

Xénese, evolución e posterior  
integración da MUNPAL no Réxime  
Xeral da Seguridade Social

## Génesis, evolución y posterior integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social

Genesis, evolution and posterior  
integration of the MUNPAL in the  
Xeral System of the Social Safety



MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO  
Catedrática de Dereito Administrativo  
Universidade de Jaén (España)  
gallardo@ujaen.es

Regap



Recibido: 17/03/2014 | Aceptado: 05/06/2014

ESTUDIOS E NOTAS

**Resumo:** *Con frecuencia acontece que o recto entendemento dunha determinada institución non é posible sen unha previa indagación da súa historia. Os defectos de que adoece o actual sistema de protección social dos funcionarios públicos locais non é máis que unha reminiscencia do pasado, a reliquia que deixou a historia. A comprender as causas da actual situación enderéitase este traballo, no que se analiza o nacemento da MUNPAL e cales foron as circunstancias que deron lugar á súa desaparición pola súa ulterior integración no sistema xeral da Seguridade social.*

**Palabras clave:** *funcionarios locais, Seguridade Social, MUNPAL.*

**Resumen:** *Con frecuencia ocurre que el recto entendimiento de una determinada institución no es posible sin una previa indagación de su historia. Los defectos de que adolece el actual sistema de protección social de los funcionarios públicos locales no es más que una reminiscencia del pasado, la reliquia que ha ido dejando la historia. A comprender las causas da actual situación se endereza este traballo, en el que se analiza el nacimiento de la MUNPAL y cuáles fueron las circunstancias que dieron lugar a su desaparición por su ulterior integración en el sistema general de la Seguridad Social.*

**Palabras clave:** *funcionarios locales, Seguridad Social, MUNPAL.*

**Abstract:** *It often happens that the correct understanding of a particular institution is not possible without a preliminary investigation of its history. The flaws in the current system of social protection of local government officials is a reminiscent of the past, the relic that ha left the story. Understanding the causes of the current situation is the purpose of this research, in which the birth of MUNPAL is analyzed and what the circumstances that led to their demise by its subsequent integration into the xeral system of social security were.*

**Key words:** *local government officials, social security were, MUNPAL.*

**Índice:** *I. Evolución histórica. 1. Antecedentes. 2. A corrente unificadora e intento frustrado de equiparación co réxime dos funcionarios civís do Estado. II. A consecuente desaparición da MUNPAL. III. A integración da MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social: O froito dunha desgana politicamente compartida. 1. Algunhas contradicións clamorosas. 2. O marco legal da integración da MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social. IV. Bibliografía*

# I Evolución histórica

## 1 Antecedentes

Ata os anos sesenta os réximes administrativos reguladores dos funcionarios públicos nos ámbitos estatal e local eran clamorosamente distantes. Semellante situación non só constituíu un aliciente constante para intentar un achegamento entre ambos os dous senón que foi a orixe dunha corrente reivindicadora para obter unha mellora nas prestacións sociais duns e outros.

O primeiro dos antecedentes que explican esta situación atopámolo no Real Decreto de 2 de maio de 1858, que prevía pensións de xubilación equivalentes á metade do maior soldo desfrutado polo funcionario durante dous anos, sempre que acreditase vinte anos de servizos e tivese sesenta anos de idade ou se atopase imposibilitado para continuar prestado os seus servizos.

As Leis municipais de 1870 e 1877, cunha inxenuidade sen precedentes, confiaron ás respectivas Corporacións locais o recoñecemento de dereitos pasivos a favor do persoal ao seu servizo. O resultado non se fixo agardar: ningún Concello satisfixo coas súas propias iniciativas o ideal —toda unha primicia naquela época— de non deixar desamparados no momento da súa xubilación aos que durante tantos anos fixeran do servizo aos cidadáns a súa vocación persoal.

De aí que o art. 248 do Estatuto Municipal de 1924 supuxese un paso decisivo na obrigatoriedade de pagamento das Corporacións Locais dos dereitos pasivos dos seus funcionarios, ordenando que a lagoa normativa existente se encherá cos seus propios Regulamentos que haberían de ser ditados por cada unha das Corporacións locais. Por iso, o Regulamento de Secretarios de Concello, Interventores de Fondos e Empregados Municipais de 23 de agosto de 1924 regulou nos seus arts. 44 a 48 as Clases Pasivas deste colectivo<sup>1</sup>, establecendo “uns mínimos” que deste modo garantían prestacións tales como pensións de xubilación, viuvez e orfandade e daban posibilidade a cada Concello para que puidese superalos con normas máis beneficiosas. A esta normativa seguiu o conciso Regulamento de 14 de maio de 1928 que regulaba os dereitos pasivos dos funcionarios administrativos no seu Capítulo V, para os que supletoriamente lles resultaba de aplicación a normativa dos funcionarios civís do Estado.

Para o persoal técnico e o de servizos especiais, o art. 188 da Lei Municipal de 1935 permitiu que lles resultase de aplicación a normativa reguladora desta maneira para Secretarios e Interventores. E o mesmo fixo para os funcionarios provinciais o Regulamento de 2 de novembro de 1925. Todo o cal constituía certamente un corpo normativo disperso pero coa virtualidade de remitir a un punto en común, evitando así desigualdades inxustificadas entre colectivos que gardaban entre si grandes semellanzas.

A desigualdade avense dificilmente coa xustiza, e por iso, alentados por este espírito unificador, os funcionarios locais comezaron a xestar a idea da creación dun Montepío Nacional

---

1 Esta normativa fíxose progresivamente aplicable a Depositarios, aos Directores de Banda de Música, aos Médicos de Asistencia Pública domiciliaria, aos Inspectores Farmacéuticos Municipais e aos Inspectores Municipais Veterinarios.

que englobara ao conxunto de funcionarios municipais e que atendese a totalidade dos seus dereitos pasivos. Unha intención realmente loable e que obtivo favorable acollida en todo o colectivo. Esta posibilidade xa existía no mencionado Estatuto Municipal, en cuxo art. 115 ilusoriamente sinalou o perentorio prazo dun ano para a súa creación, o que obviamente non fixo. O Montepío non se creou, nin nese prazo do ano ni nos posteriores, mais o interese pola súa creación sempre estivo presente e supuxo o primixenio precursor da MUNPAL e o seu antecedente máis próximo.

A razón desta persistencia non só se debía á lexítima aspiración de mellora do colectivo no seu conxunto senón ao lóxico intento de intentar poñer fin a un procedemento que resultaba altamente molesto para os Secretarios, Interventores e Depositarios (integrantes nos entón denominados “Corpos Nacionais”) cando prestaran servizos en varias Corporacións locais, o que era, por outra parte, farto habitual. En tales supostos estaban sometidos ao chamado “sistema de rateo”, consistente en que cada Corporación estaba obrigada a pagar a súa parte correspondente dunha maneira íntegra e mensual segundo o tempo prestado na mesma por tales funcionarios e o soldo percibido. Aínda que axudados eficazmente pola Dirección Xeral de Administración Local para clarificar a situación administrativa de cada un deles de forma individualizada, este penosa “peregrinación” acababa na maioría das ocasións coa paciencia dos afectados, carrexándolles importantes perdas económicas, confusións e prexuízos de moi difícil compensación.

Tras un longo periodo de negociacións entre o Colexio Nacional de Secretarios e o Ministerio da Gobernación, formalizouse o proxecto de organización do Montepío de Secretarios, Interventores e Depositarios (MSI) por Decreto de 7 de xullo de 1944. E finalmente foi aprobado o seu Regulamento de creación por Decreto de 10 de maio de 1946 cuxo art. 4 atribuíalle a xestión única para cobrar das Corporacións as pensións ou fraccións de pensión de Secretarios, Interventores e Depositarios que non sexan membros do Montepío e dos seus familiares, no seu caso, facilitando deste modo e asegurando o pagamento das devanditas pensións.

Porén, este sistema de dereitos pasivos non resultou de todo satisfactorio, pois deixaba fóra do seu ámbito aos funcionarios da Administración Local non pertencentes a estes “Corpos Nacionais”; situación de clara discriminación á que deu solución o art. 322 da Lei de Réxime Local de 16 de decembro de 1950 (Texto refundido de 1955) ao establecer un criterio máis amplo e xusto ao facer extensivas a todos os funcionarios da Administración local as mesmas regras que rexían sobre dereitos pasivos para os funcionarios civís do Estado. Agora ben, o Regulamento de 10 de maio de 1946 era máis voluntarioso que real, pois estableceu unha serie de prestacións “mínimas” que, malia a boa vontade con que o Goberno intentou poñelas en marcha, nunca pasaron dunha forma efectiva do papel á realidade. A voluntariedade do sistema e a optatividade das súas condicións fíxoas languidecer antes de conseguir a súa consolidación efectiva no tempo<sup>2</sup>.

O resto dos funcionarios locais seguía rexéndose polos Regulamentos propios das súas respectivas Corporacións locais, e, supletoriamente, polo Estatuto de Clases Pasivas do Estado (D.T. 18ª do Regulamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de maio de

2 Cfr. “El Consultor dos Ayuntamientos y Juzgados”, n.º 3, de 15 de febreiro de 1992, pág. 305.

1952<sup>3</sup>). O resultado: que *do dito ao feito* en canto a contía e efectividade do seu cobro había un *gran treito*, pois todo se facía depender da solvencia económica e das prioridades de cada Corporación Local.

Estas penosas circunstancias alimentaban a idea de creación do Montepío que, malia os reiterados intentos desde o ano 1924 nunca chegou a facerse realidade.

Por iso, o fito máis importante constituíuno a Lei de 11/1960 de 12 de maio que creou a Mutualidade Nacional de Administración Local (MUNPAL) onde os funcionarios locais depositaron todas as expectativas de ver mellorada a súa situación económica con certos visos de permanencia. A súa Exposición de Motivos é digna de eloxio. Nela recoñécese reforzado “o sentido mutualista” mediante “a axeitada participación dos beneficios nas cargas que o sistema implica” (sic), comézase a empregar o termo “dignificación” como substitutivo do de “beneficencia” e outórgaselle un sentido social ao que comeza a entenderse como “previsión”. Unha lei certamente progresista que contrastaba cos escuros anos en que foi dictada. Porén, nun alarde de sinceridade, a propia Exposición de Motivos recoñece que “as chamadas clases pasivas constitúen ao presente unha pesada carga para as Corporacións Locais”.

Aos catro meses, o 12 de agosto de 1960, aprobouse a Orde Ministerial que deu vida aos Estatutos da MUNPAL. Esta Mutualidade acollía non só ao que hoxe se coñece como funcionarios de carreira e persoal laboral fixo (entón chamados “funcionarios en propiedade” e “obreiros de cadro de persoal”) das Corporacións locais, así como ao persoal adscrito a Organismos e Dependencias da Administración Local, senón tamén, con carácter voluntario, aos que presten servizos en Organismos e Dependencias de calquera Administración Pública cando as súas funcións gardaran relación inmediata coa Administración Local.

O seu financiamento tiña como base a chamada “cota íntegra”, constituída pola suma de todas as cotas das entidades, organismos e dependencias afiliadas e as cotas dos asegurados na proporción dos dous terzos a cargo dos afiliados e un terceiro a cargo dos asegurados. En definitiva, trátase de fondos achegados polas Corporacións locais e polos seus funcionarios.

Mais non debemos caer na tentación de crer que o nacemento da MUNPAL non foi máis que froito dun simple afán, lexítimo por outra parte, de mellora. En absoluto: era tan abismal a diferenza que separaba os dous grandes colectivos funcionariais (do Estado e locais) que iso non podía senón propiciar un clima de tensión e loitas por acadar a equiparación entre ambos os dous e facer realidade un sistema pasivo que amparara en termos de igualdade o grande universo funcional.

Certamente nunca faltou acordo en recoñecer tal circunstancia, mais nunca existiu unanimidade de criterios para darlle solución: mentres que uns crían máis vantaxosa a súa integración no antigo Instituto Nacional de Previsión —é dicir, a Seguridade Social— outros non ocultaban a súa preferencia por unha Mutualidade específica funcional. Finalmente elixiuse esta última opción, precisamente ao atopar o seu fundamento na crenza de que

---

3 Como dato curioso, aínda que non teña maior relevancia científica, gustaríanos reseñar que este Regulamento de funcionarios da Administración Local de 1952 foi destacado por administrativistas da talla de Jordana de Pozas e Pérez Serrano como un exemplo de tratamento, á altura do por entón nivel do curso histórico e do réxime dos funcionarios públicos. Así se recollía na nota Editorial da Revista CUNAL, n.º 459, de marzo de 1983, pág.172.

este era o camiño máis curto, máis axeitado e o que máis garantía a tan ansiada equiparación cos funcionarios do Estado

Porén, este achegamento non se enxergou ata o ano 1973, a través do Decreto Lei 7/1973, de 27 de xullo e o Decreto 2057/1973, de 17 de agosto, aos que despois se fará referencia. Entrementes, o impulso xerador da MUNPAL dotouna dun marcado acento social, elevándoa á categoría de arquetipo, de modelo a seguir. A protección ao funcionario era total: abranguíu todas as posibles facetas, desde o matrimonio ata a defunción, pasando pola educación dos fillos, a asistencia sanitaria e outras prestacións complementarias. Moitos dos seus principios inspiradores<sup>4</sup> foron literalmente reproducidos para as Clases Pasivas da Administración Civil do Estado<sup>5</sup>. Pode afirmarse que a MUNPAL constituía un sistema moito máis avanzado, técnico e perfecto que o que rexía para os funcionarios do Estado. Quizais fose xustamente este motivo, o perfeccionismo con que se intentou a súa creación, o que propiciou que se convertese *no branco* onde proxectar os diversos *dardos* de políticos e funcionarios que acabaron sumíndoa nunha crise, pero da que non tardou en recuperarse grazas ao sentimento de xustiza e solidariedade que inspirara a súa creación.

## 2 A corrente unificadora e intento frustrado de equiparación co réxime dos funcionarios civís do Estado

Mais, con todo, un sentimento de desigualdade entre ambos os dous colectivos funcionariais, estatais e locais, continuaba latexando por entón, polo que a pretensión unificadora entre eles e o ideal de equiparación entre ambos os dous presidiu toda a etapa de reforma do Réxime Local que se estaba xestando. Na década dos 50 fóronse ditando diversas Leis que poñían de manifesto este intento unificador, ben directamente ou ben pola vía da remisión normativa e da supletoriedade, mais aínda na dos 60 os dereitos pasivos dos funcionarios locais seguían carecendo dunha regulación unitaria, estando constituída a mesma por unha serie de disposicións dispersas e fragmentarias.

Por iso ditouse a Lei 79/1968, de 5 de decembro, de bases para a acomodación do réxime e retribucións dos funcionarios da Administración Local aos da Administración Civil do Estado. O propio título da Lei xa é o suficientemente significativo como para facer innecesario calquera comentario sobre a intencionalidade con que foi creada. Pero tan loable intención viuse truncada, pois tiña prevista a súa entrada en vigor o primeiro día do ano seguinte, de 1969, e porén, en lugar diso comezou un longo proceso transitorio pois interceptou a súa entrada en vigor e abortou eses intentos unificadores o Decreto Lei 23/1969 que a deixou en suspenso e supuxo que os funcionarios locais continuaran cos niveis e graos que establecera a Lei 108/1963.

E iso foi así ata o Decreto Lei 7/1973, de 27 de xullo, sobre adopción de medidas en orde á acomodación e réxime de retribucións dos funcionarios locais aos do Estado, que derogou

4 Os principios básicos do réxime instituído atopábanse explicitados na súa propia Exposición de Motivos e concretábanse nos seguintes: a) Un principio de unidade, é dicir, unificación das copiosas normas reguladoras de dereitos e deberes dos funcionarios locais, no que ás clases pasivas se refire. b) O principio de xustiza, pois toda diversidade na lexislación producía desigualdades nos recoñecementos de prestacións, cuxas contías viñan determinadas pola maior ou menor capacidade económica da Entidade corporativa chamada a responder do pagamento. c) O principio de solidariedade, alleo ao de unidade de xestión, de cotización e de beneficios.

5 *Ibidem*, nota a pé de páx. n.º 2.

este último, fixo rexurdir aquela mesma tendencia unificadora que inspirou a Lei 79/68<sup>6</sup> e ordenou revisar os Estatutos da MUNPAL. Revisión que non debía realizarse sen prever a necesaria equiparación entre aqueles que ingresaran en 1960 daqueloutros que o facían coincidindo con esta nova modificación que acabou producíndose por Orde do Ministerio da Gobernación de 9 de decembro de 1975. Esta sería a primeira e derradeira vez que se tivese unha deferencia semellante entre o colectivo de antes e o de despois, como logo veremos.

Esta revisión non satisfizo as expectativas que se depositaran nesta esperada modificación, pois a súa redacción se limitaba a transcribir os preceptos do Texto Refundido da Lei de Dereitos Pasivos dos Funcionarios do Estado de 1966, sen máis innovacións que a introdución das melloras ás prestacións básicas e a conservación do capital do seguro de vida, como prestación complementaria. Mais iso non foi todo: estas dúas innovacións concibíronse como privilexios —para moitos, inxustificadas— dos funcionarios locais<sup>7</sup>, e, por iso, acabaron sendo reducidos paulatinamente.

Pola súa parte, practicamente todas as Leis de Orzamentos Xerais do Estado prestaron atención ao asunto das pensións dos empregados locais. Foi o caso da Lei 9/1983, de 13 de xullo (na súa D. A. 2ª), a Lei 44/1983, de 28 de decembro (na súa D. A. 4ª), ou a Lei 50/1984, de 30 de decembro (D.A. 6ª). Esta última deixaba intacto o aspecto económico xa retocado polas anteriores, pero estableceu un sistema distinto para os colectivos de funcionarios do Estado e da Administración local, poñendo así fin á intención unificadora con que se comezara o período<sup>8</sup> e que acollera a propia LRBRL de 1985 na versión orixinal da súa Disposición Adicional 2ª.

Probablemente, coñecedora desta loita ancestral, o teor literal da LRBRL é altamente significativo posto que era o resultado esperado de tantos anos de clamor xeral: “os funcionarios públicos da Administración Local terán a mesma protección social en extensión e intensidade que a que se dispense aos funcionarios públicos da Administración do Estado”.

Malia todo, o período péchase case peor que comezou, pois novamente outra Lei de Orzamentos do Estado, esta vez a Lei 21/1986, de 23 de decembro establecía que os funcionarios de haber regulador garantido “non teñen incremento ningún”. A partir desta data, con algunha suba contábase, pero esta era insignificante en comparación coa recibida polos funcionarios do Estado, aumentando o desequilibrio e facéndose cada vez máis patente a discriminación e a inxustiza que marcaba cada vez unha fronteira económica maior entre uns e outros<sup>9</sup>.

6 Para iso ditáronse diversas normas, entre elas, o Decreto 2057/1973, de 17 de agosto e as Ordes Ministeriais de 23 de outubro e 27 de decembro de 1973.

7 Estes dous “privilexios” non estaban, porén, carentes de xustificación. Os que se consideraban en desvantaxe por non desfrutalos esquecían as dúas razóns que lles servían de base e fundamento á súa creación: a) As melloras das prestacións básicas que establecía o art. 29.5 dos Estatutos da MUNPAL revisados tiña o seu fundamento na incorporación aos mesmos tanto o mecanismo de cobertura dos dereitos pasivos do Texto Refundido do 1966 como do Mutualismo Administrativo. Non pode esquecerse que a Lei 29/1975, de 27 de xuño, sobre Seguridade Social dos Funcionarios do Estado (MUFACE) contaba con prestacións máis completas que as dos funcionarios locais e que establecía pensións complementarias de xubilación, viuvez, orfandade. O certo é que, e en honor á verdade hai que recoñecelo, tampouco estas previsións da MUFACE chegaron a materializarse. Todo quedou en boa intención do lexislador. E b) Que o capital do seguro de vida era un subsidio de defunción que non era ningunha novidade para a MUNPAL, pois está prevista en todas as Mutualidades que existían e existen no noso país.

8 Agora ben, na súa D.A. Sexta.2 ordenou a tarefa homologadora na esfera local; mandato este que, por certo, foi reiteradamente incumplido ano tras ano.

9 A título de mero exemplo, no ano 1990 un funcionario do grupo A do Estado, con 30 anos de servizo, cobraba unha pensión de 190.235 pesetas, mentres que un funcionario do grupo A da MUNPAL nas mesmas condicións percibía 162.138 pesetas. No caso de 35 anos de

A situación foi cualificada polo colectivo como “insostible”, sobre todo, se a iso se unía a paradoxal situación dos recién incorporados na MUNPAL no ano 1987, para os que non se previu equiparación ningunha cos que os precedían, co que dentro dun mesmo colectivo convivían dúas situacións: a dos ingresados con anterioridade a esa data, no semi-conxela-do réxime propio da MUNPAL, e os ingresados nesa data, coas prestacións de clases pasivas do Estado, con distintas contías nas súas prestacións básicas.

O antes e o despois do 1 de xaneiro de 1987 viña determinada na Lei 4/1990, de 29 de xuño ao establecer que “o persoal ingresado na Administración Local a partir do 1º de xaneiro de 1987, causará *exclusivamente* as mesmas *prestacións*, cos mesmos requisitos, e idéntico alcance que as establecidas no Real Decreto Lexislativo 670/1987, de 30 de abril, polo que se aprobou o Texto Refundido da Lei de Clases Pasivas do Estado” (a cursiva é miña). É dicir, que a partir do día 1 de xaneiro de 1987 se prevía equiparación entre os funcionarios locais e estatais.

A dicción literal transcrita, posta en comparación co establecido para o persoal funcionario do Estado cuxo réxime se atopaba configurado no R.D.Lex. 670/1987, pon de manifesto os seguintes elementos diferenciadores e permite a seguinte lectura crítica:

- a) O feito de considerar como data límite para a aplicación de ambas as dúas normativas, a mutualista e a estatal, o día 1 de xaneiro de 1987. Por que non no ano 1985, que era a contemplada na última das citadas normativas e era a data en que foi ditada a LRBRL? Ou mellor, por que non a data de ingreso ao servizo público do funcionario local?

Dito máis claramente: a citada Lei 50/1984, e posteriormente o Texto Refundido da Lei de Clases Pasiva do Estado, aprobado por R.D.Lex. 670/1987, de 30 de abril, establece como data de entrada en vigor do novo sistema que se instaura o día 1 de xaneiro de 1985. Porén, para os funcionarios locais dítanse normas transitorias que pospoñen a aplicación dese novo réxime pasivo para os funcionarios locais dous anos máis. Por iso, pode afirmarse que este desfase de dous anos supón clarisimamente un atraso inxustificable de dous anos en dar cumprimento á previsión contida na D.F. 2ª LRBRL, e con iso unha continuidade no trato discriminatorio que desde antano se estaba producindo entre ambos os dous colectivos.

- b) Tampouco se entendía a utilización do termo *exclusivamente*, pois parece inducir a entender que de *algo* se lles estaba excluindo aos funcionarios locais, pois co emprego deste adverbio, tan categórico como taxativo, privábase legalmente ao colectivo local dos beneficios derivados do Mutualismo Administrativo<sup>10</sup> sen posibilidade de ampliación vía desenvolvemento regulamentario, pola sinxela razón de que se así se fixera o regulamento sería ilegal por contravir o disposto nunha norma de superior rango.
- c) Igual de inadecuada tecnicamente resultaba a utilización do termo “prestacións”, pois no seu lugar debeu terse incluído o de “pensións”, o que, obviamente, non é o mesmo. Para corrixir este erro ditouse a D.T.5ª da Lei 31/1990, de 27 de decembro,

---

servizo, a diferenza económica entre un e outro era de 54.069. En 1991, eses mesmos funcionarios cobraban, respectivamente, 202.859 pesetas e 170.514 pesetas, e se tiñan 35 anos de servizo, a diferenza era de 32.345 pesetas.

<sup>10</sup> Vid. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 3, 1991, pág. 347.

cuxo número 2.b) introduciu tal modificación: “o persoal ingresado na Administración Local...causará exclusivamente as mesmas *pensións*...”. E é que deste modo se deixaba legalmente fóra da protección social outorgada a este colectivo algunhas prestacións, tales como a asistencia sanitaria, as ayudas por nupcialidade, natalidade, sepelio, etc., proporcionadas polo Mutualismo Administrativo aos funcionarios do Estado e pola propia MUNPAL na súa lexislación específica. Porén, non se podía tomar como base o tratamento parcial dado pola lei orzamentaria porque isto conduciría ao absurdo de negarlle a protección social mínima de todo servidor público, que é a consecuencia á que chega a contumacia Lei 4/1990, ao persistir no erro padecido pola súa predecesora, a Lei 37/1988<sup>11</sup>.

- d) Continuábase desprotexendo ao colectivo local respecto ao estatal respecto das prestacións complementarias e especiais, ao que contribuiu a corrixir a referida D.T.5ª ao recoñecerlles aplicable o mesmo sistema de protección social dos funcionarios da Administración do Estado “en materia de asistencia sanitaria e de prestacións complementarias”.

O resultado non foi outro que a desproporción que percibían os funcionarios locais entre as cotizacións efectuadas e as prestacións recibidas, o que se traducía nunha clara situación de inxustiza á que dificilmente se lle podía atopar xustificación.

Por iso, a partir de 1986, as Leis de Orzamentos foron intentando homoxeneizar as situacións de todos eles a través de diversas medidas ideadas, que non veñen ao caso referir<sup>12</sup>, para acadar mellor grao de seguridade nos dereitos pasivos de —todos— os funcionarios locais, mais que, paradoxalmente, viron demoradas no tempo o seu cumprimento.

O sentimento de inxustiza percibíase nun dobre nivel de pegada naturalmente económica: dunha parte, todo o colectivo local, con enteira independencia da súa data de ingreso na MUNPAL, sufría unha maior *presión tributaria* que a soportada polo persoal da Administración Civil do Estado, sumada a cota que satisfacía por Clases Pasivas e a que efectuaba a MUFACE<sup>13</sup>. E doutra, en relación coas *prestacións*, pois as pensións da MUNPAL ían perdendo paulatinamente poder adquisitivo en relación coas correspondentes das Clases Pasivas do Estado, posto que as clases pasivas se incrementaban en cifras absolutas, en maior contía que as da MUNPAL, polo que, globalmente consideradas unhas e outras, a balanza con toda claridade se inclinaba a favor das pensións do Estado.

## II A conseqüente desaparición da MUNPAL

Tan boas pretensións con que foi creada non contaron co que logo supuxo a causa máis inmediata —aparentemente, polo menos— da defunción da MUNPAL: a súa falta de liquidez motivada por un erro insuperable no sistema de financiamento, como era o feito incontrovertible de que moitas das Corporacións locais non ingresaban a conta as cantidades que

---

11 *Ibidem*.

12 Unhas consistían na extensión á MUNPAL a aplicación de normas ditadas para os funcionarios civís do Estado e outras, en establecer normas exclusivamente aplicables á MUNPAL.

13 Nota Editorial da Revista CUNAL, n.º 551, novembro de 1990, páxs. 517 e 518.



tiñan que achegar en tal concepto nin sequera as que retiñan ao funcionario<sup>14</sup>, esquecéndose así non só do carácter preferente deste pagamento senón das graves consecuencias do reiterado incumprimento pola súa parte. Sinxelamente, o que estaba ocorrendo é que tales cantidades estaban destinándose —excepcional e transitoriamente, dicíase— a paliar a escasa liquidez de que adoeían para facer fronte ás súas débedas de financiamento de obras e servizos máis atrasadas no tempo. Aplicábase o principio de unidade de caixa pero esquecíase, unha vez máis, o de especialidade no gasto.

Esta obstinada rebeldía, insólita e insolidaria, dalgunhas Corporacións locais a cumprir os seus deberes de cotización á MUNPAL, á parte de constituir un mal exemplo para as empresas privadas que tiñan que facer o propio cos seus traballadores segundo as leis laborais que as regulaban, e á parte de poñer en serio perigo o cobro das pensións —e, por suposto, demais prestacións— dos seus asegurados, e que non se actualizaran as pensións duns 15.000 pensionistas, era susceptible de ser cualificado como delito por malversación de fondos públicos. De feito, o Xulgado n.º 12 de Madrid admitiu a querela criminal presentada polo sindicato Forza Nacional do Traballo contra os Concellos debedores e cuxa cantidade ascendía xa daquela a 50.000 millóns de pesetas<sup>15</sup>, sendo uns 600.000 funcionarios e familias as que dependían da MUNPAL, que estaba ao bordo da quebra, segundo noticia publicada polo periódico ABC de 11 de decembro de 1987<sup>16</sup>.

Esta grave situación foise consolidando cos anos, o que non só agravaba a situación dos asegurados e da propia MUNPAL senón que constituíu o sarcófago funerario da Institución que con tan bos principios e pretensións se puxera en marcha.

Regap



ESTUDIOS E NOTAS

- 14 Os arts. 98 e 99 dos Estatutos da MUNPAL (referímonos aos revisados por Orde de 9 de decembro de 1975) establecían a obrigatoriedade desta achega así como a porcentaxe que correspondía á Corporación e ao funcionario, establecéndose no art. 99 que “as Entidades, Organismos e Dependencias afiliados estarán obrigados a ingresar á Mutualidade, antes do 15 de cada mes seguinte ao seu vencemento, as cotas do parágrafo 1 do artigo anterior, xuntamente coas que, sendo de conta do seu persoal asegurado, terán sido descontadas ao mesmo”. Estes preceptos foron modificados por Orde de 9 de decembre de 1986, pero obviamente a modificación non afectaba á obriga de pagamento de ambas as dúas partes senón que melloraba tecnicamente a súa redacción e introducía algunhas matizacións bastante clarificadoras. É máis, en canto ao prazo de ingreso establecía o art. 99.1 na súa nova redacción que “dentro da primeira quincena de cada mes, a MUNPAL formulará as cantidades esixibles no mes anterior á Corporación por cotas, tanto da Corporación como dos asegurados... así como por pensións impagadas que poidan resultar de meses anteriores, por non terse podido liquidar no momento oportuno”. Xa nese momento comezaba a tratarse o problema dos “non pagamentos” das cotas por parte das Corporacións locais. De aí que comezaran a poñerse en marcha algunhas disposicións que para tal data xa estaban en vigor, tales como o R.D. 264/1979, de 13 de febreiro sobre retencións ás Corporacións de saldos pendentes de pagamento á MUNPAL. Pola súa parte, a Lei 44/1981, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 1982 previu un procedemento que se desenvolveu despois no R.D. 2314/1982, de 30 de xullo, e por cuxa virtude se declaran afectadas para o pagamento de débedas á Mutualidade todas as cantidades que a Administración do Estado debese transferir á Corporación Local debedora, ben directamente, ben a través do Fondo de Cooperación Municipal, tanto no caso de recargas ou participacións como no de ingresos propios da Corporación recadados polo Estado. O sistema consistía, en síntese, en descontar a contía das débedas das subvencións que trimestralmente reciben os Concellos do Fondo Nacional de Cooperación coas Facendas Locais (dotado entón con 150.000 millóns de pesetas). O Decreto citado tamén dispuxo outro método consistente en establecer convenios entre os Concellos e a MUNPAL a fin de que fraccionaran o pagamento en dous ou tres anos, sempre e cando cumprisen o requisito de haber liquidado con déficit os seus orzamentos ordinarios de 1980 ou 1981. Outros RR.DD. foron ditados con idéntica finalidade, tales como o RD 1435/1987, de 25 de novembro e o RD 532/1992, de 22 de maio.
- 15 Esta cantidade non pode sorprendernos se temos en conta que o Diario “YA” na súa edición do día 13 de marzo de 1983 recollía unha noticia que, pola súa gravidade, quizais sexa digna de mención: A finais de 1981, as Corporacións Locais debían á Seguridade Social (Mutualidade de Administración Local) algo máis de 20.000 millóns de pesetas, cifra que non variou na actualidade. En total, as Corporacións Locais de máis de 100.000 habitantes suman unha débeda de 9.474 millóns. Como consecuencia de tal débeda, a MUNPAL debe aos seus afiliados pensionistas máis de 7.000 millóns de pesetas. Na MUNPAL hai 150.000 funcionarios locais cotizantes, os beneficiarios son algo máis de 90.000 e as prestacións anuais da Mutualidade suman case 33.000 millóns de pesetas. Con anterioridade a esas datas o montante económico que adebedaban as Corporacións locais á MUNPAL era o seguinte: a finais de 1978: 8.927 millóns de pesetas; a finais de 1979: 11.746 millóns de pesetas; a finais de 1980: 15.513 millóns de pesetas e a finais de 1981: 20.719 millóns de pesetas. (Estes datos constan no Informe elaborado pola Comisión Xestora da MUNPAL —creada por 1.264/1981, de 5 de xuño— publicado na Revista CUNAL, n.º 444 e no Boletín Informativo da MUNPAL, n.º 86, marzo-abril, 1982. As cifras, por si soas, son elocuentes, e fan innecesario comentario algún pola nosa parte.
- 16 Noticia da que se fixo eco a Revista CUNAL n.º 517, de xaneiro de 1988, páx. 28.

O resultado foi un crecente déficit de tesourería e a consecuente e lóxica descapitalización e desintegración da MUNPAL por falta de ingresos dos obrigados ao pagamento<sup>17</sup>. De feito, as solucións que propoñía a Comisión Xestora da MUNPAL<sup>18</sup> (creada por Decreto 1.264/1981, de 5 de xuño, xustamente para intentar salvar a situación creada) eran as dúas seguintes:

- a) Procurar un crédito de tesourería, co gravame dos intereses correspondentes; intereses que nun curto espazo de tempo suporían un custo igual ao do *déficit de tesourería* —uns miles de millóns— co que esta considerable perda corría o risco de converterse un *déficit económico* que esixiría, á súa vez, novas fontes de ingresos para a MUNPAL, colocándoa nunha situación de alto risco —de quebra, máis ben— da que resultaría seriamente difícil saír medianamente airosos. Por iso, a propia Comisión Xestora desbotou esta segunda solución.
- b) Atrasar os pagamentos; e como quiera que os acredores eran fundamentalmente as clases pasivas, acabaron sendo os seus débiles ombros os que acabaron soportando a carga de tal situación deficitaria. Optouse, evidentemente, por esta última solución e algúns vían atrasada a percepción dos seus dereitos ata nun prazo superior a sete anos! A inxustiza era tan evidente como inaceptable.

Os piares para unha mellor administración e para adoptar unha saída viable estaban dispostos: orzamentos para cubrir os déficits, maiores medios económicos e financeiros, creación dunha Comisión Xestora para administrar a MUNPAL e a realización dunha auditoría sobre a mesma<sup>19</sup>.

Pero nada diso deu resultado. Malia os denodados esforzos, o certo é que xamais existiu vontade política nin administrativa de darlle saída á Institución que nacera grazas aos ímprobos esforzos e ás lexítimas aspiracións dun cada vez máis débil colectivo de funcionarios locais.

A solución final non foi ningunha das que estaba barallando a Comisión Xestora, sinón a que xa en 1983 se estaba xestando nas Cortes Xerais<sup>20</sup>: a integración da MUNPAL no réxime xeral da Seguridade Social.

---

17 Tal era a situación que esta foi obxecto de particular atención no Congreso dos Deputados, tal e como consta no Boletín Oficial das Cortes Xerais n.º 206, de 23 de xuño de 1988, máis particularmente na intervención do Deputado do Grupo Mixto, D. Carlos Ruiz Soto e do Ministro de Traballo e Seguridade Social. Este último considerou en tal sesión que a débeda diminuíra nun 33% grazas ao procedemento establecido no R.D. 2531/1986, de 14 de novembro, e que se subscribiran un 34% de convenio de aprazamento de pagamento e que un 22% están pendentes de negociación, quedando por amortizar só un 11% da débeda. O Ministro seguía afirmando que “os datos provisionais da liquidación do Orzamento da MUNPAL do exercicio de 1987 indican que os ingresos por cotas e demais conceptos percibidos durante o devandito ano *cobren aproximadamente o 99%* dos gastos realizados no mesmo periodo, supoñendo, polo tanto, o *déficit* de xestión da Mutualidade unicamente o *1%* do total liquidadeo. A MUNPAL finánciase exclusivamente con recursos propios, cubrindo, no seu caso, o déficit de xestión que poida orixinarse con *remanentes de tesourería acumulados en anos anteriores* e a conseguinte apelación ás *reservas da Entidade*”. Desafortunadamente o tempo demostrou que non se axustaban de todo á realidade os datos achegados polo Sr. Ministro nin tan atinadas as súas previsións que, sen dúbida, naquel momento tranquilizaron aos funcionarios locais que tiveron a oportunidade de coñecer as súas palabras.

18 Esta Comisión Xestora, concibida como un órgano provisional de xestión, estaba integrada por 12 representantes das Corporacións locais, 12 representantes de funcionarios en activo e 1 representante dos pensionistas.

19 Así o poñía de manifesto o Informe elaborado por Manuel Quintana Ruíz, membro da Comisión Xestora da MUNPAL, que foi publicado na Revista CUNAL, n.º 444, así como no Boletín Informativo da MUNPAL, n.º 86, marzo-abril, 1982.

20 Vid. Boletín Oficial das Cortes Xerais (do Congreso dos Deputados), n.º 25 de marzo de 1983, onde se recolle a resposta do Ministerio do Administración Territorial, formulada en nome do Goberno, á pregunta efectuada por D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, do Grupo Parlamentario Popular sobre o futuro da MUNPAL: “A Constitución, nos seus artigos 41 e 149.1.17 e 18, parece apuntar no sentido de con-

### III A integración da MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social: o froito dunha desgana politicamente compartida

#### 1 Algunhas contradicións clamorosas

Esta foi a solución que acabou adoptándose mediante o R.D. 480/1993, de 2 de abril. R.D. que non foi precisamente eloxiado polo colectivo local, senón máis ben se concibía que a súa elaboración se fixera “de noite e con néboa”. Pero antes de emprender a súa análise, temos de recapitular e resumindo moito canto quedou explicitado, imos reter dous feitos que xa quedaron analizados: a) O ancestral intento de homologación entre os réximes funcionariais, do Estado e da Administración Local, e b) a agudísima crise financeira pola que estaba atravesando a MUNPAL.

Pois ben, en canto ao primeiro, a LRBRL acentuaba e alentaba aínda máis esta aspiración de homologación completa e total dos sistema retributivos e das clases pasivas do Estado e da Administración local, ao establecerse como principios declarativos a “idéntica protección social en extensión e intensidade que no Estado” aos funcionarios pasivos da Administración Local.

Contraditoriamente a esta declaración —que, podemos recoñecer agora, non pasou de ser de intencións— da LRBRL, a D. T. 3ª da Lei de Orzamentos Xerais do Estado para 1992 autoriza “ao Gobeirno para que poida proceder á integración do colectivo incluído no campo de aplicación do Réxime da Seguridade Social dos funcionarios da Administración Local —léase incluír a MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social—, nas condicións, termos e prazos que regulamentariamente se determinen” e, ao propio tempo, no segundo parágrafo declara —probablemente con certa “intención tranquilizadora”— continuar “o proceso de equiparación do sistema de protección dos funcionarios das Administracións locais ao dos funcionarios da Administración do Estado”. Non resultan doadamente conciliables dúas afirmacións tan reciprocamente contrarias. Non se está descubrindo aquí nada novo se se afirma que as Clases Pasivas do Estado se apartan diametralmente da natureza do Xeral da Seguridade Social, que era ao que se estaba trasladando ao funcionariado local. Por tanto, canto maior fose o grao de aproximación ás Clases Pasivas da Seguridade Social, maiores serían as distancias, tanto cualitativas como cuantitativas, que haberían de salvarse, se é que algunha vez rexurdise de verdade a pretensión dar cumprimento á tan ansiada equiparación.

Mais aquí non rematan as contradicións. A Lei 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para a reforma da Función pública, facíase eco deste afán homoxeneizador e establecía no seu art. 1.3 que “se consideran bases do réxime estatutario dos funcionarios públicos, ditadas ao abeiro do art. 149.1.18 da Constitución, e en consecuencia aplicables ao persoal de todas as Administracións públicas, os seguintes preceptos...” e na relación cita o artigo 32 o relativo á Seguridade Social. Este mesmo principio de unidade recollíase no art. 10.1 do Texto Refundido da Lei Xeral da Seguridade Social, aprobado por Decreto 2.065/1974, de 30 de

---

siderar os problemas dos funcionarios e da súa Seguridade Social como un todo conxunto, polo que non parece que deba expresarse con temor ou receo a integración nun sistema de Seguridade Social público dos distintos réximes actuais dos distintos tipos de funcionarios”. O que non resulta claro tras da lectura detida destas declaracións é a que réxime de Seguridade Social público de común integración de todos os funcionarios se refería: ao Mutualismo Administrativo ou ao réxime da Seguridade Social?

maio, segundo o cal “se establecerán Réximes Especiais naquelas actividades profesionais nas que, pola súa natureza, as súas peculiares condicións de tempo e lugar ou pola índole dos seus procesos produtivos, se fixer preciso tal establecemento para a axeitada aplicación dos beneficios da Seguridade”, engadindo que “se considerarán Réximes Especiais os que encadren aos grupos seguintes: ...d) Funcionarios públicos, civís ou militares”. E os funcionarios locais, non. Por que?

## 2 O marco legal da integración da MUNPAL no Réxime Xeral da Seguridade Social

Os termos con que a D.T. 3ª da Lei 31/1991, de Orzamentos Xerais do Estado para o exercicio 1992 remataron por consumir a desaparición da MUNPAL, o que volvía reproducirse na Lei 39/1992, de 29 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para 1993, fixéndose como data de “efectos” o día 7 de abril de 1993, como se dispón na D.A. 3ª do R.D. 480/1993, de 2 de abril.

Esta foi a data e a acta oficial de defunción da MUNPAL, que xa se atopaba “clínicamente morta” desde había tempo por evidente causa da inanición económica que se viu obrigada a soportar durante nada menos que a metade dos seus trinta anos de vida.

O curioso é que a devandita D.T. 3ª contou coa anuencia dos Sindicatos presentes nas diversas reunións mantidas cos dirixentes da MUNPAL. Por outro lado, sorprende moito que nunca chegaran a expresarse de forma transparente os motivos que aconsellaban tan drástica medida e os beneficios que dela han de derivarse para os funcionarios das Administracións locais<sup>21</sup>. As razóns que entón se esgrimían para xustificala foron as dúbidas sobre a viabilidade económica dun sistema de protección de financiamento autónomo, cuxa xestión, enmarcada nunha deficiente relación activo/pasivo, habería de conducir á crise do sistema de protección dos funcionarios locais<sup>22</sup>. Por iso, e antes de chegar á definitiva descapitalización e que a integración chegara a ser aínda máis gravosa, e co fin de salvagardar os dereitos do colectivo mutualista, o Ministerio para as Administracións Públicas acordou a disolución da MUNPAL mediante a súa integración no Réxime Xeral da Seguridade Social facendo así realidade cunha prontitude abraiante o previsto na citada D.T. 3ª da Lei de Orzamentos para 1992.

O problema principal con que se enfrontaba o Goberno era o alto custo que supón facer fronte á maior contía das pensións, posto que a ninguén se lle agachaba que, en concepto de pensión por xubilación, os funcionarios locais percibían maior contía económica, e iso malia que a cotización por tal continxencia efectuada á MUNPAL fora menor. Para paliar este problema a FEMP propuxo que as Corporacións locais asumisen, nas condicións máis favorables, parte dos custos de integración que houbesen de xerarse, ao obxecto de garantir aos funcionarios unha protección axeitada e similar en alcance á dos traballadores afiliados ao Réxime da Seguridade Social.

E neste contexto foi ditado, quizais con certo apesuramento, o R.D. 480/1993, de 2 de abril, polo que se fixo realidade o que ata o momento era un proxecto que cada vez ameaa-

---

21 Cfr. Nota de Editorial da Revista “El Funcionario Local”, 1992, n.º 386, páx.424.

22 Así se declarou na IV Asemblea Xeral da FEMP e se recolleu na Sección “Actualidade” da Revista “Carta Local”, 1993, n.º 36, páx. 14.

zaba máis con converterse en realidade. A denominación deste R.D. dá cumprida conta da súa intención de integración “no Réxime Xeral da Seguridade Social o Réxime Especial da Seguridade Social dos funcionarios da Administración Local”<sup>23</sup>, é dicir, aos funcionarios que ata o momento eran mutualistas na MUNPAL. Del chama a atención a exigüidade da súa Exposición de Motivos —que, por certo, omite os motivos e a complexidade das circunstancias que o propiciaron— e a escasez de preceptos de que se compón —exactamente 9—, bastantes menos, por certo, que as Disposicións Adicionais, Transitorias, Finais e Derrogatorias. Por virtude dunha delas, a D.T 4<sup>a</sup>.b) determínase que todo o patrimonio da MUNPAL (bens inmoables e dereitos), cuxa valoración ascendía a 4.115,2 millóns de pesetas, quedaba incorporado ao patrimonio da Seguridade Social. Obviamente, non podía ser doutro modo. Pero o certo é que este feito constituíu un dos motivos que sementou a dúbida sobre se a descapitalización da MUNPAL fora a verdadeira e máis poderosa razón que conducíse de forma irremediable á súa irreversible desaparición, oi foi máis ben o oportuno motivo ao que acollerse para facela desaparecer, e mesmo se é que puido haber certas razóns “patrimonialistas” que motivaran, non só non axudar á MUNPAL a que sobrevivise, senón a “deixala morrer”. Non esquezamos o dato de que a integración dos funcionarios locais ao Réxime da Seguridade Social supoñía, correlativamente, xa por entón o nada desprezable incremento no número dos seus afiliados en aproximadamente 400.000, o que, doado é de imaxinar, supuxo un importante “balón de osíxeno” para esta Institución, pois podería dar lugar a unha cantidade difícil de imaxinar en concepto de cotizacións.

O certo é que a medida non contentou a case ninguén posto que non só carecía de coherencia coa tradición lexislativa seguida ata o momento, e que aquí intentamos dar boa mostra diso, senón que era desintegradora do universo da Administración pública, ao esgazar do seu núcleo a parte correspondente ao funcionariado local, desprazándoa do seu medio natural a outra órbita que, loxicamente, sobre todo nos seus comezos, non podía senón resultarlle estraña<sup>24</sup>.

De todo o dito despréndese que os funcionarios locais nin contan cunha Mutualidade Administrativa que, entendo, tería sido o seu lugar de primeira e natural adscrición, nin se atopan integrados nun Réxime *Especial* da Seguridade Social (como lles ocorre a certos funcionarios civís e militares) en atención ás súas singulares circunstancias, senón no Réxime *Xeral* como se dun traballador máis por conta allea se tratase, *como se estivesen vinculados por un contrato de traballo*; circunstancia esta que, desde logo, non constitúe cuestión banal.

E todo iso co agravante de que en ningún momento nin lugar se explicitara o motivo desta ubicación, que, por si mesma non ten por que considerarse inadecuada desde o punto de vista prestacional, nin resultar máis prexudicial que o réxime mutualista. Simplemente sorprende a diversidade de réximes xurídicos, sobre todo, se se ten en conta tanta e tan reiterada declaración de intencións acerca da necesidade de homoxeneizar o réxime social de todos os funcionarios, estatais e locais, e se se ten en conta a ausencia dun criterio claro que xustifique a adscrición a un ou outro sistema.

23 Desenvolvido pola Orde de 7 de abril de 1993, pola que se desenvolve a materia de cotización e pagamento de pensións.

24 Nota da “Mutualidade” en “El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados”, n.º 3, 15 de febreiro de 1992, pág. 307.

## IV Bibliografía

- ADOANTADO, J. Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España. Icaria editorial. Barcelona, 2000.
- APARICIO TOVAR, J. *La Seguridad Social y la protección de la salud*. Ed. Cívitas, Madrid, 1989.
- BARRADA RODRIGUEZ, A. e GONZALO GONZALEZ, B. *La financiación de la protección social en España. A propósito del Pacto de Toledo*. CES, Madrid, 1997.
- BORRAJO DACRUZ, E., "Las reformas de la Seguridad Social: de los modelos teóricos a los modelos razonables. El Informe Beveridge en 1985", en *Documentación Laboral*, núm. 15, 1985.
- BORRAJO DACRUZ, E. "La Seguridad Social en la Constitución Española", na obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. T. II. Ed. Cívitas, Madrid, 1991.
- GONZALO GONZALEZ, B. e NUÑO RUBIO, J.L., *Seguridad Social de los Funcionarios Públicos Locales*. Marcial Pons, Madrid.
- MOLINA NAVARRETE, C. "Nuevas reglas sobre la jubilación anticipada", en *La Ley*, núm. 4892, 1999.
- MOLINA NAVARRETE, C. "Algunas reflexiones sobre la ley y los principios generales en el Derecho de la Seguridad Social, en *Revista Laboral*, 1998.
- MONEREO PEREZ, J.L. *Público y privado en el sistema de pensiones*. Ed. Tecnos, Madrid, 1996.
- MONEREO PEREZ, J. e MORENO VIDA, M.N. *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*. Ed. Comares, Granada, 1999.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M. "El Estado y la Seguridad Social". *Revista de Política Social*, núm. 61, 1964.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M., GONZALEZ ORTEGA, S. "La configuración constitucional de la Seguridad Social como condicionante necesario de su reforma". *II Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo*. Madrid, 1985.
- RODRIGUEZ-RAMOS, M.J., GORELLI HERNANDEZ, J. e VILCHEZ PORRAS, M. *Sistema de Seguridad Social*. Tecnos, Madrid, 2001.
- TOTUERO PLAZA, J.L. "Reflexiones sobre a Seguridad Social y su reforma: del compromiso político a la reforma legislativa", en *Tribuna Social*, núm. 107, 1999.
- VIDA SORIA, J., MONEREO PEREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. e QUESADA SEGURA, R. *Manual de Seguridad Social*. Tecnos, Madrid, 2005.
- VILLA GIL, L.E. "Las pensiones sociales: problemas y alternativas", no libro colectivo *Pensiones Sociales. Problemas y alternativas*. MTAS. Madrid, 1999.