su condición de derecho adquirido del trabajador y de obligación asumida por el Estado. Pero esta condición no se fijará hasta 1919, cuando los seguros de previsión se convirtieron en obligatorios e incluyeron una aportación del asegurado, surgiendo entonces la verdadera previsión social pública y estatal.

No obstante, en el caso de los profesionales de la milicia, la «previsión social» entendida como reconocimiento por el Estado de determinados derechos y prestaciones sociales en favor de los militares y sus familias, con cargo al erario público, si bien en su origen, con carácter excepcional, graciable e individualizado, se adelantará en varios siglos al establecimiento de mecanismos e instituciones protectoras semejantes para la población civil⁷.

Así, fueron pioneros en el reconocimiento de indemnizaciones por lesiones sufridas en acto de servicio (siglo XIII), de pensiones de retiro por edad y por incapacidad (siglo XVII), así como de pensiones de viudedad y de orfandad a sus familiares (siglo XVIII). Sin olvidar la protección de la salud que los hombres de armas tuvieron reconocida desde la aparición de los primeros Ejércitos permanentes en el siglo XV y que se extendió a sus familiares ya en el siglo XIX, pudiendo disfrutar de excelentes hospitales militares y de los servicios de los facultativos del Cuerpo Militar de Sanidad. Y es que los militares fueron el primer colectivo en tener asegurada su salud varios siglos antes de que se reconociera con carácter general el derecho a la prestación de asistencia sanitaria al resto de la población tras la instauración en nuestro país de la Seguridad Social.

2.2. LAS PRIMERAS INDEMNIZACIONES Y PENSIONES DE RETIRO Y DE INCAPACIDAD

Desde la Baja Edad Media, los reyes aragoneses y castellanos y también los primeros monarcas de la Casa de Austria, promulgaron las prime-

⁷ Un estudio completo acerca del origen y la evolución histórica de la previsión social militar se encuentra en Romero Lucas, I. M.. (2022). *La previsión social militar: origen y evolución*. Madrid, BOE.

ras medidas dirigidas a velar por la salud de los hombres que defendían sus intereses con las armas, así como a proteger su vejez e invalidez y asistir a sus supervivientes. No obstante, no pasaron de ser concesiones de carácter graciable, individualizado y excepcional.

Será Alfonso X el Sabio, en Las Partidas, el primer monarca en reconocer en un texto legal el derecho del combatiente, de sus supervivientes y consiguiente obligación de la Corona, a ser indemnizado cuando resultase herido o mutilado, falleciese o fuese hecho prisionero⁸. El reconocimiento de este embrionario seguro que pretende amparar al soldado y a su familia en el caso de perder la salud, la vida o la libertad es claro exponente de la precocidad de la acción social en el ámbito castrense que se adelantará en varios siglos a la implantación del primer seguro de enfermedad para el resto de los trabajadores y al reconocimiento del derecho una indemnización por las lesiones sufridas por accidentes laborales para los trabajadores por cuenta ajena implantado por la famosa Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, norma que marca el inicio de la previsión social en España.

El reconocimiento por la Corona de este derecho responde al principio doctrinal de sustentar la moral del combatiente, principio que inspirará los diversos mecanismos protectores que se reconocerán a partir de la Edad Moderna a los integrantes de los primeros ejércitos permanentes, justificando la conveniencia de reconocer unas básicas medidas de protección social con el fin de velar por la salud de los hombres de armas y compensarles por las lesiones sufridas en combate y que desde entonces se mantendrá en la normativa protectora de este colectivo.

A principios del siglo XVI, ante la organización del primer Ejército permanente, además de construirse los primeros hospitales militares donde se prestaba asistencia sanitaria a los integrantes de los ejércitos, los monarcas se plantearon la necesidad de amparar a los militares que por la vejez o las heridas quedaban inutilizados para el servicio de las armas. Así, Felipe II será el primer monarca en reconocer las primeras pensiones de retiro para los integrantes de las Guardas de Castilla (1555). También

⁸ La Ley I del Título XXV de la II Partida definía las «enchas», esto es, las indemnizaciones a que tenía derecho el combatiente cuando resultase herido o mutilado, o fuese hecho prisionero como: «las enmiendas que los hombres han de recibir por los daños que reciben en las guerras». Y las justificaba señalando que «de estas enchas vienen muchos bienes, que hacen a los hombres haber mayor saber de codiciar los hechos de la guerra, no entendiendo que caerían en pobreza por los daños que en ella recibieron y otrosi de cometerlos de grado y herirlos más esforzadamente. Y tiran los pesares y las tristezas que son cosas que tienen gran daño a los corazones de los hombres que andan en guerra». Y, a continuación, señalaba las indemnizaciones asociadas a cada tipo de lesión.

se tiene constancia de la concesión de pensiones de retiro a supuestos de incapacidad permanente, pero de manera puntual y excepcional, provocada por hechos de armas especialmente relevantes. Estas concesiones, si bien, al principio con carácter individualizado y excepcional, dado el momento histórico en el que se alumbran, representan una auténtica revolución social, siendo el germen de las pensiones de retiro y de invalidez que reconocerán y regularán con carácter general a los hombres de armas los monarcas en los siguientes siglos.

Durante el siglo XVII, al descender el número de reclutas voluntarios y con la finalidad de estimular a posibles futuros integrantes de sus ejércitos ante la fuerte demanda de tropas que requerían las grandes guerras religiosas de este siglo, los monarcas de las grandes potencias europeas consideraron necesario proteger también su vejez, la invalidez y también, pero en menor medida, a sus supervivientes.

En este contexto y ante la necesidad de socorrer a los militares retirados por edad o enfermedad que se veían obligados a mendigar, así como a sus viudas, huérfanos y con la finalidad de atajar la alarmante escasez de hombres dispuestos a alistarse, Felipe IV reconocerá por primera vez con carácter general en un texto legal el derecho adquirido por cualquier militar «impedido por vejez, enfermedad o heridas» a percibir una pensión vitalicia, siempre que hubiese prestado dieciséis años de servicio activo o diez combatiendo ininterrumpidamente⁹. De esta manera, se sientan las bases del reconocimiento del derecho a las actuales pensiones de retiro por edad y por incapacidad, lo que teniendo en cuenta el momento de total desamparo laboral del resto de la población representa un hito histórico de enorme magnitud.

Los Borbones regularon las tasadas medidas de protección social que los Austrias habían concedido de manera graciable y puntual a los militares, e incluso a algunas viudas y huérfanos de militares. El afán por reglamentar minuciosamente todos los aspectos de la profesión militar, engendró una legislación tan garantista que el oficial del siglo XVIII terminará por considerar un derecho adquirido que el Estado le asegurase frente a la enfermedad, la vejez y la muerte¹⁰.

⁹ Ordenanza General de 28 de junio de 1632. Art. 52. En: Portugues, J. A. (1764). *Colectión general de las Ordenanzas Militares, sus innovaciones y aditamentos*. T. L. Madrid, Imp. De Antonio Marín, pp. 66-123.

¹⁰ En este sentido, se pronuncia Puell de la Villa, F. (2008). *Historia de la protección social militar (1265-1978)*. De la Ley de las Partidas al ISFAS. Madrid, Instituto Social de las Fuerzas Armadas, p. 57.

La trascendental Ordenanza General de 1728 de los hermanos Patiño, consagró definitivamente la distinción entre pensiones de invalidez por edad, cuya concesión dependía de haber prestado determinado tiempo de servicio y las concedidas por lesiones originadas en acto de servicio, debidamente certificadas por un facultativo¹¹. El reconocimiento de tales derechos constituye indudablemente precedente del futuro derecho a la pensión de retiro y el de ser indemnizado por las lesiones sufridas durante el servicio de las armas. Unos años más tarde, las famosas Ordenanzas de 1768 de Carlos III ampliaron el derecho a disfrutar de una pensión de jubilación a cualquier sargento y soldado que habiendo prestado al menos dieciocho años de servicio se encontrase discapacitado «por su edad o achaques», importante precedente de la pensión de retiro por incapacidad¹².

2.3. LAS PRIMERAS PENSIONES DE VIUEDAD Y ORFANDAD: EL MONTEPÍO MILITAR

A partir de mediados del siglo XVIII, mientras los trabajadores de la naciente industria se organizan en las Sociedades de Socorros Mutuos, en un principio prohibidas y perseguidas por el Estado, ese mismo Estado crea los denominados Montepíos oficiales, destinados a auxiliar a los funcionarios y a sus familias.

El primer montepío oficial que se crea durante el reinado de Carlos III, fue el Montepío Militar en 1761, con el objetivo de asistir a los familiares de los muchos oficiales fallecidos durante la Guerra de Sucesión. El Montepío Militar otorgaba pensiones de viudedad, orfandad y en favor de madre y se nutría de las aportaciones de los militares (solo oficiales y de empleo a partir de Capitán) y de la asignación de la Corona. La fundación del Montepío Militar representa el primer antecedente de previsión social en el sentido de intervención del Estado en la protección de determinados riesgos sociales, si bien, en principio limitado a determinados colectivos

¹¹ *Ordenanzas para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de Infantería, Caballería y Dragones de los Ejércitos en Guarnición y en Campaña*, 12 de julio de 1728, libro 3, título 16, arts. 1 y 12, *BCM*, Ordenanzas y Reglamentos, T. L., pp. 317-468.

¹² El texto de las Ordenanzas de 22 de octubre de 1768 se puede estudiar en Muñiz y Terrones, J. (1880). *Ordenanza de S. M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos. Anotadas e ilustradas por artículos con las Leyes, Decretos, Órdenes y Circulares expedidas y vigentes hasta la fecha de esta edición*. Madrid, R. Velasco Impresor. 4 tomos.

de funcionarios, siendo pionero, el colectivo militar y, además, constituye el germen del Sistema de Clases Pasivas del Estado¹³.

Pese a la constante ayuda de la Corona, la progresiva deficiente situación económica que arrastraron todos los Montepíos oficiales debido al excesivo coste de las pensiones que asumieron, desembocó irremediablemente en su absorción por el Estado. Así, en 1831, el Gobierno se incautó de sus fondos, comprometiéndose, a cambio, a asumir sus obligaciones. Esta decisión significó de manera irreversible el principio del fin de los sistemas e instituciones de protección social específicamente castrenses, que iniciaron a partir de ese momento un proceso de paulatina homologación con los reconocidos al resto de los empleados públicos.

La Ley de Presupuestos del Estado de 26 de mayo de 1835 constituye el origen del Régimen de Clases Pasivas del Estado, pues consagra el compromiso del Estado de abonar las pensiones, hasta el momento pagadas por los Montepíos oficiales, con cargo al Presupuesto del Estado. No obstante, no se produjo al mismo tiempo una regulación completa de las Clases Pasivas, sino que, pese a su extinción formal, continuaron aplicándose los Reglamentos de los Montepíos a efectos de determinar el derecho a las pensiones y los requisitos y cuantía de las mismas. Sin embargo, el Montepío Militar continuó subsistiendo de forma nominal nada menos que hasta 1926, cuando verá la luz el Estatuto de Clases Pasivas del Estado, que tras varios intentos infructuosos consiguió poner orden en el caótico sistema de derechos pasivos, civiles y militares.

El primer Estatuto de Clases Pasivas¹⁴ configura las pensiones de los funcionarios como una obligación del Estado, pues se consideran como una parte del Estatuto del funcionario, una prolongación de su sueldo. Otorgaba al personal incluido en su ámbito de cobertura, funcionarios civiles y militares, pensiones ordinarias de jubilación o retiro forzoso, voluntario o por incapacidad permanente para el servicio, de viudedad, orfandad y a favor de madre viuda o soltera siempre que no existieran viuda ni huérfanos con derecho a pensión. Como novedad, el Estatuto introduce las pensiones extraordinarias de jubilación por incapacidad y a favor de familiares para los empleados civiles, cuando la inutilidad o fallecimiento hubiese ocurri-

¹³ Siguiendo a Herráiz de Miota, C. (2005). Los Montepíos militares del siglo XVIII como origen del sistema de clases pasivas del Estado. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Economía y Sociología*. Madrid. 56, p. 178 y García de la Rasilla Ortega, M. C. (1987). El Montepío Militar. La asistencia social en el Ejército de la segunda mitad del siglo XVIII. *Revista de Historia Militar*. Madrid. 63.

¹⁴ Estatuto de Clases Pasivas del Estado de 22 de octubre de 1926.

do en acto de servicio o como consecuencia del mismo, que hasta entonces solo se reconocían al personal militar.

Se consolida, de esta manera, el Régimen de Clases Pasivas como un sistema distinto y separado del régimen de protección social de los trabajadores por cuenta ajena, que evolucionará de forma diferente, marcado aquel por unos rasgos que le son propios: régimen que otorga exclusivamente pensiones, gestionado directamente por el Estado y que se financia con cargo a los Presupuestos del Estado, como un coste de personal más.

Aunque el sistema de clases pasivas, heredero directo del implantado para militares y marinos por Carlos III, perdió el carácter mutualista propio de los montepíos, conservó muchos de sus rasgos distintivos. Entre otros, la determinación de los derechos pasivos según el sueldo regulador y los años de servicio del funcionario público; la relación entre el descuento operado sobre las retribuciones de los funcionarios en activo y la cuantía de los haberes pasivos y la fijación del sueldo regulador en función de los ingresos normales o básicos del funcionario, reforzando su carácter de renta de sustitución y, por consiguiente, estableciendo una conexión directa entre ingresos efectivamente percibidos y cuantía de la pensión.

Además, la vinculación del texto del Estatuto de Clases Pasivas de 1926 con la precoz normativa de protección social de los militares, resulta patente en la redacción de los artículos que trataron de recoger y validar lo que a lo largo de los siglos precedentes los sucesivos monarcas les habían ido reconociendo. Ejemplos de ello es la pervivencia del castrense término «retiro», en lugar del de «jubilación» utilizado para el resto de los funcionarios; la posibilidad de solicitar el pase a esa situación por incapacidad física; el establecimiento de escalas de edad para el retiro forzoso de acuerdo con el empleo alcanzado; el mantenimiento de la paga de tocas reconocida a las viudas y la concesión del sueldo completo a los inutilizados en acción de guerra y accidentados en submarinos y aviones, extensivo a los prisioneros de guerra a causa de Annual y a las víctimas de los recientes conflictos sociales¹⁵.

2.4. LA EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR DURANTE EL SIGLO XX: LAS CLASES PASIVAS Y LAS MUTUALIDADES

Dada la amplitud de cobertura del consolidado sistema de protección de los riesgos sociales que, a principios del siglo XX, tenía reconocida el

¹⁵ Siguiendo a Puell de la Villa, F. *Historia de la Protección Social Militar*, ob. cit., p. 184.

personal funcionario, siendo pionero como hemos visto el personal militar, se comprende que los reformadores sociales a la hora de diseñar los seguros sociales del resto de los trabajadores por cuenta ajena, tuvieran dicho sistema como modelo a seguir.

La progresiva implantación a partir de 1900 de los seguros sociales que comprometía al Estado a cubrir determinados riesgos de la población laboral más desfavorecida y la definitiva regulación y consolidación del sistema de derechos pasivos de los funcionarios públicos en 1926, contribuirán a que, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, el entramado asistencial específicamente castrense vaya poco a poco perdiendo el marcado carácter privativo que lo había caracterizado en los siglos precedentes, entrando en clara decadencia.

Como consecuencia del amplio desarrollo que, desde los años treinta del siglo XX, tuvo la legislación de previsión social de los trabajadores, en los años cincuenta, estos disponían de un amplio cuadro de seguros sociales obligatorios bastante completo, unos Seguros Sociales Unificados, a partir del Decreto de 29 de diciembre de 1948, integrados por el SOVI, el SOE y los Subsidios Familiares, cuya gestión se llevaba a cabo por el Instituto Nacional de Previsión; un Seguro de Desempleo y un Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales gestionados por los propios empresarios a través de sus Mutuas Patronales¹⁶.

Si bien, en este momento histórico, el Régimen de clases pasivas daba cobertura a los mismos riesgos sociales que tenía cubiertos la clase trabajadora, con excepción de la asistencia sanitaria y farmacéutica, que únicamente tenía asegurada el colectivo militar y sus familiares a cargo, dada la escasez de mejoras introducidas en la protección social de los funcionarios públicos, desde la promulgación del Estatuto de Clases Pasivas de 1926, en comparación con el extraordinario progreso de la protección social de la clase trabajadora, a principios de los años sesenta, la doctrina empieza a hablar de «la sobrevenida inferioridad del funcionario público¹⁷».

¹⁶ Sobre este proceso, *Vid.*, Alonso Olea, M. (1977). *Instituciones de la Seguridad Social*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos y Álvarez Roesete, A. (2009). *Elaborados con calma, ejecutados con prisa. El avance de los seguros sociales del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950. La previsión social en la historia*. Madrid, Siglo XXI.

¹⁷ Entre otros autores, Jordana de Pozas, L. (1951). *La seguridad social de los funcionarios públicos en España. Cuadernos de Política Social*. Madrid. 12, reconocía esa supuesta inferioridad de protección social de los funcionarios respecto de los trabajadores asalariados y planteaba la urgente necesidad de abordar «una revisión de las disposiciones vigentes sobre funcionarios, de la que deberá salir un Estatuto completo que atienda debidamente a los múltiples aspectos de la seguridad social en forma adecuada a la categoría y decoro propios de la función pública».

Es cierto que los funcionarios disponían de un estatuto jurídico que les garantizaba la estabilidad en el empleo y la percepción del sueldo, derecho a licencias, permisos, vacaciones pagadas, así como derechos pasivos en su propio favor y en el de sus familias en caso de fallecimiento, no obstante, se consideraban en una situación de franca desigualdad respecto a los trabajadores del sector laboral.

Desigualdad que resultaba evidente respecto a la protección de la enfermedad y del accidente de trabajo. En efecto, en cuanto a la enfermedad, el artículo 9.º de la Ley de 14 de diciembre de 1942, que implantó en España el Seguro Obligatorio de Enfermedad, excluyó de su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos o de las Corporaciones, cuando «en virtud de disposiciones legales deban obtener beneficios iguales o superiores a los que concede esta Ley, tanto en prestaciones sanitarias como económicas, sometiéndose a las disposiciones que a tal efecto se dicten».

La misma exclusión se incluyó en la Ley de 18 de junio de 1942, que concedió los beneficios del Seguro de Maternidad a las esposas de los asegurados al Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares, con cargo a los fondos de dicho Régimen, pues el artículo 2.º de la mencionada Ley, en su apartado a) establece que se exceptúan de los expresados beneficios a las esposas de los funcionarios y trabajadores del Estado, provincia y municipio y de aquellas entidades que, aun teniendo la condición de asegurados al Régimen, no contribuyen a su sostenimiento, hasta que por disposición general, o por concierto, se les otorguen tales beneficios.

Por otra parte, si bien todos los funcionarios disfrutaban de licencias por enfermedad retribuidas, carecían de asistencia sanitaria, situación que al no ser objeto de regulación normativa, se mantuvo hasta mediados de los años setenta. Únicamente, como hemos señalado, el personal militar y sus familiares que disfrutaban de los servicios de la Sanidad Militar, contaban con la asistencia quirúrgica y sanatorial, gratuita para los militares y con tarifa muy reducida para sus familiares.

La protección que ofrecía el Estatuto de Clases Pasivas equivalía al seguro de «Vejez, Invalidez y Muerte» y también a la protección de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, al reconocerles pensiones extraordinarias cuando la incapacidad o la muerte acaecida en acto de servicio o a consecuencia del mismo, aunque sin contener una regulación completa que abarcara todas las consecuencias del accidente.

Por otra parte, los empleados públicos, excluidos del régimen de Subsidios Familiares, disponían de su propio régimen de protección familiar: el régimen de Indemnización Familiar, por la Ley de 1 de abril de 1954, para el personal militar, y la Ayuda Familiar establecida por la Ley de 15 de julio de 1954

para los funcionarios civiles, que otorgaban un régimen de protección idéntico. Los funcionarios se encontraban también excluidos del Seguro Nacional de Desempleo, pero dada la estabilidad e inamovilidad que les proporcionaba su estatuto jurídico, para este colectivo el riesgo por paro forzoso era inexistente.

Con el transcurso del tiempo, la cuantía de las pensiones que otorgaba el régimen de clases pasivas fue reduciéndose debido a la definición de «sueldo regulador» al que se refería el Estatuto y a la evolución del sistema retributivo de este colectivo. En efecto, el sueldo regulador que tomaba como referencia el Estatuto era el que figurase con cargo a Personal en los presupuestos generales del Estado. Sin embargo, al haber quedado congelados los sueldos presupuestarios durante muchos años, aquel devino en una pequeña parte de las retribuciones que percibían los funcionarios.

El Estatuto de Clases Pasivas experimentó durante su vigencia sucesivas reformas de su articulado, a lo que hay que añadir la promulgación durante los años cincuenta y principios de los sesenta de importantes leyes complementarias sobre derechos pasivos que incidieron en el régimen de pensiones reconocidas en el Estatuto¹⁸.

La insuficiente protección otorgada por el Estatuto de Clases Pasivas, hace resurgir de nuevo el régimen complementario del Mutualismo Administrativo. Así, a principios de los años cuarenta asistimos a un fortalecimiento de las Mutualidades existentes y a la aparición de otras muchas amparadas en la Ley de Mutualidades, de 6 de diciembre de 1941 y de su Reglamento aprobado por Decreto de 26 de mayo de 1943, volviéndose, por imperativo legal, a la dualidad de cobertura característica del sistema protector de los funcionarios: Clases pasivas/Mutualismo, que persistirá y llegará hasta nuestros días.

3. LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

3.1. CREACIÓN

Con el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966,

¹⁸ La reforma más importante fue la llevada a cabo por la Ley 82/1961, de 23 de diciembre, sobre actualización de las pensiones de Clases Pasivas del Estado, que establece, por primera vez y para el futuro, la actualización de las pensiones, siendo la legislación de clases pasivas pionera en este aspecto.

de 21 de abril, (LSS, en adelante), se instaura en España la Seguridad Social como un sistema unitario y con tendencia a la racionalización y sistematización de los seguros sociales.

El sistema de Seguridad Social diseñado por la LSS implicaba la superación de los esquemas clásicos de previsión y seguros sociales y se asentaba en los principios de universalidad subjetiva, generalidad objetiva, igualdad y unidad protectora y solidaridad financiera. De la lectura de dichos principios parece deducirse una Seguridad Social asistencial, es decir aquella que pretende proteger a todos los ciudadanos frente a todas las circunstancias que generen necesidad, en situaciones de igualdad, sin atender a la causa productora del riesgo, unidad de gestión y solidaridad.

La consecución de la solidaridad implicaba la extensión de la cobertura, generalizando la protección a toda la población activa¹⁹. Pero nada más comenzar a elaborarse el proyecto de ley, se apreció que la existencia del consolidado sistema de derechos pasivos que cubría la vejez y supervivencia de los empleados públicos obligaba a dar un trato diferenciado a dos grandes colectivos: el de los funcionarios de la Administración Central y el integrado por militares, guardias civiles y policías armados. Además, dichos colectivos tenían parcialmente asegurada su salud, discapacidad, supervivencia, entre otros riesgos, a través de diferentes y complejos sistemas.

La solución fue contemplar la creación de sendos regímenes especiales que permitiese el mantenimiento de los derechos adquiridos por los empleados públicos. Por tanto, la LSS, lejos de suprimirlo, supuso la reafirmación y consolidación del régimen de protección social de los funcionarios públicos, así como de los dos mecanismos a través de los que otorgaba dicha protección: Derechos Pasivos/Mutualismo.

En el sistema de Seguridad Social instaurado por la Ley de Bases, los regímenes especiales se configuran como excepcionales e inevitables y, además, como transitorios, pues la intención del legislador era que, a medida que pudieran ir desapareciendo los obstáculos que justificaban su pervivencia, se fueran integrando en el Régimen General como sistema único de protección social. En este sentido, el artículo 10 de la LSS justificaba la existencia de los regímenes especiales para determinados colectivos, entre

¹⁹ Así, el apartado II. 1 del Preámbulo señalaba: «Al estructurar un sistema de Seguridad Social, la Ley amplía su campo de aplicación, en el que quedarán encuadrados todos los españoles que reúnan las condiciones previstas en la base segunda, cualquiera que sea su actividad profesional».

los que se menciona a los funcionarios civiles y militares, diciendo que se regirían por Ley o Leyes especiales²⁰.

En virtud del principio unificador de la Ley de Bases y de lo establecido en el artículo 10.5 de la LSS, se llevó a cabo la integración de numerosos Regímenes especiales en el Régimen General²¹. Por otra parte, paralelamente al desarrollo normativo del sistema de Seguridad Social y, con independencia de él, se produjeron avances en la regulación del antiguo sistema de protección social de los funcionarios públicos, pero manteniendo su estructura y fragmentación.

En este momento histórico, el sistema de protección social de los funcionarios públicos se articulaba a través de tres mecanismos distintos: el Estatuto de Clases Pasivas de 1926 y las sucesivas Leyes de Retribuciones y Derechos pasivos de funcionarios civiles y militares de los años 60 y 70, que reconocían pensiones de jubilación y por muerte y supervivencia²²; las

²⁰ El artículo 7, letra f) del texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, contempla comprendidos en el Sistema de la Seguridad Social a los «Funcionarios públicos, civiles y militares, en cualquier situación, en los términos que se señalen en la Ley o Leyes especiales a ellos referentes». A continuación, el artículo 10, tras referirse a los Regímenes Especiales para, entre otros colectivos, los «Funcionarios públicos, civiles y militares», establece en su apartado 5 que «El Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo, dictará las normas reguladoras de los restantes Regímenes Especiales del número 2 de este artículo, determinando para cada uno de ellos: a) El campo de aplicación del Régimen Especial. b) El alcance de su acción protectora, las prestaciones y las condiciones que deberán reunir las personas incluidas en su campo de aplicación para tener derecho a las mismas. De acuerdo con las disponibilidades financieras del Sistema y las características del grupo afectado, se tenderá en dicha regulación a la paridad y homogeneidad con el Régimen General. c) Las especialidades propias de cada Régimen en orden a afiliación, cotización, recaudación, régimen económico-financiero, Entidades Gestoras y demás materias reguladas en la presente Ley, tendiendo siempre a la máxima homogeneidad posible con el Sistema y con el Régimen General de la Seguridad Social». Y añadía que dicha regulación «tenderá a la máxima homogeneidad posible con los principios del Régimen General regulado en el Título II».

²¹ Muchos autores, ya desde la Ley de Bases de 1963, cuestionaron la justificación de la pervivencia de regímenes particulares de Seguridad Social que protegen a determinados colectivos, entre otros, Vida Soria, J. (1972). *Régimen General y Regímenes Especiales en el Sistema de la Seguridad Social Española. Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo*. Madrid. 3, p. 51, afirmaba que «si se parte de las actuales coordenadas de todo Régimen de Seguridad Social moderno, la justificación de regímenes particulares se deteriora, poniendo de manifiesto con absoluta claridad que su perpetuación obedece: o bien a un privilegio o exclusivismo de otro tipo que se logran conservar, por determinados grupos, o bien una pura inercia burocrática que no es capaz de levantar su punto de mira. En el fondo, pues, la existencia de regímenes particulares refleja una debilidad del poder que no está en disposición de enfrentarse con el 'statu quo', o que, por razones ideológicas, no quiere hacerlo».

²² Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, por Decreto 1120/1966, de 21 de abril. Ley 112/1966, de 28 de diciembre, sobre Derechos

Mutualidades que otorgaban prestaciones complementarias y que proliferaron ante la insuficiencia de los derechos pasivos y el sistema de Ayuda Familiar, que se regía por sus propias normas²³.

La protección mutualista era otorgada por multitud de Mutualidades que complementaban la protección otorgada por el Régimen de Clases Pasivas, gravitando fundamentalmente sobre las pensiones, debido a que la razón de su creación había sido, precisamente, la insuficiencia de las pensiones de dicho Régimen. Así, concedían una doble protección al otorgar casi todas ellas pensiones de jubilación, viudedad y orfandad. Junto a estas, reconocían otras prestaciones e indemnizaciones de menor entidad, como ayuda económica por defunción, premios de natalidad o nupcialidad, préstamos para atender a gastos extraordinarios, anticipos, etc.

Pese al hecho de que las Mutualidades fueron creadas por el propio Estado para proteger a sus empleados y financiadas parcialmente por el mismo, existían las notables diferencias existentes entre ellas, no solo en cuanto a los riesgos protegidos y la calidad y cantidad de las prestaciones, sino también en el ámbito personal, existiendo incluso colectivos de funcionarios que no disfrutaban de protección mutualista. Así, existían Mutuas o Montepíos que únicamente concedían subsidios de defunción o pensiones de vejez, en tanto que otras cubrían todas las contingencias imaginables²⁴. También existían diferencias en su financiación, siendo distintos los importes que estas recibían en los presupuestos generales del Estado²⁵.

Para intentar paliar esta incomprensible e indeseable situación se adoptaron diversas medidas a nivel normativo²⁶, pero no solucionaron la patente situación de desigualdad y fragmentación del sistema mutualista de los funcionarios y a principios de los años setenta se plantea con fuerza la

Pasivos del personal Militar y asimilado, Guardia Civil y Policía Armada, cuyo Preámbulo reconoce también su relación con la normativa reguladora de las retribuciones que se regulan de forma simultánea en la Ley 113/1966, de 28 de diciembre y el texto refundido de Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada, aprobado por Decreto 1211/1972, de 13 de abril.

²³ Ley de 15 de julio de 1954, desarrollada por Orden de 17 de agosto de 1954.

²⁴ Alonso Olea, M. y Serrano Guirado, E. (1957). *La Seguridad Social de los Funcionarios Públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, realizan una detallada exposición del ámbito personal, prestaciones y financiación de las Mutualidades de funcionarios en esta época.

²⁵ En este sentido, se pronuncia Junquera González, J. (1975). Comentarios a la nueva Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos. *Documentación Administrativa*. Madrid. 164, pp. 144 y 145.

²⁶ Como fue el Decreto 291/1966, de 10 de febrero, que permitió la adscripción de los funcionarios de los Cuerpos Generales a las distintas Mutualidades, según el Ministerio en que prestaban sus servicios, si bien, mantenían la afiliación a su primitiva Mutualidad, lo que implicaba una doble protección mutualista.

necesidad de abordar una reforma global que consiga poner orden en esta materia, recordando aquella Ley de Seguridad Social de los funcionarios públicos prometida por la Ley de Bases de 1963.

La ansiada y necesaria reforma del complejo sistema de protección de los funcionarios se llevará finalmente a cabo a mediados de la década de los setenta y se concreta en las tres normas ya señaladas al principio de este estudio, que vienen a crear los tres Regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos, integrados, respectivamente, por tres mecanismos de cobertura, independientes y compatibles: el de Derechos Pasivos; el de Ayuda Familiar y el del Mutualismo Administrativo, gestionado por las tres grandes Mutualidades creadas por dichas leyes a las que se incorporan obligatoriamente los tres colectivos de funcionarios incluidos en su ámbito de aplicación: ISFAS, MUFACE y MUGEJU.

De esta manera, el Mutualismo Administrativo se configura como complementario del Régimen de Clases Pasivas y del Régimen de Ayuda Familiar, otorgando a los funcionarios públicos un nivel de protección similar al prestado por el RGSS al resto de los trabajadores por cuenta ajena, implantando con carácter general la prestación de asistencia sanitaria y farmacéutica, de la que, hasta entonces, con excepción del colectivo militar, carecían los funcionarios.

A partir de entonces, dejan de ser obligatorias la multitud de Mutualidades existentes hasta ese momento, para las que se abre un periodo durante el cual podrían optar por continuar funcionando con carácter voluntario, dejando de percibir, en este caso, subvenciones estatales, o bien integrarse en un Fondo Especial que se constituiría en cada una de las tres Mutualidades Generales que se crearon.

Concretamente, la Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por la que se crea el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en su Disposición transitoria primera, contempla la posibilidad de que las Mutuas de los Ejércitos y de la Armada preexistentes se integrasen en el ISFAS²⁷.

El Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas tuvo, desde su origen, una amplia vocación de cobertura subjetiva contemplando un amplísimo colectivo protegido integrado por el personal perteneciente a los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, a la Guardia Civil o Policía Armada, así como al personal militar no de carrera, alumnos de las Academias, Escuelas y otros Centros de Instrucción y Enseñanza Militares y las Clases de Tropa y Marinería mientras presten servicio en filas y a

²⁷ Al amparo de dicha posibilidad se integraron en el ISFAS la Asociación Mutua Benéfica del Ejército (AMBE) y la Asociación Mutua Benéfica de la Armada (AMBA).

los funcionarios civiles al servicio de la Administración Militar²⁸. La gestión del nuevo Régimen Especial se encomienda al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), adscrito orgánicamente al Alto Estado Mayor y dependiente de la Presidencia del Gobierno²⁹.

Con respecto a la acción protectora, el ISFAS otorgaba a todo su colectivo, junto con la tradicional prestación de asistencia sanitaria, las prestaciones económicas por incapacidad transitoria para el servicio, prestaciones económicas y recuperadoras, en su caso, por inutilidad para el servicio y prestaciones de asistencia social y servicios sociales. De todas ellas, la principal prestación era la sanitaria respecto de la que se preveía concertar, primordialmente, con los Servicios de la Sanidad Militar de los Ejércitos y con los que fuesen precisos del RGSS y con los de otras instituciones públicas y privadas.

3.2. EVOLUCIÓN

3.2.1. La reforma del Régimen de Clases pasivas del Estado

Como hemos venido constatando a lo largo del presente estudio, la normativa reguladora del régimen de protección social de los funcionarios públicos ha seguido siempre su propia dinámica, al amparo de las reformas y evolución del régimen estatutario y retributivo de los funcionarios y al margen del desarrollo normativo de la Seguridad Social.

La profunda reestructuración del régimen jurídico de los funcionarios que afectó a su sistema de retribuciones y a sus derechos pasivos que se llevó a cabo en los años ochenta, supuso la reafirmación del Régimen de Clases Pasivas como sistema distinto y separado que, al tener su regulación específica, pudo mantenerse ajeno a los principios que inspiraron la moderna normativa de Seguridad Social³⁰.

²⁸ Romero Lucas, M. (2022). *Ámbito subjetivo de la previsión social militar: evolución histórica y régimen vigente* [tesis doctoral]. Universidad Rey Juan Carlos (Tesauro), contiene un estudio evolutivo de los colectivos que a lo largo de la historia estuvieron protegidos por los sistemas de protección, específicamente castrenses.

²⁹ Actualmente está adscrito a la Subsecretaría de Defensa (artículo 8.8 del Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa).

³⁰ Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, La Ley 50/84, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1985 y Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades del Personal al servicio de la Administración Pública.

Las modificaciones introducidas en el Régimen de Clases Pasivas por estas tres leyes y las posteriores de presupuestos generales del Estado dieron lugar al vigente texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, que es aprobado por Real Decreto-Legislativo 670/1987, de 30 de abril (TRLCPPE).

3.2.2. La desaparición del Régimen de ayuda familiar

Mientras que por Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, se suprimieron las prestaciones económicas de protección a la familia, con excepción de las asignaciones periódicas por hijos a cargo, legal o reglamentariamente establecidas (art. 5), los funcionarios públicos siguieron disfrutando de la Ayuda Familiar. Años más tarde, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, establece un nuevo régimen jurídico de atención a la familia centrado en la protección de los hijos a cargo y generalizado a todos los regímenes de Seguridad Social.

Será la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, la que, en su Disposición adicional novena suprime las prestaciones de ayuda familiar, así como las demás prestaciones de protección a la familia contenidas en la normativa específica de los Regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos, con efectos de 1 de enero de 1992 y establezca las prestaciones por hijo a cargo en dichos Regímenes Especiales, señalando que se regularán por las normas contenidas para dichas prestaciones, en su modalidad contributiva, en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre y en las disposiciones dictadas en su desarrollo.

Por su parte, el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, reguló las prestaciones por hijo a cargo en el Capítulo IX del Título II de aplicación «a todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social», lo que excluía a los regímenes de protección de los funcionarios públicos que se consideraban ajenos a dicho sistema.

Años más tarde, el Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social, además de revisar, con efectos de 1 de enero de 1999, las cuantías de las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo menor de dieciocho años, modifica el contenido protector de las prestaciones familiares a cargo de la Seguridad Social mediante el establecimiento

de dos nuevas prestaciones de pago único dirigidas, la primera de ellas, a los casos de nacimiento del tercer o posterior hijo y, la segunda, para los supuestos de parto múltiple.

Pero el Real Decreto 1368/2000, de 19 de julio, de desarrollo de las prestaciones económicas de pago único por nacimiento de tercer o sucesivos hijos y por parto múltiple, excluyó expresamente de estas prestaciones a los Regímenes Especiales de los Funcionarios Civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de los Funcionarios de la Administración de Justicia, señalando en su artículo 2, que se regirían por sus normas específicas. No obstante, fueron recogidas, con igual contenido, en los nuevos textos refundidos del año 2000 por los que se regulan en la actualidad los tres Regímenes Especiales de Funcionarios.

3.3. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

3.3.1. El Régimen de Clases Pasivas

A raíz de las reformas efectuadas en el régimen de protección social de los funcionarios públicos antes señaladas y tras la desaparición de la Ayuda Familiar, los mecanismos de cobertura de los Regímenes Especiales de Seguridad social de los funcionarios públicos y, por tanto, del personal de las Fuerzas Armadas, quedaron reducidos a dos: el Régimen de Clases Pasivas y el Mutualismo Administrativo.

El Régimen de Clases Pasivas se encuentra regulado en la actualidad en el citado TRLCPE que concede pensiones de carácter económico y pago periódico, que protegen frente a las contingencias de jubilación, muerte y supervivencia, al personal incluido en ámbito de aplicación. Las pensiones pueden ser ordinarias o extraordinarias, según el hecho causante derive de causa ordinaria o ajena al servicio, o bien se produzca en acto de servicio o como consecuencia del mismo. Estas pensiones equivalen a las otorgadas por el Régimen General de Seguridad Social para las contingencias de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas tanto de riesgos comunes como profesionales.

Las pensiones reconocidas por el Régimen de Clases Pasivas se pueden clasificar en dos bloques:

- a) Pensiones de jubilación o retiro: se establecen a favor del propio funcionario, sujeto causante de la prestación. A su vez pueden ser,

según la causa que la motive: Jubilación forzosa, Jubilación voluntaria, Jubilación o Retiro por incapacidad permanente o inutilidad para el servicio.

- b) Pensiones a favor de familiares: tienen como causa el fallecimiento del funcionario y pueden ser ordinarias o extraordinarias, según que el óbito se haya producido por causas ajenas al servicio o en acto de servicio o como consecuencia del mismo. Pueden ser de Viudedad, de Orfandad, a favor de padres, siempre que dependieran económicamente del fallecido y no exista cónyuge superviviente o hijos del fallecido con derecho a pensión.

3.3.2. El Mutualismo Administrativo

El Mutualismo Administrativo otorga una protección complementaria a la que concede el Régimen de Clases Pasivas, pero a diferencia de este que es único para los funcionarios integrados en su campo de aplicación, el Mutualismo Administrativo se articula a través de las tres normas ya citadas y es gestionado por tres Mutualidades muy similares pero dependientes de distintos Departamentos: MUFACE, MUGEJU e ISFAS.

Las contingencias protegidas con carácter general por el Mutualismo administrativo, dejando aparte las particularidades de cada uno de ellos por las especialidades derivadas de los distintos tipos de colectivos funcionariales protegidos, son: la necesidad de asistencia sanitaria, la incapacidad temporal derivada de enfermedad común o profesional, la incapacidad permanente o inutilidad para el servicio en los mismos supuestos anteriores y las cargas familiares.

La actualización de las anteriores contingencias puede dar derecho a las siguientes prestaciones: asistencia sanitaria, subsidio por incapacidad temporal, prestaciones recuperadores por incapacidad total, absoluta y gran invalidez, prestaciones para remunerar a la persona encargada de la asistencia del gran inválido, indemnizaciones por lesiones, mutilaciones o deformidades causadas por enfermedad profesional o en acto de servicio o como consecuencia de él, servicios sociales, asistencia social en situaciones de necesidad, prestaciones familiares por hijo a cargo minusválido y ayudas económicas en caso de parto múltiple.

No obstante, la protección social que reciben los funcionarios públicos a través de su régimen de seguridad social, se completa con las normas que regulan su propio Estatuto jurídico, que comprenden medidas de dicha naturaleza. Así, por ejemplo, los funcionarios gozan de permisos retribuidos

que sustituyen a algunas prestaciones de Seguridad Social, como las licencias por enfermedad de tres o seis meses, según la clase de funcionarios, durante las cuales perciben las retribuciones íntegras, pasando a percibir a partir de dichos plazos, solo las retribuciones básicas y en función de ellas, el subsidio por incapacidad temporal que otorgan las Mutualidades con el fin de complementar la merma de retribuciones que experimentan en dicha situación.

Por su parte, el personal militar y el de la Guardia Civil, carecen de protección mutualista por incapacidad temporal, puesto que la normativa reguladora de su específico régimen jurídico ya prevé que en el caso de que les sea apreciada una insuficiencia de condiciones psicofísicas para el servicio motivada por lesión o enfermedad que no resulte irreversible, permanecerán en la situación administrativa que se encuentren, pudiendo permanecer en dicha situación por un periodo de hasta dos años manteniendo sus retribuciones íntegras.

Tiene la misma consideración y efectos que la situación incapacidad temporal, la situación de riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural de un hijo menor de nueve meses en que puede encontrarse la mujer funcionaria, también contemplada en la normativa reguladora del régimen jurídico de cada colectivo de funcionarios.

Por otra parte, tampoco existe en los regímenes especiales de funcionarios, prestación de maternidad o paternidad, pues los permisos o licencias por parto, adopción o acogimiento se contemplan en las diferentes normas que regulan el régimen jurídico de cada clase de funcionarios que les reconocen el mantenimiento íntegro de sus retribuciones.

Por todo ello, podemos afirmar que el régimen de protección social de los funcionarios públicos está constituido, en la actualidad, por tres mecanismos de cobertura: el que otorga las pensiones, Régimen de Clases Pasivas o el Régimen General de Seguridad Social (en el caso de que hayan ingresado en la Administración con posterioridad al 1 de enero de 2011), el Mutualismo Administrativo y su propio Estatuto Jurídico.

4. EL PROCESO DE CONVERGENCIA E INTEGRACIÓN DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES EN EL RÉGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL

Como hemos venido constatando, el devenir histórico generó la estructura dualista y fragmentada de nuestro sistema de Seguridad Social, que ha permitido la perpetuación de regímenes especiales que otorgan

protección a determinados colectivos profesionales. La especialidad de los regímenes especiales radica en la existencia de una regulación propia y distinta para determinados colectivos en la acción protectora, en las prestaciones, en la gestión y en el modo de financiación, que se traduce a veces en privilegios y otras en infraprotección. Su existencia fue criticada abiertamente por la doctrina, que, ya desde la Ley de Bases de Seguridad Social, los consideró contrarios a las directrices de un sistema de Seguridad Social moderno³¹.

A partir de la promulgación de nuestra Constitución de 1978 comenzó a cuestionarse la adecuación de tales regímenes particulares a los postulados derivados del principio de igualdad proclamado por el art. 14 del texto constitucional.

Sin embargo, debe precisarse que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido justificando la existencia de Regímenes Especiales de Seguridad Social, si bien con matices. Así, considera que no vulnera el principio de igualdad la existencia Regímenes Especiales en razón de las «peculiaridades socioeconómicas, laborales, productivas o de otra índole que concurren»³². Si bien hay una presunción de legitimidad de la actividad del legislador al regular regímenes especiales, el Tribunal Constitucional ha precisado que esta doctrina no puede aplicarse de manera automática a todos los supuestos de confluencia o concurrencia de regímenes jurídicos dispares, porque ello equivaldría a dejar al arbitrio del legislador o del Gobierno la eficacia del principio de igualdad, exigiendo que vaya «más allá del dato puramente formal de la diversidad de ordenamientos jurídicos y comprobar si desde una perspectiva material esa diversidad responde a diferencias reales que, por ser objetivas, razonables y congruentes, constituyen suficiente justificación del tratamiento desigual [...]»³³.

En conclusión, el máximo intérprete de la Constitución admite una regulación diferente para una misma contingencia entre regímenes si está justificada y conforme a los principios de razonabilidad, objetividad y pro-

³¹ Por todos, Vida Soria, J. (1972). Régimen General y Regímenes Especiales en el Sistema de Seguridad Social Española, ob. cit., p. 51 ya criticaba su perpetuación que, en su opinión, obedece «bien a un privilegio, bien a una pura inercia burocrática que no es capaz de levantar su punto de mira» y que, en todo caso, «refleja una debilidad del poder que no está en disposición de enfrentarse con el 'statu quo', o que, por razones ideológicas, no quiere hacerlo».

³² STC 268/1993, de 20 de septiembre, entre otras.

³³ SSTC 39/1992, de 30 de marzo, 184/1993, de 31 de mayo.

porcionalidad³⁴, así como diferentes formas de valoración y protección de las incapacidades³⁵.

En el ámbito de la política del derecho de la Seguridad Social y en la lógica del artículo 41 de la Constitución (CE)³⁶, la creación de Regímenes especiales debe ser siempre una medida excepcional, pues entra en contradicción con los principios de una Seguridad Social evolucionada basada en la búsqueda de la homogeneidad y solidaridad del colectivo protegido. De ahí la consagración del principio de tendencia a la unidad del Sistema afirmado de modo generalizado³⁷.

No obstante, lo cierto es que, la mayor parte de los Sistemas de Seguridad Social de los Estados europeos comparables han llevado a cabo una cierta fragmentación, más o menos amplia, del Sistema de Seguridad Social. El fenómeno disgregador ha estado históricamente vinculado a la fuerza expansiva del encuadramiento subjetivo en la Seguridad Social, debida a la creciente complejidad de organización de una población ocupada en muy diversas actividades. Pero también la disgregación de la protección obedece a cuestiones técnicas motivadas por razones de política legislativa, vinculadas a una opción por la diferenciación de tutelas, modos de organización y gestión del colectivo protegido³⁸.

El carácter generalizado y relativamente heterogéneo de las estructuras diversificadas de los Sistemas de Seguridad Social ya estaba presente en

³⁴ SSTC 268/1993, de 20 de septiembre, 377/1993, de 20 de diciembre y 38/1995, de 13 de febrero.

³⁵ SSTC 184/1993, de 31 de mayo, 53/1996, de 26 de marzo, 232/1991, de 10 de diciembre y 291/1994, de 27 de octubre.

³⁶ El artículo 41 CE dispone que: «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

³⁷ Monereo Pérez, J. L. (2011). Proceso de convergencia e integración de los regímenes de seguridad social: significación y aspectos críticos. *Temas Laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. (2011). Madrid, p. 97, afirma que reconocer ese carácter excepcional no priva de legitimidad a la creación de regímenes especiales, siempre que se evite la «normalización» de esa práctica capaz de determinar verdaderos y propios «estatutos de grupos» que conllevan la ruptura de la unidad del Sistema.

³⁸ En opinión de López García, J. La convergencia entre regímenes de Seguridad Social. (2005). *Temas Laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. 81, p. 210, el planteamiento de la convergencia de regímenes, aun siendo necesario, no es una cuestión fundamental para abordar los problemas coyunturales o demográficos del sistema de Seguridad Social. Si acaso es importante por exigencias constitucionales, para el complejo juego del principio de igualdad y de equidad en esta materia y para evitar privilegios o injusticias, agravios comparativos en la estructura actual del modelo profesional de Seguridad Social. Pero también para hacer más transparente el esfuerzo solidario de los distintos colectivos en que se basan los sistemas contributivos de Seguridad Social.

el Reglamento (CE) núm. 1408/1971, de 14 de junio, que contemplaba su aplicación «a los regímenes de seguridad social generales y especiales» (art. 4). Esa distinción se mantiene en el Reglamento (CE) 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, sobre la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, cuyo art. 3.2 (relativo al campo de aplicación) establece que «Salvo disposición en contrario de anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador³⁹».

Desde su configuración inicial, la evolución normativa de nuestro Sistema de Seguridad Social ha perseguido tres objetivos: la mejora, la racionalización y la homogeneización del sistema. La tendencia a la homogeneización de los distintos regímenes del sistema responde a la exigencia simultánea de igualdad y de diferencia en la que subsisten los regímenes especiales de Seguridad Social. Esa aparente paradoja parece resolverse sobre la base de que la regla general ha de ser la homogeneidad de la protección, teniendo como referencia el RGSS, lo que se ha traducido en medidas de reconducción total, integración o aproximación a dicho Régimen general como ideal de cobertura⁴⁰.

A raíz de la reforma racionalizadora impulsada por la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, se impulsó significativamente el proceso de simplificación e integración de los Regímenes especiales de Seguridad social, corrigiendo algunos de los desmanes o excesos reguladores precedentes y procediendo a una obligada reordenación⁴¹.

³⁹ En su mismo art. 1 («Definiciones»), apartado e), da cuenta de esa distinción cuando dispone que se entiende por «régimen especial para funcionarios»: «*todo régimen de seguridad social distinto del régimen general de la seguridad social aplicable a los trabajadores por cuenta ajena en el Estado miembro de que se trate al que estén directamente sometidos la totalidad o determinadas categorías de funcionarios o personal asimilado*».

⁴⁰ Sobre esta materia, *Vid.* Tortuero Plaza, J. L. y Panizo Robles, J. A. (2003). *Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia de regímenes*. Madrid, Fundación Alternativas.

⁴¹ A este proceso obedeció el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, desarrollado por las Órdenes Ministeriales de 20 de julio y 30 de noviembre de 1987 y que afectaba a los Regímenes Especiales creados por Decreto, a excepción del de la Minería del Carbón, de modo que todos ellos se integraban en el Régimen General de la Seguridad Social, excepto el de Escritores de Libros, que se integró en el Régimen de Autónomos. En todo caso, se mantuvieron ciertas, en ocasiones significativas, peculiaridades. Asimismo, por Real Decreto 480/1993, de 1 de abril, se procedió a la integración en el Régimen General de los colectivos incluidos hasta ese momento en el Régimen Especial de la Seguridad Social de la Administración Local.

El Pacto de Toledo, ya desde su redacción originaria de 1995 y de manera continuada en sus revisiones de 2003, 2007 y 2011, contemplaba, como una de las recomendaciones principales, la búsqueda de la simplificación e integración de los regímenes especiales en la dirección de alcanzar solo dos regímenes: uno que protegiera a los trabajadores por cuenta ajena y, otro, a los trabajadores por cuenta propia⁴².

Si bien es cierto que el legislador español nunca ha renunciado a la tradicional aspiración de unidad y homogeneidad del Sistema, ese objetivo se plantea a largo plazo y de forma matizada o condicionada. Con esta finalidad, además de promover la equiparación entre Regímenes, se ha fomentado la puesta en marcha de diferentes procesos de integración gradual o progresiva entre Regímenes. Paralelamente, las medidas de reforma de determinadas prestaciones, o, en general, de diversos aspectos del régimen jurídico de la Seguridad Social, se han venido refiriendo deliberadamente al «Sistema de Seguridad Social» y no solo al Régimen General, de modo que relevantes ámbitos de la ordenación normativa ya son comunes a prácticamente todos los Regímenes⁴³.

Por otra parte, este proceso de integración no ha dejado de recibir renovados impulsos en el ámbito de los Acuerdos Sociales y de las reformas

⁴² Así se expresa en la Recomendación «6. Simplificación e integración de regímenes especiales» del Pacto de Toledo de 1995: «La experiencia nos demuestra que existen ciertas disfunciones en cada uno de los regímenes especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados. Por ello, y desde la previsión legal existente de unificación de la estructura del sistema, la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo». Por otra parte, debe recordarse, por un lado, que el Acuerdo político social para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001 dedicaba el Capítulo VII a la «Convergencia de regímenes especiales» y que, por otro, el Acuerdo Político Social sobre medidas en materia de Seguridad Social, dedicaba todo el Capítulo V a las «Reformas en la estructura del Sistema de la Seguridad Social», en el sentido de avanzar en el proceso de simplificación y racionalización de la estructura de la Seguridad Social.

⁴³ Esta tendencia a formar un «Derecho común» del Sistema de Seguridad Social se observó claramente en la Disposición Adicional 8.ª del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se regularon las «Normas de desarrollo y aplicación a Regímenes Especiales». Un análisis detallado de este proceso puede verse en Cabeza Pereiro, J. (2002). Convergencia entre regímenes. *Temas Laborales*. 66, p. 46 y ss.

legislativas más recientes⁴⁴. En todos estos Acuerdos y desarrollos legislativos se propone una simplificación cualitativa de la estructura interna del Sistema, suprimiendo, con unos horizontes temporales más o menos próximos, algunos Regímenes Especiales. Esta evolución es más coherente con las previsiones constitucionales *ex art.* 41 CE y el conjunto de valores constitucionales, que no se compadece bien con diferencias en las prestaciones por las mismas contingencias entre los colectivos protegidos por distintos regímenes.

Actualmente, la cláusula de cierre de la ordenación legal de los Regímenes Especiales la proporciona el artículo 10 de la vigente LGSS, que, como hemos señalado *ut supra*, continúa justificando su existencia respecto de determinados colectivos profesionales entre los que se contempla el constituido por los «Funcionarios públicos, civiles y militares».

Del citado artículo 10 se constata el carácter todavía incompleto del proceso de convergencia e integración de regímenes, pues todavía pesan singularidades importantes y lejos de cristalizar en dos grandes regímenes públicos (de trabajadores por cuenta ajena y de trabajadores autónomos), aún subsisten regímenes especiales de trabajadores del mar, de estudiantes y, sobre todo, los de funcionarios públicos, civiles y militares. Asimismo, se mantiene el reforzamiento legal de la tendencia hacia la homogeneidad con el Régimen General, como paradigma y eje referente del Sistema de Seguridad Social en su conjunto, que se consagra y reitera en los apartados 3, 4 y 5 del citado precepto de la vigente Ley General de la Seguridad Social.

Es cierto que la fragmentación de la protección en los llamados regímenes especiales de Seguridad Social presenta actualmente una cierta regresión limitada, pero significativa. Ello obedece a tres motivos funda-

⁴⁴ Así sucedió con el Acuerdo Social sobre «mejora y desarrollo del sistema de protección social», de 9 de abril de 2001, cuyo apartado VII se dedica a la «convergencia» de los Regímenes Especiales. Un objetivo de simplificación y racionalización presente, si bien solo para los trabajadores agrarios por cuenta propia, en el Acuerdo sobre Encuadramiento y Cotización a la Seguridad Social de estos trabajadores, firmado el 20 de octubre, que propone su integración en el RETA, lo que finalmente se consiguió, con la Ley 18/2007, de 4 de julio. Y también es atendido, de nuevo con carácter general, por el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006, «desarrollado» parcialmente por la Ley 40/2007 y, años más tarde, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, por el que se integra el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social y la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

mentales. El primero es la revalorización del principio de igualdad y no discriminación que impone la eliminación de diferencias en los diversos aspectos de la protección social (asistencia sanitaria, pensiones mínimas, etc.). El segundo, es la constatación de que, desde el punto de vista económico-financiero, la fragmentación de los colectivos asegurados genera problemas de gestión ya casi insostenibles. Y el tercer motivo obedece al hecho constatado de que para organizar las estrategias reformistas de racionalización y de contención conviene igualar y homogeneizar a los sujetos protegidos, integrándolos dentro de dos grandes regímenes de Seguridad Social: de una parte, en el Régimen General de trabajadores por cuenta ajena (que podría permitir la inclusión también de los regímenes funcionariales actuales, aunque con sus correspondientes peculiaridades y especificidades) y de otra, en el Régimen General de Trabajadores Autónomos⁴⁵.

Con todo, es indudable que el proceso de integración de los diversos colectivos protegidos, hoy encuadrados en algunos Regímenes Especiales, exigirá un largo proceso de racionalización y de convergencia interna e implicará una ingente operación financiera que, por el momento, parecer difícil de abordar. Sin olvidar que algunos de esos colectivos tendrán que mantener especialidades de carácter técnico, administrativo y financiero, e incluso en el ámbito de su acción protectora, como ocurre especialmente con el personal militar.

La reforma en curso pretende avanzar con este objetivo de simplificación, racionalización y convergencia entre los distintos regímenes públicos de Seguridad Social. La idea-fuerza de la racionalización de la estructura interna del Sistema obedece, en definitiva, a una razón de eficiencia en la gestión, pero también responde a la búsqueda de la equidad y homogeneidad de la protección social de la población, reforzando el criterio legal de generalizar el tratamiento protector otorgado actualmente por el RGSS como ideal de cobertura y referente del proceso reformista⁴⁶.

⁴⁵ En esta dirección, el Informe de evaluación de los resultados del Pacto de Toledo de 2003 señaló que «debe impulsarse la labor de simplificación en orden a la existencia futura de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro, los trabajadores por cuenta propia».

⁴⁶ No obstante, López Gandía, J. La convergencia entre regímenes de seguridad social, ob. cit., p. 216, considera que la aplicación del principio de homogeneidad contemplado en el art. 10 de la vigente Ley General de Seguridad Social no deja de ser irrelevante cara a regulaciones futuras de carácter legislativo, cuyo verdadero límite se encuentra en el art. 14 de la CE, con todas las limitaciones y dificultades aplicativas puestas de manifiesto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

5. LA ASIGNATURA PENDIENTE: LA CONVERGENCIA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

5.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Los Regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos se han considerado siempre un mundo aparte, no solo en relación con los trabajadores del sector privado, sino incluso con respecto a los colectivos de funcionarios que, desde los años ochenta, se fueron integrando en el RGSS, como los de la Administración Local o de las Comunidades Autónomas, o los que ya lo estaban, como el personal estatutario, los funcionarios de la Seguridad Social o los propios trabajadores del sector público.

Por ello han permanecido siempre al margen de los debates sobre viabilidad del Sistema de Seguridad Social que arranca de los Pactos de Toledo. Es posible inquirir que dicha exclusión no es solo un problema de pervivencia de privilegios a los que los funcionarios no han querido renunciar, sino también un problema de racionalidad interna en los procesos de gestión pública, que están presididos por rémora de viejas prácticas.

Ni las Recomendaciones 4.^a y 6.^a, ni los *Acuerdos de 1996 y de 2001 sobre convergencia de los Regímenes de Seguridad Social y la tendencia hacia la simplificación y racionalización de la estructura del Sistema de Seguridad Social, mencionan a los Regímenes especiales de funcionarios.*

Todo ello ha generado en parte de la doctrina serias dudas acerca de la propia naturaleza de estos Regímenes especiales, considerándolos ajenos al Sistema de Seguridad Social. Y ello pese a que las tres leyes reguladoras de las tres Mutualidades administrativas califican al mecanismo mutualista que, respectivamente, regulan, como «Seguridad Social».⁴⁷

⁴⁷ Por ello, López Gandía, J. (2005). La convergencia entre regímenes de Seguridad social, ob. cit., p. 224 opina que, mientras que el Mutualismo se configura como parte de nuestro sistema de Seguridad Social, es más dudosa la integración en el mismo del Régimen de Clases Pasivas del Estado, que, aunque también se concibe como mecanismo de cobertura, tiene unas peculiaridades prestacionales, financieras y de gestión que lo alejan de las normas que rigen en el sistema de Seguridad Social. Por su parte, Monereo Pérez, J. L. *Proceso de convergencia e integración de los regímenes de seguridad social: significación y aspectos críticos*, ob. cit., p. 126-127, sostiene que no cabe ninguna duda de que la Seguridad Social de los funcionarios públicos es verdadera Seguridad Social en el sentido del art. 41 CE, aparte de que su regulación normativa específica vigente la autocalifique de Seguridad Social. En este sentido, considera que el art. 41 CE es una norma directiva que contiene la orientación político-jurídica hacia la unificación institucional de la Seguridad Social.

No cabe duda de que el sistema de protección social de los funcionarios públicos, fruto de su propia evolución histórica, es el más fragmentado, desigual y con mayor dispersión normativa, requiriendo desde hace mucho tiempo de una profunda reforma. Si bien es cierto que el legislador es consciente de estas extraordinarias deficiencias que ha reiteradamente denunciado gran parte de la doctrina, en el proceso de racionalización y simplificación de nuestro sistema de Seguridad Social está pendiente una reflexión en profundidad sobre los regímenes especiales de los funcionarios públicos y su aparente exclusión del proceso de reforma general.

La justificación de la existencia de un sistema de protección de riesgos sociales específico para los funcionarios públicos del Estado, tanto civiles como militares, ha sido siempre cuestionada por la doctrina, poniendo el acento, principalmente, en el hecho de que la transferencia de nuevas competencias a las CC. AA. ha propiciado que el número de funcionarios estatales se haya reducido, por lo que en consecuencia, subsiste un mecanismo particular de protección social solamente para un tercio del total de funcionarios públicos. No parece razonable que unos funcionarios se encuentren amparados por el Régimen General y otros en los Regímenes especiales, con diferente regulación, prestaciones, financiación y gestión⁴⁸. La persistencia de esta diferente respuesta protectora, que se sigue proyectando en numerosos aspectos, genera importantes e injustificables quiebras de los principios de coherencia, equidad y racionalidad del sistema⁴⁹.

En las reformas que se han ido efectuando respecto a determinadas prestaciones en la Seguridad Social, como maternidad, riesgo durante el embarazo o la lactancia, prestaciones familiares, etc. los regímenes de funcionarios se han considerado un régimen especial más. Pero, la extensión a dichos regímenes de las nuevas regulaciones no se ha efectuado a través de la vía de la disposición adicional 8.^a de la 11.^a bis de la precedente LGSS, sino que se ha llevado a cabo mediante la elaboración de normas propias,

⁴⁸ En este sentido, *Vid.*, Alarcón Caracuel, M. R. y González Ortega, S. (1988). *Las pensiones de los funcionarios públicos en España*. Madrid, Mapfre; Gonzalo González, B. y Nuño Rubio J. L. (1997). *Seguridad Social de los funcionarios públicos en España*. Madrid. Marcial Pons; López Gandía, J. y Momparler Carrasco, M. Á. (2004) La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas ante los sistemas privados de pensiones, RDS 25/2004; y Blasco Lahoz, J. F., López Gandía, J. y Momparler Carrasco, M. Á. (2005). *Los regímenes especiales de la Seguridad Social*, 4^a ed., Valencia, Tirant.

⁴⁹ En este sentido, Monereo Pérez, J. L. (2011). en *Proceso de convergencia e integración de los regímenes de seguridad social: significación y aspectos críticos*, ob. cit, p. 126, defiende la supresión de los Regímenes especiales de funcionarios por la extremada diversidad normativa que ocasiona la quiebra o erosión de la seguridad y coherencias jurídicas y desigualdad de tratamientos protectores, entre otros.

lo que, según algunos autores, confirmaría su carácter de regímenes «peri-féricos» del Sistema.

Lo cierto es que la fragmentación en los sistemas de protección social, fruto de un largo proceso de evolución histórica, tanto entre los propios empleados públicos como respecto de los demás trabajadores por cuenta ajena, cada vez resulta más difícil de justificar⁵⁰. Se cuestiona especialmente el privilegio que mantiene la protección mutualista en el ámbito de la asistencia sanitaria que permite la gestión por entidades privadas de asistencia sanitaria⁵¹.

Todo ello ha determinado que la doctrina mayoritaria considere que los regímenes de protección social funcionariales sean una asignatura pendiente en el proceso de racionalización y simplificación de nuestro Sistema de Seguridad Social y se haya venido reclamando la necesidad de dar pasos firmes en el proceso de convergencia gradual de los Regímenes especiales de los funcionarios públicos hacia un gran régimen general de Seguridad Social, considerando como premisa ineludible su inclusión en la dinámica de la reforma de las pensiones y de su instrumento político-social fundamental: el Pacto de Toledo y sus sucesivas Revisiones.

5.2. UN PASO DECISIVO: LA INTEGRACIÓN EN EL RGSS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2011

En el proceso dirigido a alcanzar la máxima homogeneidad y suprimir las diferencias existentes entre el RGSS y el Régimen de Clases Pasivas del Estado, la Disposición adicional sexagésima segunda de la Ley 2/2008, de presupuestos generales del Estado para 2009, ordenó al gobierno para que, previa negociación con las organizaciones sindicales en la Mesa del Diálogo Social existente para el seguimiento y desarrollo del Pacto de Toledo, propusiese las medidas legales necesarias en orden a continuar el proceso de armonización del Régimen de Clases Pasivas del Estado con el RGSS.

Con este objetivo, un paso decisivo en la tendencia hacia la reconducción de los regímenes funcionariales hacia el Régimen General, tuvo lugar

⁵⁰ *Vid.* Rodríguez Cardo, I. A. (2008). *La Seguridad Social de los Empleados, Cargos y Servidores Públicos*. Navarra, Thomson Aranzadi, p. 91.

⁵¹ Algunos autores defienden la extensión a todos los trabajadores de esta forma de prestar la asistencia sanitaria, como Tortuero Plaza, J. L. y Panizo robles, J. A. (2003). *Estructura del sistema de Seguridad social. Convergencia de regímenes*. Madrid, Fundación Alternativas, p. 51 y ss. y López Gandía, J. y Momparler Carrasco, M. Á., en ob. cit.

con el Real Decreto ley 13/2010, de 3 de diciembre, de Actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y el empleo, cuyo artículo 20 acuerda la inclusión en el RGSS de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011, lo que supone el inicio del fin del sistema de clases pasivas⁵².

La justificación la encontramos en el apartado IX de su exposición de motivos, que establece como objetivo «simplificar y armonizar los actuales sistemas de pensiones públicas y lo que en el contexto actual es más relevante, se incrementa el número de cotizantes a la Seguridad Social y, en consecuencia, los ingresos de la Tesorería General de la Seguridad Social».

Sin embargo, el objetivo de alcanzar un único sistema contributivo y de reparto de las pensiones no parece alcanzarse con la previsión contenida en el artículo 20 de dicho Real Decreto-Ley, al afectar la integración exclusivamente a los funcionarios ingresados a partir del 1 de enero de 2011, poniendo de manifiesto, por el contrario, un evidente un ánimo recaudatorio, al afectar la integración solo a las pensiones y no a todas las prestaciones

⁵² «Artículo 20. Inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011.

Uno.

1. Con efectos de 1 de enero de 2011 y vigencia indefinida, el personal que se relaciona en el artículo 2.1 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, excepción hecha del comprendido en la letra i), estará obligatoriamente incluido, a los exclusivos efectos de lo dispuesto en dicha norma y en sus disposiciones de desarrollo, en el Régimen General de la Seguridad Social siempre que el acceso a la condición de que se trate se produzca a partir de aquella fecha.

2. La inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal a que se refiere el apartado anterior respetará, en todo caso, las especificidades de cada uno de los colectivos relativas a la edad de jubilación forzosa, así como, en su caso, las referidas a los tribunales médicos competentes para la declaración de incapacidad o inutilidad del funcionario.

En particular, la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal militar de carácter no permanente tendrá en cuenta las especificidades previstas respecto de las contingencias no contempladas por figuras equivalentes en la acción protectora de dicho Régimen.

Además, la citada inclusión respetará para el personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, con las adaptaciones que sean precisas, el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado.

Dos. El personal incluido en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas a 31 de diciembre de 2010 que, con posterioridad a dicha fecha y sin solución de continuidad, ingrese, cualquiera que sea el sistema de acceso, o reingrese, en otro Cuerpo que hubiera motivado, en dicha fecha, su encuadramiento en el Régimen de Clases Pasivas, continuará incluido en dicho régimen.

Continuarán rigiéndose por la normativa reguladora del Régimen de Clases Pasivas del Estado los derechos pasivos que, en propio favor o en el de sus familiares, cause el personal comprendido en la letra i) del artículo 2.1 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado».

del sistema, como sí ocurrió con la integración en el Régimen General de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local⁵³.

No es de extrañar que la decisión de suprimir progresivamente el Régimen de Clases Pasivas se adoptase en un contexto de crisis económica severa y en medio de un profundo debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida y el consiguiente número de pensionistas, unido al bajo crecimiento demográfico, entre otras causas.

Pocos años después, la LGSS, confirma en su Disposición adicional tercera, la definitiva inclusión de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso en el RGSS⁵⁴.

Esta evolución normativa demuestra la decidida intención del legislador de realizar gradualmente la opción de política legislativa encaminada a establecer una estructura dualista de regímenes de Seguridad Social: un Régimen General de Trabajadores por cuenta ajena (en sentido amplio, comprendiendo a los trabajadores asalariados y a los funcionarios públi-

⁵³ Algunos autores señalan que al afectar la integración exclusivamente a los funcionarios que ingresen a partir del 1 de enero de 2011 y no a la totalidad, más que pretenderse una integración plena que garantice un único sistema contributivo y de reparto a las pensiones, pone de manifiesto un ánimo recaudatorio, limitándose además la integración a las pensiones y no a todas las prestaciones del sistema, como sí se llevó a cabo con el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril por el que se integró en el Régimen General de la Seguridad Social, el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local. En este sentido, se pronuncia De Torres Díez-Madroño, P. (2013). La integración en el régimen general de la Seguridad Social de los funcionarios públicos a partir del 1 de enero de 2011: Diferencias destacables con el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. Madrid, 104, p. 122.

⁵⁴ «Disposición adicional tercera:

1. Con efectos de 1 de enero de 2011, el personal que se relaciona en el artículo 2.1 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, excepción hecha del comprendido en la letra i), estará obligatoriamente incluido, a los exclusivos efectos de lo dispuesto en dicha norma y en sus disposiciones de desarrollo, en el Régimen General de la Seguridad Social siempre que el acceso a la condición de que se trate se produzca a partir de aquella fecha.

2. La inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal a que se refiere el apartado anterior respetará, en todo caso, las especificidades de cada uno de los colectivos relativas a la edad de jubilación forzosa, así como, en su caso, las referidas a los tribunales médicos competentes para la declaración de incapacidad o inutilidad del funcionario.

En particular, la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal militar de carácter no permanente tendrá en cuenta las especificidades previstas respecto de las contingencias no contempladas por figuras equivalentes en la acción protectora de dicho Régimen.

Además, la citada inclusión respetará para el personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, con las adaptaciones que sean precisas, el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado».

cos, en calidad de empleados) y un Régimen General de Trabajadores por cuenta propia o autónomos (comprensivo de todos los trabajadores autónomos con independencia de su tipología y de las actividades profesionales desplegadas en calidad de autoempleo).

Con ello se pretende ganar en coherencia y equidad, en línea con el pensamiento mayoritario de la doctrina científica, que no encuentra justificación a la pervivencia de regímenes particulares para determinados colectivos. No obstante, como advierten algunos autores, dicho proceso de convergencia debe tender a crear una estructura interna homogénea pero con arreglo a criterios racionales, una «unidad en la diversidad» en cuyo interior coexistan las peculiaridades lógicas y necesarias de acuerdo con los principios que informan todo el Sistema de Seguridad Social⁵⁵.

De entrada, dicha integración no afecta a las prestaciones de incapacidad temporal, maternidad y paternidad⁵⁶, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, las indemnizaciones por acto de servicio, la asistencia sanitaria y la prestación farmacéutica, que seguirán rigiéndose por las normas del Mutualismo Administrativo. Únicamente afecta a las prestaciones de jubilación, invalidez en sus diferentes modalidades y a las prestaciones de viudedad, orfandad y a favor de familiares.

Por otra parte, quedan excluidos de la integración en el RGSS los expresidentes, vicepresidentes y ministros del Gobierno de la Nación, los expresidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado, los expresidentes del Tribunal Supremo, los expresidentes del Consejo General del Poder Judicial, los expresidentes del Tribunal Constitucional, los ex defensores del pueblo y fiscales generales del Estado, que adquieran tal condición a partir del 1 de enero de 2011, cuyo régimen de Seguridad Social seguirá rigiéndose por las normas de Clases Pasivas del Estado. La exclusión de este personal no encuentra justificación alguna, por mucho que las pensiones que perciben estén sometidas a las previsiones contempladas en el art. 10.5 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1981, dado que se abonan con cargo al mismo capítulo y sección que el resto de las pensiones de Clases Pasivas del Estado.

Además de las diferencias existentes en la regulación de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas y las que otorga el RGSS, tanto en los re-

⁵⁵ Es de esta opinión Monereo Pérez, J. L., en ob. cit., p. 115.

⁵⁶ La maternidad y la paternidad constituye para el funcionario protegido por el Mutualismo Administrativo un permiso retribuido y no una prestación de Seguridad Social de conformidad con el art. 49 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

quisitos como en las cuantías, que no nos detendremos a exponer para no desviarnos del objetivo del presente estudio, el Régimen General a partir del 1 de enero de 2011 de los funcionarios de nuevo ingreso implica cambios, tanto en la cotización del funcionario, como en la aportación del Estado.

Y es que la integración ha supuesto un cambio en el modelo de financiación, al pasar de una financiación presupuestaria a una financiación contributiva, donde, tanto la aportación del Estado como la cotización del funcionario no se efectúa en función del haber regulador fijado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino de las retribuciones realmente percibidas por el trabajador. Ello implica una mayor carga contributiva, dado que el haber regulador fijado por la Ley de Presupuestos de cada año es inferior a las retribuciones realmente percibidas, lo que supone un incremento de gasto para la Administración y un mayor coste para el trabajador que verá incrementada considerablemente el importe mensual de la aportación que deberá realizar.

De esta manera, el personal integrado en el RGSS, cotizará de conformidad con su salario real, con un tope máximo de base de cotización fijada para grupo de cotización en cada ejercicio económico por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y recogido además en la Orden anual de cotización que al efecto se dicte por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Dicho tope excede en exceso del fijado para los funcionarios que permanecen en el Régimen de Clases Pasivas que, como se ha indicado, se encuentra determinado por el haber regulador fijado anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos.

Pero además de soportar un tope de cotización superior, los que se integran en el RGSS han de soportar, además, una segunda cotización, que viene determinada por la obligación de mantener la cotización al mutualismo administrativo, ya que la integración en el Régimen General de la Seguridad Social es parcial, afectando solo a la protección por jubilación, invalidez, viudedad y orfandad, manteniendo la cobertura del resto de las contingencias a través del mutualismo administrativo.

En conclusión, la integración supone un mayor sacrificio económico para el funcionario integrado el Régimen General, al que le resultará más costosa la cobertura de las pensiones que a sus compañeros de carrera profesional que continúan percibiéndolas por el Régimen de Clases Pasivas (De Torres, 2013)⁵⁷.

⁵⁷ Este autor efectúa un interesante estudio comparativo de las cotizaciones y de las pensiones de los funcionarios que han permanecido en el Régimen de Clases Pasivas y de las de aquellos que se han integrado en el Régimen General de la Seguridad Social por haber ingresado a partir del 1 de enero de 2011.

En el concreto ámbito del Régimen especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, como consecuencia de dicha integración y con el fin de acercar la acción protectora del citado colectivo a la establecida por el Régimen General de la Seguridad Social, pero manteniendo el especial tratamiento que el Régimen de Clases Pasivas del Estado concede a las pensiones que derivan de acto de servicio, se publicó el Real Decreto 71/2019, de 15 de febrero, por el que se regulan las pensiones e indemnizaciones del régimen de Clases Pasivas del Estado de los militares de complemento y de los militares profesionales de tropa y marinería con una relación de servicios de carácter temporal.

Además, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 20.1 y 20.2 del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de Actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y el empleo, que establecía que la citada inclusión RGSS respetaría para el personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, con las adaptaciones que fuesen precisas, el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado, se promulgó el Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, sobre procedimiento, condiciones y alcance del reconocimiento de las prestaciones de incapacidad permanente y muerte y supervivencia para el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado derivado de su inclusión en el RGSS.

En dicha norma se afirma que el respeto al régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado supone que

«el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en los supuestos de incapacidad permanente o fallecimiento en acto de servicio o como consecuencia de atentado terrorista, tenga derecho a la pensión que corresponda conforme a la normativa del Régimen General de la Seguridad Social, así como a un complemento extraordinario de pensión equivalente a la diferencia entre el importe de la pensión por contingencias profesionales de la Seguridad Social y la cuantía de la pensión extraordinaria que por el mismo hecho causante hubiere correspondido en aplicación de las normas del Régimen de Clases Pasivas del Estado⁵⁸».

⁵⁸ La cuestión más significativa del procedimiento que contempla para el reconocimiento de las prestaciones de incapacidad permanente y muerte y supervivencia para el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, radica en el mantenimiento de las Juntas Médico Periciales de la Sanidad Militar, los órganos

Asimismo, en consonancia con lo recogido en la disposición adicional tercera de la LGSS/2015, que indica que la integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el RGSS lo es a los exclusivos efectos de Clases Pasivas, el Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, confirma que se mantiene la acción protectora gestionada por las respectivas mutualidades de funcionarios.

5.3. EL TRASPASO DE COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES DE CLASES PASIVAS AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

Un paso trascendental en el proceso de convergencia e integración de los Regímenes especiales de funcionarios en el RGSS, tuvo lugar con la publicación del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, sentando las bases para la atribución de la gestión del régimen de clases pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al atribuir en su artículo 22 a dicho departamento ministerial la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de clases pasivas⁵⁹.

Poco después, el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, suprime en su artículo 4 la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas en el Ministerio de Hacienda, a la vez que crea otra Dirección General, pero solo de Costes de Personal.

El toque de gracia se dio durante la situación de estado de alarma motivado por la covid-19, mediante la publicación del Real Decreto Ley 15/2020, de 21 de abril, cuya disposición adicional sexta atribuye

periciales especializados en materia de salud en la Guardia Civil y los Tribunales Médicos de la Policía Nacional, para evaluar la pérdida de condiciones psicofísicas del personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Asimismo, señala en su artículo 3.2, que el personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil queda excluido de la protección otorgada por el RGSS correspondiente a la incapacidad permanente parcial, las lesiones permanentes no invalidantes y al complemento de gran invalidez a que se refiere el artículo 196.4 de la LGSS y que para dichas contingencias mantendrán la acción protectora prevista en la normativa específica del Régimen especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

⁵⁹ Artículo 22.1 del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, dispone: «Artículo 22.1: Corresponde al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de Seguridad Social y clases pasivas, así como la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración y de políticas de inclusión».

la gestión del régimen de clases pasivas, hasta entonces atribuida a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda (a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, en el caso de los funcionarios militares), al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), entidad gestora de la seguridad social adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a partir de la fecha que se determine en el real decreto por el que se desarrolle la estructura orgánica básica del referido departamento ministerial⁶⁰.

No obstante, el Tribunal Constitucional, por Sentencia 111/2021, de 13 de mayo de 2021 (Recurso de inconstitucionalidad 2295-2020), declaró inconstitucionales y nulas las disposiciones adicionales sexta y séptima, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, al no apreciar «la extraordinaria y urgente necesidad» que pudiera justificar el empleo del decreto ley para llevar a cabo la regulación contenida en las disposiciones impugnadas por la circunstancia de la declaración del estado de alarma, en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la pandemia de covid-19. En este sentido, entiende el TC que nada impedía al Gobierno haber presentado un proyecto de ley que abordase las modificaciones legislativas del régimen de clases pasivas necesarias para acomodarlo a la decisión de traspasar su gestión al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero (Fundamento jurídico 7).

Si bien, el TC con el fin de evitar el vacío normativo que se produciría en cuanto a la gestión del régimen especial de Clases Pasivas, establece una excepción a la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 LOTC, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, «para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como lo son en este caso los derechos de los beneficiarios de las prestaciones del régimen de clases pasivas. Estos podrían experimentar un perjuicio si las disposiciones del Real Decreto-Ley 15/2020 declaradas inconstitucionales fueran asimismo anuladas de forma inmediata». Por ello, difiere la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad hasta el 1 de enero de 2022 «a fin de que antes de que expire ese plazo se pueda

⁶⁰ En este sentido, el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, había establecido como fecha para hacerse efectiva la adaptación normativa el 6 de octubre de 2020 (disposiciones adicional tercera y transitoria segunda.6).

proceder a sustituir la regulación declarada inconstitucional y nula (por incumplimiento del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE) por la regulación legal pertinente» (Fundamento jurídico 8).

Finalmente, dicha regulación legal se llevó a cabo por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el 2022, que consagra la definitiva atribución de la gestión de las prestaciones del Régimen de Clases Pasivas al INSS. No obstante, contempla en su Disposición transitoria tercera un régimen transitorio, atribuyendo temporalmente la gestión a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, hasta que se culmine el proceso de adaptación de la gestión administrativa, contable, presupuestaria y financiera que permita la asunción definitiva de la gestión por el INSS.

No cabe duda de que la atribución de la gestión de las prestaciones del Régimen de Clases Pasivas al INSS representa un paso decisivo en el proceso de convergencia y simplificación entre los regímenes públicos de Seguridad Social, que obedece a una razón de eficiencia en la gestión, pero también responde a la búsqueda de la equidad y homogeneidad de la protección social con el otorgado por el RGSS, como ideal de cobertura y referente del proceso reformista.

Por otra parte, declarada formalmente la extinción de uno de los dos mecanismos de cobertura de los Regímenes especiales de Seguridad Social de funcionarios —el Régimen de Clases pasivas— ha surgido con más fuerza el debate en torno a la justificación de la supervivencia del Mutualismo administrativo, sobre todo teniendo en cuenta que únicamente otorga protección a un pequeño colectivo de funcionarios.

Podría considerarse que con la integración de los funcionarios públicos a partir del 1 de enero de 2010 en el RGSS a efectos de pensiones y con la transferencia de la gestión de las clases pasivas al INSS, se ha producido un importante impulso en el tortuoso proceso de homogeneización de la protección social de este colectivo. Sin embargo, la continuidad del Régimen de Clases pasivas para aquellos funcionarios que ingresaron en la Administración antes de esa fecha, así como el mantenimiento de la acción protectora del mutualismo administrativo, pone de manifiesto que aún queda mucho camino por recorrer en la consecución de esa pretensión legal de homogeneización.

Además, podemos afirmar que las medidas adoptadas, lejos de simplificar el sistema de protección social de los funcionarios, ha venido a generar aún más categorías diferenciadas en función de donde hayan quedado encuadrados los distintos colectivos, incrementando su complejidad y dispersión.

Como a corto plazo, no parece viable una armonización de conjunto, podría ponerse en marcha una primera etapa transitoria de simplificación del régimen jurídico actual, tanto del sistema de Clases Pasivas hasta su desaparición por muerte natural, como del mutualismo administrativo, mediante la integración de las tres mutualidades de funcionarios en una sola hasta su integración plena en el RGSS, que algunos autores proponen que pudiera llevarse a cabo a través de un Sistema especial.

La evidente complejidad subjetiva existente en el sistema actual de protección social de los funcionarios, su ingente diversidad y su dispersión normativa hace necesario establecer fórmulas que estén en armonía con la evolución y las tendencias de funcionamiento de nuestro moderno Sistema de Seguridad Social.

6. REFLEXIONES FINALES

La estructura del Sistema español de Seguridad Social se ha caracterizado, desde sus inicios, por su fragmentación y estructura dualista, ya que junto a una protección común o general constituida por el Régimen general, diseñado como ideal de cobertura, se establecieron unos mecanismos protectores de determinados colectivos, englobados en lo que se conoce como regímenes especiales, entre los que se encuentran los de los funcionarios públicos.

Si bien la actual LGSS/2015, continúa justificando la existencia de regímenes especiales para determinados colectivos profesionales, se mantiene el reforzamiento legal de la tendencia a la homogeneidad y convergencia con el Régimen general, como paradigma y eje del Sistema de Seguridad Social, habiéndose puesto en marcha diversos procesos de integración gradual y progresiva de Regímenes especiales de determinados colectivos profesionales en el RGSS.

Debido a su propia evolución histórica, el sistema de protección social de los funcionarios públicos es el más fragmentado, desigual y con mayor dispersión normativa, requiriendo desde hace mucho tiempo de una profunda reforma. Si bien es cierto que el legislador es consciente de estas extraordinarias deficiencias que ha reiteradamente denunciado gran parte de la doctrina, no ha abordado de forma definitiva esa necesaria reforma de conjunto de estos regímenes protectores, constituyendo la asignatura pendiente del proceso de racionalización y simplificación de nuestro sistema de Seguridad Social.

La protección social especial de los funcionarios públicos en España ha permanecido en silencio y al margen de los debates sobre la viabilidad y el futuro del Sistema de Seguridad Social que arrancan de los Pactos de Toledo. Tal ausencia ha sido una confirmación del mundo aparte que ha constituido siempre el mutualismo administrativo y el sistema de Clases pasivas en relación, no solo con los trabajadores del sector privado, sino incluso con demás funcionarios que desde los años ochenta se han integrado en el RGSS o ya lo estaban desde el principio.

Un paso decisivo en la tendencia a la reconducción de los Regímenes especiales de Seguridad social de los funcionarios hacia el RGSS tuvo lugar con el Real Decreto-Ley 12/2010, de 3 de diciembre, que acuerda la inclusión en el RGSS de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011, lo que supuso el inicio del fin del vetusto sistema de clases pasivas. No obstante, dicha integración solo afecta a las pensiones, quedando a salvo la protección que otorga a dicho colectivo el mutualismo administrativo.

Declarada formalmente la extinción de uno de los dos mecanismos de cobertura de los Regímenes especiales de Seguridad Social de funcionarios—el Régimen de Clases pasivas— y tras el definitivo traspaso de su gestión al INSS, ha surgido con más fuerza el debate en torno a la justificación de la supervivencia del Mutualismo administrativo y, por ende, de los citados Regímenes especiales, sobre todo teniendo en cuenta que únicamente otorgan protección a un pequeño colectivo de funcionarios.

La evidente complejidad subjetiva existente en el sistema actual de protección social de los funcionarios, su ingente diversidad y su dispersión normativa hace necesario establecer fórmulas que estén en armonía con la evolución y las tendencias de funcionamiento de nuestro moderno Sistema de Seguridad Social. Ante esta situación la doctrina mayoritaria se inclina, bien a favor de la extinción del mutualismo administrativo y su posterior integración en el RGSS, bien a favor del establecimiento de un único sistema de protección social mutualista para los funcionarios públicos que integre los tres existentes en la actualidad y que ponga fin a su complejidad y dispersión normativa.

En todo caso, la pretendida integración en el RGSS, como la tendencia lógica dirigida a la creación de dos regímenes públicos de Seguridad social, uno que integraría a todos los trabajadores por cuenta ajena, en el que se incluirían a todos los funcionarios públicos sin excepción; y otro a los trabajadores por cuenta propia, exigirá un largo proceso de evolución y flexibilización, tanto de los mecanismos de protección social de los funcionarios, como del propio RGSS, que posibilite la coordinación interna

respetando las peculiaridades de los funcionarios incorporados y garantizando los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

Ya que a corto plazo no parece viable una armonización de conjunto, podría ponerse en marcha una primera etapa transitoria de simplificación del régimen jurídico actual, tanto del sistema de Clases Pasivas hasta su desaparición por muerte natural, como del mutualismo administrativo, mediante la integración de las tres mutualidades de funcionarios en una sola, hasta su integración plena en el RGSS, que algunos autores proponen que pudiera llevarse a cabo a través de Sistema especial.

El tiempo lo dirá, pero todo apunta a que el mutualismo militar y, por ende, el Régimen especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, tal y como ha llegado hasta nuestros días, que no es sino el fruto de la evolución de aquellas precoces y pioneras mediadas e instituciones que protegieron a los hombres de armas desde la Baja Edad Media, solo será el recuerdo de un glorioso pasado, si bien nunca se le podrá negar su relevante contribución a la constitución del sistema de protección social de los funcionarios públicos, e incluso a la configuración del nuestro actual Sistema de Seguridad Social.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón Caracuel, M. R. y González Ortega, S. (1988). *Las pensiones de los funcionarios públicos en España*. Madrid, Mapfre.
- Alonso Olea, M. (1977). *Instituciones de la Seguridad Social*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Alonso Olea, M. y Serrano Guirado, E. (1957). *La Seguridad Social de los Funcionarios Públicos*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J. L. (2002). *Instituciones de la Seguridad Social*. Madrid, Cívitas.
- Álvarez Roesete, A. (2009). Elaborados con calma, ejecutados con prisa. El avance de los seguros sociales del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950. *La previsión social en la historia*. Madrid, Siglo XXI.
- Blasco Lahoz, J. F. López Gandía, J. y Momparler Carrasco, M. Á. (2005). *Los regímenes especiales de la Seguridad Social*. 4ª ed. Valencia, Tirant.
- Cabeza Pereiro, J. (2002). Convergencia entre regímenes. *Temas Laborales*. 66.

- De Torres Díez-Madroño, P. (2013). La integración en el régimen general de la Seguridad Social de los funcionarios públicos a partir del 1 de enero de 2011: Diferencias destacables con el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. Madrid, 104.
- García de la Rasilla Ortega, M. C. (1987). El Montepío Militar. La asistencia social en el Ejército de la segunda mitad del siglo XVIII. *Revista de Historia Militar*. Madrid. 63.
- Gonzalo González, B. y Nuño Rubio, J. L. (1997). *Seguridad Social de los funcionarios públicos en España*. Madrid, Marcial Pons.
- Gorell Hernández, J. et al. (2014). *Lecciones de Seguridad Social*. 4ª ed., Madrid, Técnos.
- Herráiz de Miota, C. (2005). Los Montepíos militares del siglo XVIII como origen del sistema de clases pasivas del Estado. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Economía y Sociología*. Madrid. 56.
- Monereo Pérez, J. L. (2011). Proceso de convergencia e integración de los regímenes de seguridad social: significación y aspectos críticos. *Temas Laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. Madrid. 112.
- Jordana de Pozas, L. (1951). La seguridad social de los funcionarios públicos en España. *Cuadernos de Política Social*. Madrid. 12.
- Junquera González, J. (1975). Comentarios a la nueva Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos *Documentación Administrativa*, 164, Madrid.
- López García, J. (2005). La convergencia entre regímenes de Seguridad Social. *Temas Laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. 81.
- Puell de la Villa, F. (2008). *Historia de la protección social militar (1265-1978). De la Ley de las Partidas al ISFAS*. Madrid, Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
- Rodríguez Cardo, I. A. (2008). *La Seguridad Social de los Empleados, Cargos y Servidores Públicos*. Navarra, Thomson Aranzadi.
- Romero Lucas, I. M. (2022). *Ámbito subjetivo de la previsión social militar: evolución histórica y régimen vigente* [Tesis doctoral]. Universidad Rey Juan Carlos (Tesauro).
- (2022) *La previsión social militar: origen y evolución*. Madrid, BOE.,
- Segura Graíño, C. (2009) ¿Previsión social en la Edad Media? y Carasa, P. De la cultura de la protección a la cultura de la previsión. En: *La previsión social en la historia*. Madrid, Siglo XXI.

- Tortuero Plaza, J. L. y Panizo Robles, J. A. (2003). *Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia de regímenes*. Madrid, Fundación Alternativas.
- Vida Soria, J. (1972). Régimen General y Regímenes Especiales en el Sistema de la Seguridad Social Española. *Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo*. Madrid. 3.