

¿Desaparecen las clases pasivas?

Enrique Giménez-Reyna. Abogado
Presidente del Consejo de Estudios de Fundef¹

INTRODUCCIÓN

¿Desaparecen las clases pasivas?

Esa es la pregunta genérica que los funcionarios se han hecho estos días. Y ello a cuento de la reforma del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, que parece que ha pasado desapercibida, y de unas disposiciones (adicionales) que se incluían en un Real Decreto en el que se pasaban a la Seguridad Social las funciones, los medios materiales y personales y los órganos que se encargaban de la gestión de las clases pasivas, que, obviamente, no desaparecen como con una sesión de gaseado. Afortunadamente, seguimos viviendo los que las formamos.

El Régimen de Clases Pasivas del Estado², según Wikipedia, es el régimen legal específico de protección frente a los riesgos de vejez, incapacidad, muerte y supervivencia aplicable en España a los funcionarios públicos del Estado después de su cese por jubilación o muerte. Es realmente un régimen a extinguir, por cuanto los funcionarios que han accedido a tal condición a partir de 1 de enero de 2011 quedaron encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social, en virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre.

Como es sabido, la expresión “clases pasivas” hace alusión a las prestaciones de todo tipo que perciben los funcionarios civiles de la Administración, los funcionarios militares (de carrera o de empleo), los funcionarios de la Administración de Justicia, más los funcionarios de los órganos constitucionales o estatales, de las Cortes Generales, y los expresidentes, vicepresidentes, ministros y secretarios de Estado³. A ellos se han ido añadiendo otros colectivos en cuanto perceptores de pensiones o ayudas a cargo del Estado (víctimas del terrorismo, por ejemplo).

LAS RECIENTES DISPOSICIONES

Pero ¿qué es lo que ha pasado?

La historia comienza –admitámoslo así, en este momento– con la publicación del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la

¹ Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros www.fundef.org

² El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 670/1987, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, establece el ámbito personal de cobertura de este régimen

³ Más ciertos funcionarios interinos *Vid* artículo 1 del Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre, sobre derechos pasivos y de seguridad social de funcionarios de empleo: «Los funcionarios interinos nombrados con anterioridad a uno de enero de mil novecientos sesenta y cinco y que hayan percibido sueldo detallado en los Presupuestos Generales del Estado con cargo a personal, continuarán causando con posterioridad a dicha fecha, para sí y para sus familias, los derechos pasivos que puedan corresponderles conforme a las regulaciones del Estatuto de Clases Pasivas...» Con ello se remediaba que los llamados funcionarios de empleo, no de carrera, quedasen excluido del Régimen de Clases Pasivas

economía y el empleo (*BOE* de 22 de abril de 2020, páginas 29473 a 29531, 59 páginas nada menos), en cuya exposición de motivos, apartado «VI MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS CIUDADANOS», se dice:

«A la luz de la atribución de competencias prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la organización del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones hace necesarias algunas modificaciones normativas para hacer efectiva la integración del Régimen de Clases Pasivas en el citado Ministerio.

En esta línea, el calendario para llevar a cabo las modificaciones legales necesarias para la integración efectiva del Régimen de Clases Pasivas en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se ha visto radicalmente alterado por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 en la que se han centrado los esfuerzos de la acción del Gobierno en las últimas cinco semanas. En este sentido, es razonable considerar que esos cambios normativos no pueden ser aprobados mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tales reformas legislativas, la estructura organizativa derivada del Real Decreto 2/2020 no podría materializarse y, por lo tanto, los órganos competentes no podrían desarrollar las funciones que tienen atribuidas con arreglo al citado Real Decreto; circunstancia que generaría inseguridad jurídica e incertidumbre en una materia, las pensiones, particularmente sensible para el conjunto de la ciudadanía. Tal motivo justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas.»

Con tan fundamentada motivación –luego volveremos a ella–, el citado Real Decreto-ley 15/2020 contiene una disposición final (la primera), que reforma en trece artículos el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado⁴, y dos disposiciones adicionales relativas a la materia –a las que nos referiremos enseguida–, más otras dos sobre la asistencia jurídica que deba prestarse a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y la financiación estatal de los gastos imputables a la gestión del Régimen de Clases Pasivas (disposiciones adicionales sexta y séptima, respectivamente).

En primer lugar, la «Disposición adicional sexta. Adaptación normativa de la legislación del Régimen de Clases Pasivas.» En ella lo que se hace es sustituir todas las referencias de disposiciones vigentes a Clases Pasivas, o a los órganos que tienen funciones o competencias con ellas, como la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda o la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa por la referencia, sustituir, decimos, por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Sólo se dejan a salvo «las competencias que la Sanidad Militar tiene para realizar los reconocimientos médicos en los expedientes de insuficiencia de condiciones psicofísicas y su posible relación con el servicio y, en su caso, con la consideración de atentado terrorista, así como para declarar el grado de discapacidad», con lo cual seguirá correspondiendo «a los órganos competentes del Ministerio de Defensa la resolución de los expedientes de insuficiencia de condiciones psicofísicas del personal militar, con la correspondiente declaración de pase a retiro, resolución del compromiso o utilidad con limitaciones para determinados destinos, incluidos los que sean en acto de servicio o a consecuencia de

⁴ Incluimos tales disposiciones en un apéndice

atentado terrorista, así como la declaración de pase a retiro del personal militar de conformidad con la legislación militar vigente.»

Y, en segundo lugar, la «Disposición adicional octava. Gestión por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de determinadas prestaciones públicas.» En ella se establece que, «Con entrada en vigor en la fecha que se determine en el Real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social asumirá las siguientes competencias en las prestaciones reguladas en las normas que a continuación se relacionan, sin perjuicio de la competencia que corresponda a otros órganos de la administración en la realización de trámites necesarios para la debida gestión de estas prestaciones». A tal efecto, se relacionan las disposiciones que regulan todas las prestaciones de clases pasivas que gestionaban las dos Direcciones Generales de Hacienda y Defensa, respectivamente, que antes citamos:

1. Pensiones extraordinarias causadas por actos de terrorismo.
2. Ayudas a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) como consecuencia de actuaciones realizadas en el sistema sanitario público.
3. Ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.
4. Prestaciones relativas al Fondo de Garantía del Pago de Alimentos.
5. Pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social en favor de las viudas, y demás familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la pasada guerra civil.
6. Pensiones a favor de los mutilados excombatientes de la zona republicana.
7. Prestaciones en favor de quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República.
8. Pensiones a favor de los españoles que habiendo sufrido mutilación a causa de la pasada contienda no puedan integrarse en el Cuerpo de Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria.
9. Pensiones a favor de los mutilados civiles de guerra.
10. Pensiones cuya propuesta de pago viene realizando la Dirección General de Costes de Personal con cargo a la sección 07.
11. Reconocimiento de obligación y propuesta de pago del capital coste de las pensiones extraordinarias por terrorismo previstas en el Real Decreto 1576/1990, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión en el sistema de la Seguridad Social de pensiones extraordinarias motivadas por acto de terrorismo.

Todas las competencias en materia de reconocimiento, gestión, pago y cualquier otro trámite de estas pensiones, ayudas o prestaciones, en general, a partir de ahora, se le encomienda a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. Bueno, a partir de ahora no, será a partir de «la fecha que se determine en el Real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones» y será finalmente el Instituto Nacional de la Seguridad Social el organismo encargado de la gestión de las Clases Pasivas, como luego veremos.

Además de estas disposiciones adicionales, el citado Real Decreto-ley 15/2020 tiene una disposición final (la primera) que modifica en trece apartados otros tantos artículos del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, unas de mayor calado que otras, en cuyo examen no podemos entrar porque excedería de lo que inspira la redacción de este artículo.

O sea, el Gobierno quiere que toda la gestión de Clases Pasivas del Estado la lleve a cabo la Seguridad Social, no Hacienda y Defensa, como hasta ahora; de Justicia no sabemos nada. Para ello y para modificar el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas, hay que aprobar una disposición con rango de ley. Pero, según la exposición de motivos del RDL, «el calendario para llevar a cabo las modificaciones legales necesarias para la integración efectiva del Régimen de Clases Pasivas en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se ha visto radicalmente alterado por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19».

Y, claro está, «es razonable considerar que esos cambios normativos no pueden ser aprobados mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tales reformas legislativas, la estructura organizativa derivada del Real Decreto 2/2020 (por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y se crea el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones al que corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de Seguridad Social y clases pasivas) no podría materializarse y, por lo tanto, los órganos competentes no podrían desarrollar las funciones que tienen atribuidas con arreglo al citado Real Decreto; circunstancia que generaría inseguridad jurídica e incertidumbre en una materia, las pensiones, particularmente sensible para el conjunto de la ciudadanía. Tal motivo justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas.»

Pues bien, unos días después del anuncio que hizo el Real Decreto-Ley, se publica 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 (*BOE* del viernes 1 de mayo de 2020). En el articulado de este Real Decreto, que fue el que dio la voz de alarma, se concreta la estructura del citado Ministerio y, después, se incluyen dos disposiciones adicionales:

En primer lugar, la «Disposición adicional tercera. Régimen de Clases Pasivas del Estado y otras prestaciones públicas», según la cual,

«Con efectos de 6 de octubre de 2020, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones asumirá las competencias en materia de reconocimiento, gestión y propuesta de pagos de las prestaciones, indemnizaciones, ayudas y anticipos cuyas competencias tenga atribuidas, así como las derivadas del Régimen de Clases Pasivas del Estado.»

Y, en segundo lugar, la «Disposición adicional cuarta. Gestión del Régimen de Clases Pasivas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.» Con arreglo a ella,

«1. El Régimen de Clases Pasivas del Estado se gestionará por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. A tal efecto, se atribuyen a dicha Entidad Gestora las funciones de reconocimiento, gestión y propuesta de los pagos de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas del Estado, así como la resolución de los recursos interpuestos frente a los acuerdos en materia de Clases Pasivas y las funciones de información y atención al público.

2. Se adscribe al Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas, a la que le corresponde el ejercicio de las funciones contempladas en el apartado anterior.»

Ahora ya está claro: a partir de 6 de octubre de 2020 todo lo hace el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con lo cual todas las funciones relativas a las clases pasivas, sean de funcionarios del Estado o del resto de trabajadores, las va a ejercer un mismo órgano, el citado Ministerio. En el RDL se decía que lo haría la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social⁵, pero el Real Decreto de estructura del Departamento se lo encomienda al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Lo que falta es ordenar cómo se va a funcionar desde ahora hasta el 6 de octubre de 2020. A tal efecto, el Real Decreto que comentamos incluye la «Disposición transitoria segunda. Gestión temporal de medios y servicios.» Según su apartado 6,

«El 6 de octubre de 2020 será la fecha de entrada en vigor de la modificación del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, así como de la adaptación normativa a la que se refieren las disposiciones adicionales sexta y octava del Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Hasta ese momento, y mientras que se procede a la integración efectiva de los créditos presupuestarios y de los medios materiales y personales adscritos a las funciones relativas al régimen de clases pasivas del Estado y a aquellas otras relacionadas con las prestaciones, indemnizaciones, ayudas y anticipos, los servicios de la Dirección General de Costes de Personal del Ministerio de Hacienda, así como de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, que participen en la gestión de Clases Pasivas, continuarán prestando servicios y retribuyéndose con cargo a los mismos créditos presupuestarios.»

Por otra parte, de acuerdo con su apartado 7,

«Desde el 6 de octubre y hasta que se produzca la total asunción de la gestión del Régimen de Clases Pasivas del Estado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, las funciones que se atribuyen en la disposición adicional cuarta al Instituto Nacional de la Seguridad Social, serán asumidas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

Para el desempeño de estas funciones, durante este periodo la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas se adscribirá a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

Con el mismo carácter transitorio y hasta que se produzca la integración de la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas en el Instituto Nacional de la Seguridad Social, las competencias en materia de reconocimiento, gestión y propuesta de pagos de las prestaciones, indemnizaciones, ayudas y anticipos cuya competencia tenga atribuida la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social serán ejercidas por la citada Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas.

⁵ «Disposición adicional octava Gestión por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de determinadas prestaciones públicas» En ella se establece que, «Con entrada en vigor en la fecha que se determine en el Real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social asumirá las siguientes competencias...»

De acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria segunda del Real Decreto Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, los procedimientos iniciados en la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa con anterioridad al 6 de octubre de 2020, se seguirán rigiendo por la normativa anterior a la aprobación del citado Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril. En estos supuestos, una vez se haya producido el reconocimiento de la pensión, se remitirán al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el correspondiente pago. Las funciones de asistencia jurídica serán ejercidas por el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social mientras la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social mantenga competencias en materia de clases pasivas y otras prestaciones de Seguridad Social.»

CLASES PASIVAS: UN LARGO PROCESO DE REFORMA

Curiosamente, casi todas las reformas en la materia que nos ocupa se acuerdan por disposiciones de urgencia, cuyo tipo más característico es el decreto-ley.

Para lo que ahora nos interesa, tenemos que remontarnos al 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, aprobado por el Gobierno presidido por el Sr. Rodríguez Zapatero. En su exposición de motivos se razonaba en los siguientes términos:

«Los funcionarios públicos españoles, dependiendo de la particular Administración Pública a la que se vinculan con ocasión de su ingreso al servicio del Estado, quedan encuadrados, a efectos de protección social, bien en el Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos (con su doble mecanismo de cobertura, el Régimen de Clases Pasivas y el Régimen del Mutualismo Administrativo), bien en el Régimen General de la Seguridad Social.

La propuesta de integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social lo es a los exclusivos efectos de Clases Pasivas, manteniéndose con el mismo alcance la acción protectora gestionada, en la actualidad, por las respectivas mutualidades de funcionarios.

Con esta medida se simplifican y armonizan 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, lo que propiciará una mayor estabilidad del sistema público de protección social, mediante el establecimiento de un único sistema contributivo y de reparto de las pensiones.»

En el 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») se dispone el cambio de régimen para los nuevos funcionarios:

«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 aquélla 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.»

Para contemplar los efectos del cambio de régimen ante las situaciones preexistentes se dicta la siguiente Disposición transitoria cuarta («Régimen transitorio aplicable al personal incluido a 31 de diciembre de 2010 en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas»):

«Los derechos pasivos causados, y los que de futuro puedan causar, los colectivos incluidos a 31 de diciembre de 2010 en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas del Estado, así como los que pudieran causar los que a esa misma fecha tuvieran la condición de alumnos de Academias y Escuelas Militares, se registrarán por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, y sus disposiciones de desarrollo.»

Pero lo cierto es que la voluntad de reunir en un solo marco normativo y encomendarlo a un solo órgano todo lo concerniente a las clases pasivas, públicas y privadas, viene de lejos. El origen de este sistema de aseguramiento colectivo es lejano. Según Berraquero Escribano⁶, a lo largo del siglo XVIII, coincidiendo con el desarrollo de las

⁶ *La supresión de las clases pasivas. Implicaciones a largo plazo para las Comunidades Autónomas* Iván Berraquero Escribano Director de auditoría Cámara de Cuentas de Aragón Asociación de órganos de control externo autonómicos, ASOCEX

sociedades modernas, los trabajadores comenzaron a constituir fondos para la cobertura de riesgos, naciendo así las sociedades de socorros mutuos y los montepíos.

Desde 1835 puede hablarse del nacimiento del Sistema de Clases pasivas como tal, siendo la ley de Presupuestos de ese año la primera que reconoce el compromiso del Estado de abonar pensiones a sus empleados con cargo al erario público⁷. No obstante, según el citado autor, es en 1926 cuando, tras muchos proyectos normativos fallidos, se consigue unificar la dispersa legislación y la pluralidad de regímenes mediante Real Decreto-Ley de 22 de octubre de 1926, que aprueba el Estatuto de Clases Pasivas del Estado.

Pero, según Berraquero Escribano, han sido varias las tentativas de suprimir el sistema de clases pasivas a lo largo del siglo XX y encuadrarlo en el mismo sistema de cobertura que el del resto del personal asalariado. Ninguna de ellas llegó a fructificar. Y es con el desarrollo del Estado autonómico cuando comenzó a abrirse una nueva brecha, esta vez interna, al establecer regímenes de cobertura diferenciados dentro del mismo colectivo de funcionarios. Así, frente a los que pertenecían a cuerpos estatales, que siguieron sujetos al sistema de clases pasivas, los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas quedaban comprendidos en el Régimen General de la Seguridad Social, al igual que los funcionarios de la Administración Local desde 1993. Por otra parte, ya desde la década de los 60 el personal de instituciones sanitarias públicas (categoría especial de empleados públicos) contaba con un estatuto propio que encuadraba a sus trabajadores también dentro del Régimen General de la Seguridad Social.

Por último, en 1996 la recomendación 4ª del Pacto de Toledo (Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales) promovía la convergencia y armonización entre el Régimen General de la Seguridad Social y el sistema de clases pasivas.

Finalmente, tras ochenta y cuatro años de vigencia, siendo Presidente del Gobierno el Sr. Rodríguez Zapatero, el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, ya citado, supuso el inicio del fin del sistema de clases pasivas. Con esta medida, el legislador pretende aumentar el número de cotizantes a la Seguridad Social y extinguir progresivamente el sistema de clases pasivas. No es de extrañar –concluye el citado autor– que se haya adoptado en un contexto de crisis económica severa y en medio de un profundo debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, habida cuenta de las proyecciones que se manejan para las próximas décadas (aumento del número de pensionistas y de la esperanza de vida, bajo crecimiento demográfico, caída de las rentas salariales de los trabajadores, etc.).

La circunstancia de crisis presente, más que severa, parece que ha sido el mejor argumento temporal para hacer desaparecer el régimen.

LA OPORTUNIDAD DE LA REFORMA

Y todo esto ¿a cuento de qué viene?

⁷ «Artículo 1: se conceden créditos al Gobierno por la suma de 894 984 630 reales y 14 maravedís de vellón... para los gastos del año económico de 1835, aplicables de la forma siguiente, y según el pormenor que se acompaña...Clases pasivas de todos los ministerios, con sujeción a las disposiciones acordadas por las Cortes, 56 406 576 reales y 9 maravedies» Es decir, el montante destinado a clases pasivas ascendía ya en esos años al 6,3% del total del presupuesto del Estado Tomado del artículo citado en la nota anterior

El revuelo se produce porque en las redes se difundió que, tecleando en el navegador “podemos muface clases pasivas”, se encontraba la explicación de lo que aparecía en el *BOE*. Efectivamente, la noticia venía en distintos términos, según el medio de difusión, pero siempre apuntaba al mismo lado: el régimen de clases pasivas se traspasaba a Seguridad Social, algo largamente anunciado; la reforma del régimen parece que pasaba desapercibida. He aquí algunos titulares:

- EFE. El Gobierno integra a las clases pasivas en la Seguridad Social por seguridad jurídica.
- VOX POPULI. El Gobierno estudia aprobar en plena crisis por el coronavirus una primera reforma de la Seguridad Social para que el ministerio que dirige José Luis Escrivá pase a gestionar las pensiones de clases pasivas (de funcionarios y militares, entre otros colectivos), que hasta la fecha recaían en Hacienda.
- CLASESPASIVAS.NET. Podemos quiere acabar con el modelo MUFACE, ISFAS, MUGEJU para los nuevos funcionarios.
- LIBRE MERCADO. 2020-02-19. Podemos quiere terminar con Muface, el sistema de sanidad privada de los funcionarios. Lo más destacable del organismo es que permite a varios sectores funcionariales elegir la asistencia sanitaria y farmacéutica. La secretaria de Sanidad de Unidas Podemos, Amparo Botejara, ha señalado que Muface "genera una gran desigualdad entre los funcionarios y el resto de la población", "es como si existieran colegios a los que solo pueden ir hijos de funcionarios".
- OKDIARIO. CARLOS CUESTA23/04/2020 06:48. Sánchez cuele en pleno estado de alarma el paso previo para recortar prestaciones a 900.000 funcionarios.
- REDACCIÓN MÉDICA. VIE 14 FEBRERO 2020. 13.30H BORJA NEGRETE. Podemos apoya acabar con Muface porque genera "desigualdad en la población". Más País también se ha mostrado a favor de integrar a los mutualistas en el régimen general de la Seguridad Social.
- REDACCIÓN MÉDICA. MAR 10 DICIEMBRE 2019. 18.50H ESTHER ORTEGA. El probable Gobierno de coalición del PSOE y Unidas Podemos plantea nuevos escenarios en materia sanitaria. Uno de ellos es la posible eliminación del modelo Muface, algo que ninguno de los partidos llevaba en su programa pero que tampoco se descarta, según ha podido saber Redacción Médica.
- EL ECONOMISTA. Inés Calderón. 31/10/2017 - 11:39. La ventaja de las clases pasivas: funcionarios que se jubilan a los 61 años, casi tres años antes que la media.
- CINCO DIAS. Madrid.23 ABR 2020 - 22:34 CEST. El Gobierno aprovechó el real decreto de medidas laborales y fiscales para paliar los efectos de la crisis aprobado este martes para algo que, en teoría, no tiene que ver con el Covid-19.
- LA RAZÓN. H. Montero. Última actualización:26-04-2020 | 07:51 H/ Creada:23-04-2020. Con nocturnidad, sin debate de ningún tipo y por real decreto en una disposición adicional, el Gobierno ha fulminado la autonomía en la gestión de las pensiones correspondientes a miles de funcionarios pertenecientes al régimen de clases pasivas.
- EL MUNDO. DANIEL VIAÑA. Actualizado Viernes, 24 abril 2020 - 01:35. Los funcionarios temen que el Gobierno esconda un ajuste de las pensiones en el cambio de clases pasivas

Lo cierto es que la medida la contemplaba el PSOE en su programa y que Podemos también la hacía suya, aunque quizá con diferentes argumentos. Desde ese punto de vista, nada que decir, en cuanto que es algo querido, no impuesto por nada ni por nadie. Pero que se aproveche el momento de consternación nacional producida por la pandemia para lograr el objetivo tan largamente sentido mediante un decreto-ley no parece justificado.

Sin duda, merece la crítica el uso de un decreto-ley, disposición que se dicta por razones de extraordinaria y urgente necesidad (artículo 86 CE), para modificar la norma de fondo (traspasar las clases pasivas del Estado a Seguridad Social) a través de un decreto de estructura orgánica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y, de paso para hacer una reforma de la Ley de Clases Pasivas.

De otra parte, la explicación que se da es para ponerla en un marco: el Gobierno iba a reformar la regulación de las clases pasivas; pero “el calendario previsto por el Gobierno para llevar a cabo la inclusión de las clases pasivas en la Seguridad Social se ha visto radicalmente alterado por la crisis sanitaria provocada por la COVID-19”. Por lo tanto, como quiere que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se haga cargo de las clases pasivas y como ese traspaso requería unos “cambios normativos” –en mi opinión, no todas las modificaciones parecen imprescindibles–, que no pueden ser aprobados “mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria”, incluyo dicho traspaso en el decreto-ley, en el que modifiqué la Ley de Clases Pasivas, y luego organizo el Departamento.

Pero es que, para colmo, esa disposición no tiene efecto inmediato, implícito en la urgencia, sino que se defiere la entrada en vigor a la fecha que se determine en el real decreto por el que se desarrollará la estructura orgánica básica del Ministerio, es decir, un decreto-ley de efecto retardado a lo que diga otra disposición: finalmente, «El 6 de octubre de 2020 será la fecha de entrada en vigor de la modificación del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado...»

Y, para más inri, se invoca otra razón de peso: el retraso en el tiempo que ello implicaría “generaría inseguridad jurídica e incertidumbre en una materia, las pensiones, particularmente sensible para el conjunto de la ciudadanía. Tal motivo justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas”. No cabe más. El argumento se explica por sí solo.

FINAL

El Real Decreto-ley 15/2020 reforma diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas, con efectos temporales diferidos. Además, se dictan unas disposiciones por las que se transfieren al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones los medios materiales y personales y los órganos que se encargaban de la gestión en los Ministerios de Defensa y Hacienda.

A partir del 6 de octubre de 2020, las funciones relativas al reconocimiento, gestión, pago y cualquier otro trámite de estas pensiones, ayudas o prestaciones, en general, se le transfieren al Ministerio. En el RDL se decía que lo haría la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, pero el Real Decreto de estructura del Departamento se lo encomienda al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Por lo tanto, los Ministerios de Defensa y Hacienda ya no actuarán en esos menesteres. Queda por saber que ocurrirá con los funcionarios de Justicia.

Y una última cosa. Salvo error u omisión, no hemos encontrado ninguna norma transitoria como la que se estableció en el Real Decreto-ley 13/2010, que dejaba a salvo los derechos pasivos causados, y los que de futuro pudieran causar, los colectivos incluidos a 31 de diciembre de 2010 en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas del

Estado, que se seguirían rigiendo por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

La Sacedilla, en el día de San Isidro de 2020

APÉNDICE

Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo

Disposición final primera. Modificación del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.

Con entrada en vigor en la fecha que se determine en el real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, queda modificado como sigue:

Uno. El apartado 2 del artículo 8 queda redactado del siguiente modo:

«2. Cuando fallezca el beneficiario de alguna prestación de Clases Pasivas del Estado, los haberes en que esta se concreta, devengados y no percibidos, se abonarán a los herederos por derecho civil, a instancia de parte legítima. El ejercicio de la acción por uno de los herederos redundará en beneficio de los demás que pudieran existir. En el supuesto de que aquellos haberes hubieran sido devengados, y percibidos por el interesado o por la comunidad hereditaria, no procederá la solicitud de reintegro por los servicios de Clases Pasivas.

La resolución sobre haberes devengados a que se refiere el párrafo anterior se adoptará por los correspondientes servicios de Clases Pasivas teniendo en cuenta tanto la documentación que, en su caso, pudiera ser aportada por el heredero, o herederos, como la obrante en dichos servicios, sin que sea necesaria, salvo que por los mismos se estime oportuno, la consulta al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, quedando habilitada la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social para dictar las instrucciones que, a tal efecto, resultaran precisas».

Dos. El artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 11. Competencia para el reconocimiento de derechos pasivos y la concesión de las prestaciones de Clases Pasivas del Estado.

1. El reconocimiento de derechos pasivos y la concesión de las prestaciones de Clases Pasivas causadas en su favor o en el de sus familiares por el personal a que se refiere el artículo 3.1 de este texto corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

2. Las competencias mencionadas en este precepto se entenderán sin perjuicio de las funciones que en la materia corresponda ejercer a los Servicios Jurídicos, Fiscales o Intervenciones Delegadas correspondientes».

Tres. El artículo 12 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 12. Competencia para el pago de las prestaciones de Clases Pasivas del Estado.

1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social es la entidad gestora competente para la realización de las funciones inherentes al reconocimiento de las obligaciones y propuesta de los pagos de todas las prestaciones de Clases Pasivas.

2. Corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social la administración y disposición de los créditos para prestaciones de Clases Pasivas.

3. La ordenación del pago de las prestaciones de Clases Pasivas y el pago material de las mismas corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social.

4. La realización de las funciones de pago material de dichas prestaciones es competencia de la Tesorería General de la Seguridad Social».

Cuatro. El apartado 3 del artículo 13 queda redactado del siguiente modo:

«3. El cómputo a efectos del Régimen de Clases Pasivas de los servicios reconocidos por los órganos y entidades mencionados es de la competencia exclusiva del Instituto Nacional de la Seguridad Social».

Cinco. Se suprime el apartado 2 del artículo 14, quedando el apartado 3 como apartado 2, y se da nueva redacción al apartado 1 en los siguientes términos:

«1. Los acuerdos del Instituto Nacional de la Seguridad Social en materia de Clases Pasivas pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de conformidad con lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Con carácter previo a la vía contencioso-administrativa podrá interponerse recurso potestativo de reposición ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social».

Seis. El apartado 1 del artículo 16 queda redactado del siguiente modo:

«1. Las cantidades indebidamente percibidas por los beneficiarios de las prestaciones de Clases Pasivas deberán reintegrarse en los términos y condiciones previstos en la normativa sobre reintegro de prestaciones indebidas del sistema de la Seguridad Social.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el perceptor de las cantidades que hubieran resultado indebidas continuara siendo beneficiario de la prestación que dio lugar al reintegro o de cualquiera otra de clases pasivas, podrá acordarse el pago de la deuda con cargo a las sucesivas mensualidades de pensión, en los términos y en la forma que reglamentariamente se establezca».

Siete. Los apartados 2 y 4 del artículo 34 quedan redactados del siguiente modo:

«2. A estos efectos, la declaración de ausencia legal del causante de los derechos pasivos no se considerará determinante de los derechos de sus familiares, que solamente nacerán con la declaración de fallecimiento del ausente, acordada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 193 y siguientes del Código Civil.

La fecha de nacimiento de los derechos se retrotraerá siempre a la que en la resolución judicial se precise como de fallecimiento, sin perjuicio de lo que en punto a prescripción se dice en el artículo 7 de este texto.

Sin embargo, si el declarado ausente legal fuera perceptor de pensión de jubilación o retiro o, el mismo, atendiendo a su edad y al período de servicios efectivos al Estado, tuviera derecho a las citadas pensiones de jubilación o retiro, sus familiares podrán acceder a la pensión que a ellos hubiera correspondido en caso de fallecimiento del causante.

Esta pensión será reconocida con carácter provisional desde el día 1 del mes siguiente al de la declaración de ausencia legal, a resultas de la de fallecimiento que en su día se produzca o, en otro caso, de la presentación del ausente o de la prueba de su existencia. Por los pagos así efectuados no procederá formular reclamación alguna al Instituto Nacional de la Seguridad Social por parte del declarado ausente legal que después aparezca, sin perjuicio del derecho de este último a reclamar las diferencias entre lo abonado a sus familiares y lo debido percibir por el mismo y solo en cuanto a las cantidades no prescritas por el transcurso del tiempo».

«4. No cabrá formular reclamación alguna a la Administración de la Seguridad Social por razón de los acuerdos que hubieran podido adoptarse de conformidad con la resolución judicial declaratoria del fallecimiento, sin perjuicio de que los litigios que puedan surgir entre los interesados se sustancien ante los órganos de la jurisdicción ordinaria. Asimismo, no cabrá exigir el reintegro de las cantidades percibidas al titular de la pensión concedida en base a la declaración de fallecimiento».

Ocho. Los apartados 1 y 3 del artículo 37 ter quedan redactados del siguiente modo:

«1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social suspenderá cautelarmente el abono de las prestaciones reconocidas en favor de los familiares, cuando recaiga sobre el beneficiario resolución judicial de la que se deriven indicios racionales de criminalidad por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas, si la víctima fuera el sujeto causante de la prestación, con efectos del día primero del mes siguiente a aquel en que le sea comunicada tal circunstancia.

En los casos indicados, la suspensión cautelar se mantendrá hasta que recaiga sentencia firme u otra resolución firme que ponga fin al procedimiento penal o determine la no culpabilidad del beneficiario.

Si el beneficiario de la prestación fuera finalmente condenado por sentencia firme por la comisión del indicado delito, procederá la revisión del reconocimiento y, en su caso, el reintegro de las prestaciones percibidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 bis. En este supuesto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social fijará el importe de las pensiones, si las hubiere, como si no existiera la persona condenada.

Cuando, mediante sentencia o resolución judicial firme, finalice el proceso sin la referida condena o se determine la no culpabilidad del beneficiario, se rehabilitará el pago de la prestación suspendida con los efectos que hubieran procedido de no haberse acordado la suspensión».

«3. Durante la suspensión del pago de una prestación acordada conforme a lo previsto en este artículo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social fijará el importe de las pensiones, si las hubiere, como si no existiera la persona contra la que se hubiera dictado la resolución a que se refiere el apartado 1. Dicho importe tendrá carácter provisional hasta que se dicte la resolución firme que ponga fin al proceso penal.

En el caso de archivo de la causa o de sentencia firme absolutoria, se procederá al abono de las prestaciones cautelarmente suspendidas. No obstante, el beneficiario de la pensión calculada conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior no vendrá obligado a devolver cantidad alguna».

Nueve. El artículo 37 quater queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 37 quater. Abono de las pensiones en favor de familiares en determinados supuestos.

En el caso de que hubiera beneficiarios menores o incapacitados judicialmente, cuya patria potestad o tutela estuviera atribuida a una persona contra la que se hubiera dictado resolución judicial de la que se deriven indicios racionales de criminalidad o sentencia condenatoria firme por la comisión del delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas, la pensión no le será abonable a dicha persona.

En todo caso, el Instituto Nacional de la Seguridad Social pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de la pensión, así como toda resolución judicial de la que se deriven indicios racionales de que una persona que tenga atribuida la patria potestad o tutela es responsable del delito doloso de homicidio para que proceda, en su caso, a instar la adopción de las medidas oportunas en relación con la persona física o institución tutelar del menor o de la persona con la capacidad modificada judicialmente a las que debe abonarse la pensión. Adoptadas dichas medidas con motivo de dicha situación procesal, la Administración, cuando así proceda, comunicará también al Ministerio Fiscal la resolución por la que se ponga fin al proceso penal y la firmeza o no de la resolución judicial en que se acuerde».

Diez. El apartado 2 del artículo 47 queda redactado del siguiente modo:

«2. Dará origen a pensión extraordinaria de jubilación o retiro la incapacidad permanente para el servicio o inutilidad del personal comprendido en este capítulo, entendida esta incapacidad en los términos expuestos en el artículo 28.2.c), siempre que la misma se produzca, sea por accidente o enfermedad, en acto de servicio o como consecuencia del mismo. En caso de la enfermedad causante de la inutilidad, esta deberá constar como adquirida directamente en acto de servicio o como consecuencia directa de la naturaleza del servicio desempeñado.

En todo caso, dicho personal, en cuanto se incapacite o inutilice en acto de servicio o como consecuencia del mismo, será declarado jubilado o retirado.

La jubilación o retiro se declarará por los organismos y entidades mencionados en el precedente artículo 28.3, siendo de la competencia exclusiva del Instituto Nacional de la Seguridad Social la concesión o no de pensión extraordinaria. Todo ello sin perjuicio de la competencia que tiene el Ministerio de Defensa en la determinación de la naturaleza de acto de servicio».

Once. La disposición adicional duodécima queda redactada del siguiente modo:

«Disposición adicional duodécima. Suministro de información.

1. Los organismos competentes dependientes de los Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de Hacienda o, en su caso, de las comunidades autónomas o de las diputaciones forales y ayuntamientos facilitarán, dentro de cada ejercicio anual, al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a efectos de la gestión de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones cuya gestión tienen encomendada en el ámbito de sus competencias, los datos que soliciten relativos a la situación laboral, los niveles de renta y demás ingresos de los titulares de prestaciones, así como de los beneficiarios cónyuges y otros miembros de las unidades familiares, siempre que deban tenerse en cuenta para el reconocimiento, mantenimiento o cuantía de dichas prestaciones a fin de verificar si aquellos cumplen en todo momento las condiciones necesarias para la percepción de las prestaciones y en la cuantía legalmente establecida.

2. El organismo que designe el Ministerio de Justicia facilitará al Instituto Nacional de la Seguridad Social la información que solicite acerca de las inscripciones y datos obrantes en el mismo y que puedan guardar relación con el nacimiento, modificación, conservación o extinción del derecho a las prestaciones económicas cuya gestión tiene encomendada.

3. Todos los datos relativos a los solicitantes de prestaciones de su competencia que obren en poder del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que hayan sido remitidos por otros organismos públicos mediante transmisión telemática o cuando aquellos se consoliden en los sistemas de información de Clases Pasivas, como consecuencia del acceso informático directo a las bases de datos corporativas de otros organismos, surtirán plenos efectos y tendrán la misma validez que si hubieran sido notificados por dichos organismos mediante certificación en soporte papel».

Doce. El apartado Dos de la disposición adicional decimoquinta queda redactado del siguiente modo:

«Dos. El derecho de la Administración a solicitar el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años a partir de la fecha de su percepción o de aquella en que pudo ejercitarse la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida.

Para el cumplimiento de las obligaciones económicas establecidas en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, el plazo de prescripción será, asimismo, de cuatro años».

Trece. El apartado 2 de la disposición adicional decimoctava queda redactado del siguiente modo:

«2. El complemento por maternidad se reconocerá por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. No obstante, la competencia para el abono corresponderá en todo caso a la Tesorería General de la Seguridad Social.

El complemento por maternidad en ningún caso formará parte de la pensión de jubilación o retiro a efectos de la determinación de la base reguladora en el reconocimiento de pensiones en favor de los familiares del personal comprendido en el ámbito de aplicación de este texto refundido».