

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
general system of the Social Safety



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

Regap



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

ESTUDIOS Y 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 de la actual situación se endereza este trabajo, 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 general system of social security were.*

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

Índice: *I. Evolución histórica. 1. Antecedentes. 2. La corriente unificadora e intento frustrado de equiparación con el régimen de los funcionarios civiles del Estado. II. La consecuente desaparición de la MUNPAL. III. La integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social: El fruto de una desgana políticamente compartida. 1. Algunas contradicciones clamorosas. 2. El marco legal de la integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social. IV. Bibliografía*

I Evolución histórica

1 Antecedentes

Hasta los años sesenta los regímenes administrativos reguladores de los funcionarios públicos en los ámbitos estatal y local eran clamorosamente distantes. Semejante situación no sólo constituyó un aliciente constante para intentar un acercamiento entre ambos sino que fue el origen de una corriente reivindicadora para obtener una mejora en las prestaciones sociales de unos y otros.

El primero de los antecedentes que explican esta situación lo encontramos en el Real Decreto de 2 de mayo de 1858, que preveía pensiones de jubilación equivalentes a la mitad del mayor sueldo disfrutado por el funcionario durante dos años, siempre que acreditase veinte años de servicios y tuviera sesenta años de edad o se hallase imposibilitado para continuar prestado sus servicios.

Las Leyes municipales de 1870 y 1877, con una ingenuidad sin precedentes, confiaron a las respectivas Corporaciones locales el reconocimiento de derechos pasivos a favor del personal a su servicio. El resultado no se hizo esperar: ningún Ayuntamiento colmó con sus propias iniciativas el ideal —toda una primicia en aquella época— de no dejar desamparados en el momento de su jubilación a quienes durante tantos años habían hecho del servicio a los ciudadanos su vocación personal.

De ahí que el art. 248 del Estatuto Municipal de 1924 supusiera un paso decisivo en la obligatoriedad de pago de las Corporaciones Locales de los derechos pasivos de sus funcionarios, ordenando que la laguna normativa existente se colmara con sus propios Reglamentos que habrían de ser dictados por cada una de las Corporaciones locales. Por ello, el Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento, Interventores de Fondos y Empleados Municipales de 23 de agosto de 1924 reguló en sus arts. 44 a 48 las Clases Pasivas de este colectivo¹, estableciendo “unos mínimos” que de este modo garantizaban prestaciones tales como pensiones de jubilación, viudedad y orfandad y daban posibilidad a cada Ayuntamiento para que pudiera superarlos con normas más beneficiosas. A esta normativa siguió el escueto Reglamento de 14 de mayo de 1928 que regulaba los derechos pasivos de los funcionarios administrativos en su Capítulo V, para quienes supletoriamente les resultaba de aplicación la normativa de los funcionarios civiles del Estado.

Para el personal técnico y el de servicios especiales, el art. 188 de la Ley Municipal de 1935 permitió que les resultara de aplicación la normativa reguladora de esta manera para Secretarios e Interventores. Y lo mismo hizo para los funcionarios provinciales el Reglamento de 2 de noviembre de 1925. Todo lo cual constituía ciertamente un cuerpo normativo disperso pero con la virtualidad de remitir a un punto en común, evitando así desigualdades injustificadas entre colectivos que guardaban entre sí grandes similitudes.

La desigualdad se aviene difícilmente con la justicia, y por ello, alentados por este espíritu unificador, los funcionarios locales comenzaron a gestar la idea de la creación de un Mon-

1 Esta normativa se hizo progresivamente aplicable a Depositarios, a los Directores de Banda de Música, a los Médicos de Asistencia Pública domiciliaria, a los Inspectores Farmacéuticos Municipales y a los Inspectores Municipales Veterinarios.

tepio Nacional que englobara al conjunto de funcionarios municipales y que atendiera la totalidad de sus derechos pasivos. Una intención realmente loable y que obtuvo favorable acogida en todo el colectivo. Esta posibilidad ya existía en el mencionado Estatuto Municipal, en cuyo art. 115 ilusoriamente señaló el perentorio plazo de un año para su creación, lo que obviamente no hizo. El Montepío no se creó, ni en ese plazo del año ni en los posteriores, pero el interés por su creación siempre estuvo presente y supuso el primigenio precursor de la MUNPAL y su antecedente más próximo.

La razón de esta persistencia no sólo se debía a la legítima aspiración de mejora del colectivo en su conjunto sino al lógico intento de intentar poner fin a un procedimiento que resultaba altamente enojoso para los Secretarios, Interventores y Depositarios (integrantes en los entonces denominados “Cuerpos Nacionales”) cuando habían prestado servicios en varias Corporaciones locales, lo que era, por otra parte, hartamente habitual. En tales supuestos estaban sometidos al llamado “sistema de prorrateo”, consistente en que cada Corporación estaba obligada a pagar su parte correspondiente de una manera íntegra y mensual según el tiempo prestado en la misma por tales funcionarios y el sueldo percibido. Aunque ayudados eficazmente por la Dirección General de Administración Local para clarificar la situación administrativa de cada uno de ellos de forma individualizada, este penoso “peregrinaje” acababa en la mayoría de las ocasiones con la paciencia de los afectados, acarreándoles importantes pérdidas económicas, confusiones y perjuicios de muy difícil compensación.

Tras un largo periodo de negociaciones entre el Colegio Nacional de Secretarios y el Ministerio de la Gobernación, se formalizó el proyecto de organización del Montepío de Secretarios, Interventores y Depositarios (MSI) por Decreto de 7 de julio de 1944. Y finalmente fue aprobado su Reglamento de creación por Decreto de 10 de mayo de 1946 cuyo art. 4 le atribuía la gestión única para cobrar de las Corporaciones las pensiones o fracciones de pensión de Secretarios, Interventores y Depositarios que no sean miembros del Montepío y de sus familiares, en su caso, facilitando de este modo y asegurando el pago de dichas pensiones.

Sin embargo, este sistema de derechos pasivos no resultó del todo satisfactorio, pues dejaba fuera de su ámbito a los funcionarios de la Administración Local no pertenecientes a estos “Cuerpos Nacionales”; situación de clara discriminación a la que dio solución el art. 322 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 (Texto refundido de 1955) al establecer un criterio más amplio y justo al hacer extensivas a todos los funcionarios de la Administración local las mismas reglas que regían sobre derechos pasivos para los funcionarios civiles del Estado. Ahora bien, el Reglamento de 10 de mayo de 1946 era más voluntarioso que real, pues estableció una serie de prestaciones “mínimas” que, pese a la buena voluntad con que el Gobierno intentó ponerlas en marcha, nunca pasaron de una forma efectiva del papel a la realidad. La voluntariedad del sistema y la optatividad de sus condiciones las hizo languidecer antes de conseguir su consolidación efectiva en el tiempo².

El resto de los funcionarios locales seguía rigiéndose por los Reglamentos propios de sus respectivas Corporaciones locales, y, supletoriamente, por el Estatuto de Clases Pasivas del Estado (D.T. 18ª del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de

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

1952³). El resultado: que *del dicho al hecho* en cuanto a cuantía y efectividad de su cobro había un *gran trecho*, pues todo se hacía depender de la solvencia económica y de las prioridades de cada Corporación Local.

Estas penosas circunstancias alimentaban la idea de creación del Montepío que, pese a los reiterados intentos desde el año 1924 nunca llegó a hacerse realidad.

Por eso, el hito más importante lo constituyó la Ley de 11/1960 de 12 de mayo que creó la Mutualidad Nacional de Administración Local (MUNPAL) en donde los funcionarios locales depositaron todas las expectativas de ver mejorada su situación económica con ciertos visos de permanencia. Su Exposición de Motivos es digna de elogio. En ella se reconoce reforzado “el sentido mutualista” mediante “la adecuada participación de los beneficios en las cargas que el sistema implica” (sic), se comienza a utilizar el término “dignificación” como sustitutivo del de “beneficencia” y se le otorga un sentido social a lo que comienza a entenderse como “previsión”. Una ley ciertamente progresista que contrastaba con los oscuros años en que fue dictada. No obstante, en un alarde de sinceridad, la propia Exposición de Motivos reconoce que “las llamadas clases pasivas constituyen al presente una pesada carga para las Corporaciones Locales”.

A los cuatro meses, el 12 de agosto de 1960, se aprobó la Orden Ministerial que dio vida a los Estatutos de la MUNPAL. Esta Mutualidad acogía no sólo a lo que hoy se conoce como funcionarios de carrera y personal laboral fijo (entonces llamados “funcionarios en propiedad” y “obreros de plantilla”) de las Corporaciones locales, así como al personal adscrito a Organismos y Dependencias de la Administración Local, sino también, con carácter voluntario, a quienes presten servicios en Organismos y Dependencias de cualquier Administración Pública cuando sus funciones guardaran relación inmediata con la Administración Local.

Su financiación tenía como base la llamada “cuota íntegra”, constituida por la suma de todas las cuotas de las entidades, organismos y dependencias afiliadas y las cuotas de los asegurados en la proporción de los dos tercios a cargo de los afiliados y un tercero a cargo de los asegurados. En definitiva, se trata de fondos aportados por las Corporaciones locales y por sus funcionarios.

Pero no debemos caer en la tentación de creer que el nacimiento de la MUNPAL no fue más que fruto de un simple afán, legítimo por otra parte, de mejora. En absoluto: era tan abismal la diferencia que separaba los dos grandes colectivos funcionariales (del Estado y locales) que ello no podía sino propiciar un clima de tensión y luchas por lograr la equiparación entre ambos y hacer realidad un sistema pasivo que amparara en términos de igualdad el gran universo funcional.

Ciertamente nunca faltó acuerdo en reconocer tal circunstancia, pero nunca existió unanimidad de criterios para darle solución: mientras que unos creían más ventajosa su integración en el antiguo Instituto Nacional de Previsión —es decir, la Seguridad Social— otros no ocultaban su preferencia por una Mutualidad específica funcional. Finalmente se eligió esta última opción, precisamente al encontrar su fundamento en la creencia de que éste era

3 Como dato curioso, aunque no tenga mayor relevancia científica, nos gustaría reseñar que este Reglamento de funcionarios de la Administración Local de 1952 fue destacado por administrativistas de la talla de Jordana de Pozas y Pérez Serrano como un ejemplo de tratamiento, a la altura del por entonces nivel del curso histórico y del régimen de los funcionarios públicos. Así se recogía en la nota Editorial de la Revista CUNAL, n.º 459, de marzo de 1983, pág.172.

el camino más corto, más adecuado y el que más garantizaba la tan ansiada equiparación con los funcionarios del Estado

Sin embargo, este acercamiento no se vislumbró hasta el año 1973, a través del Decreto Ley 7/1973, de 27 de julio y el Decreto 2057/1973, de 17 de agosto, a los que después se hará referencia. Entretanto, el impulso generador de la MUNPAL la dotó de un marcado acento social, elevándola a la categoría de arquetipo, de modelo a seguir. La protección al funcionario era total: abarcaba todas las posibles facetas, desde el matrimonio hasta la defunción, pasando por la educación de los hijos, la asistencia sanitaria y otras prestaciones complementarias. Muchos de sus principios inspiradores⁴ fueron literalmente reproducidos para las Clases Pasivas de la Administración Civil del Estado⁵. Puede afirmarse que la MUNPAL constituía un sistema mucho más avanzado, técnico y perfecto que el que regía para los funcionarios del Estado. Quizás fuera justamente este motivo, el perfeccionismo con que se intentó su creación, el que propició que se convirtiera en *el blanco* donde proyectar los diversos *dardos* de políticos y funcionarios que acabaron sumiéndola en una crisis, pero de la que no tardó en recuperarse gracias al sentimiento de justicia y solidaridad que había inspirado su creación.

2 La corriente unificadora e intento frustrado de equiparación con el régimen de los funcionarios civiles del Estado

Pero, con todo, un sentimiento de desigualdad entre ambos colectivos funcionariales, estatales y locales, continuaba latiendo por entonces, por lo que la pretensión unificadora entre ellos y el ideal de equiparación entre ambos presidió toda la etapa de reforma del Régimen Local que se estaba gestando. En la década de los 50 se fueron dictando diversas Leyes que ponían de manifiesto este intento unificador, bien directamente o bien por la vía de la remisión normativa y de la supletoriedad, pero aun en la de los 60 los derechos pasivos de los funcionarios locales seguían careciendo de unaregulación unitaria, estando constituida la misma por una serie de disposiciones dispersas y fragmentarias.

Por ello se dictó la Ley 79/1968, de 5 de diciembre, de bases para la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios de la Administración Local a los de la Administración Civil del Estado. El propio título de la Ley ya es lo suficientemente significativo como para hacer innecesario cualquier comentario sobre la intencionalidad con que fue creada. Pero tan loable intención se vio truncada, pues tenía prevista su entrada en vigor el primer día del año siguiente, de 1969, y sin embargo, en lugar de ello comenzó un largo proceso transitorio pues interceptó su entrada en vigor y abortó esos intentos unificadores el Decreto Ley 23/1969 que la dejó en suspenso y supuso que los funcionarios locales continuaran con los niveles y grados que había establecido la Ley 108/1963.

4 Los principios básicos del régimen instituido se encontraban explicitados en su propia Exposición de Motivos y se concretaban en los siguientes: a) Un principio de unidad, es decir, unificación de las copiosas normas reguladoras de derechos y deberes de los funcionarios locales, en lo que a las clases pasivas se refiere. b) El principio de justicia, pues toda diversidad en la legislación producía desigualdades en los reconocimientos de prestaciones, cuyas cuantías venían determinadas por la mayor o menor capacidad económica de la Entidad corporativa llamada a responder del pago. c) El principio de solidaridad, anejo al de unidad de gestión, de cotización y de beneficios.

5 Ibidem, nota a pie de pág. n.º 2.

Y ello fue así hasta el Decreto Ley 7/1973, de 27 de julio, sobre adopción de medidas en orden a la acomodación y régimen de retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado, que derogó este último, hizo resurgir aquella misma tendencia unificadora que inspiró la Ley 79/68⁶ y ordenó revisar los Estatutos de la MUNPAL. Revisión que no debía realizarse sin prever la necesaria equiparación entre aquellos que habían ingresado en 1960 de aquéllos otros que lo hacían coincidiendo con esta nueva modificación que acabó produciéndose por Orden del Ministerio de la Gobernación de 9 de diciembre de 1975. Esta sería la primera y última vez que se tuviera una deferencia semejante entre el colectivo de antes y el de después, como luego veremos.

Esta revisión no satisfizo las expectativas que se habían depositado en esta esperada modificación, pues su redacción se limitaba a transcribir los preceptos del Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios del Estado de 1966, sin más innovaciones que la introducción de las mejoras a las prestaciones básicas y la conservación del capital del seguro de vida, como prestación complementaria. Pero eso no fue todo: estas dos innovaciones se concibieron como privilegios —para muchos, injustificados— de los funcionarios locales⁷, y, por ello, acabaron siendo cercenados paulatinamente.

Por su parte, prácticamente todas las Leyes de Presupuestos Generales del Estado prestaron atención al asunto de las pensiones de los empleados locales. Fue el caso de la Ley 9/1983, de 13 de julio (en su D.A. 2^a), la Ley 44/1983, de 28 de diciembre (en su D.A. 4^a), o la Ley 50/1984, de 30 de diciembre (D.A. 6^a). Esta última dejaba intacto el aspecto económico ya retocado por las anteriores, pero estableció un sistema distinto para los colectivos de funcionarios del Estado y de la Administración local, poniendo así fin a la intención unificadora con que se había comenzado el periodo⁸ y que había acogido la propia LRBRL de 1985 en la versión original de su Disposición Adicional 2^a.

Probablemente, concedora de esta lucha ancestral, el tenor literal de la LRBRL es altamente significativo puesto que era el resultado esperado de tantos años de clamor general: “los funcionarios públicos de la Administración Local tendrán la misma protección social en extensión e intensidad que la que se dispense a los funcionarios públicos de la Administración del Estado”.

Pese a todo, el periodo se cierra casi peor que comenzó, pues nuevamente otra Ley de Presupuestos del Estado, esta vez la Ley 21/1986, de 23 de diciembre establecía que los funcionarios de haber regulador garantizado “no tienen incremento alguno”. A partir de esta fecha, con alguna subida se contaba, pero ésta era insignificante en comparación con

6 Para ello se dictaron diversas normas, entre ellas, el Decreto 2057/1973, de 17 de agosto y las Órdenes Ministeriales de 23 de octubre y 27 de diciembre de 1973.

7 Estos dos “privilegios” no estaban, sin embargo, carentes de justificación. Quienes se consideraban en desventaja por no disfrutarlos olvidaban las dos razones que les servían de base y fundamento a su creación: a) Las mejoras de las prestaciones básicas que establecía el art. 29.5 de los Estatutos de la MUNPAL revisados tenía su fundamento en la incorporación a los mismos tanto el mecanismo de cobertura de los derechos pasivos del Texto Refundido del 1966 como del Mutualismo Administrativo. No puede olvidarse que la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios del Estado (MUFACE) contaba con prestaciones más completas que las de los funcionarios locales y que establecía pensiones complementarias de jubilación, viudedad, orfandad. Lo cierto es que, y en honor a la verdad hay que reconocerlo, tampoco estas previsiones de la MUFACE llegaron a materializarse. Todo quedó en buena intención del legislador. Y b) Que el capital del seguro de vida era un subsidio de defunción que no era ninguna novedad para la MUNPAL, pues está prevista en todas las Mutualidades que existían y existen en nuestro país.

8 Ahora bien, en su D.A. Sexta.2 ordenó la tarea homologadora en la esfera local; mandato éste que, por cierto, fue reiteradamente incumplido año tras año.

la recibida por los funcionarios del Estado, aumentando el desequilibrio y haciéndose cada vez más patente la discriminación y la injusticia que marcaba cada vez una frontera económica mayor entre unos y otros⁹.

La situación fue calificada por el colectivo como “insostenible”, sobre todo, si a ello se unía la paradójica situación de los recién incorporados en la MUNPAL en el año 1987, para los que no se previó equiparación alguna con los que los precedían, con lo que dentro de un mismo colectivo convivían dos situaciones: la de los ingresados con anterioridad a esa fecha, en el semi-congelado régimen propio de la MUNPAL, y los ingresados en esa fecha, con las prestaciones de clases pasivas del Estado, con distintas cuantías en sus prestaciones básicas.

El antes y el después del 1 de enero de 1987 venía determinada en la Ley 4/1990, de 29 de junio al establecer que “el personal ingresado en la Administración Local a partir del 1º de enero de 1987, causará *exclusivamente* las mismas *prestaciones*, con los mismos requisitos, e idéntico alcance que las establecidas en el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado” (la cursiva es mía). Es decir, que a partir del día 1 de enero de 1987 se preveía la equiparación entre los funcionarios locales y estatales.

La dicción literal transcrita, puesta en comparación con lo establecido para el personal funcionario del Estado cuyo régimen se encontraba configurado en el R.D.Leg. 670/1987, pone de manifiesto los siguientes elementos diferenciadores y permite la siguiente lectura crítica:

- a) El hecho de considerar como fecha límite para la aplicación de ambas normativas, la mutualista y la estatal, el día 1 de enero de 1987. ¿Por qué no en el año 1985, que era la contemplada en la última de las citadas normativas y era la fecha en que fue dictada la LRBR? O mejor, ¿por qué no la fecha de ingreso al servicio público del funcionario local?

Dicho más claramente: La citada Ley 50/1984, y posteriormente el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasiva del Estado, aprobado por R.D.Leg. 670/1987, de 30 de abril, establece como fecha de entrada en vigor del nuevo sistema que se instaura el día 1 de enero de 1985. Sin embargo, para los funcionarios locales se dictan normas transitorias que posponen la aplicación de ese nuevo régimen pasivo para los funcionarios locales dos años más. Por ello, puede afirmarse que este desfase de dos años supone clarísimamente un retraso injustificado de dos años en dar cumplimiento a la previsión contenida en la D.F. 2ª LRBR, y con ello una continuidad en el trato discriminatorio que desde antaño se estaba produciendo entre ambos colectivos.

- b) Tampoco se entendía la utilización del término *exclusivamente*, pues parece inducir a entender que de *algo* se les estaba excluyendo a los funcionarios locales, pues con el empleo de este adverbio, tan categórico como taxativo, se privaba legalmente al

9 A título de mero ejemplo, en el año 1990 un funcionario del grupo A del Estado, con 30 años de servicio, cobraba una pensión de 190.235 pesetas, mientras que un funcionario del grupo A de la MUNPAL en las mismas condiciones percibía 162.138 pesetas. En caso de 35 años de servicio, la diferencia económica entre uno y otro era de 54.069. En 1991, esos mismos funcionarios cobraban, respectivamente, 202.859 pesetas y 170.514 pesetas, y si tenían 35 años de servicio, la diferencia era de 32.345 pesetas.

colectivo local de los beneficios derivados del Mutualismo Administrativo¹⁰ sin posibilidad de ampliación vía desarrollo reglamentario, por la sencilla razón de que si así se hiciera el reglamento sería ilegal por contravenir lo dispuesto en una norma de superior rango.

- c) Igual de inadecuada técnicamente resultaba la utilización del término “prestaciones”, pues en su lugar debió haberse incluido el de “pensiones”, lo que, obviamente, no es lo mismo. Para corregir este error se dictó la D.T.5ª de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, cuyo número 2.b) introdujo tal modificación: “el personal ingresado en la Administración Local...causará exclusivamente las mismas *pensiones*...”. Y es que de este modo se dejaba legalmente fuera de la protección social otorgada a este colectivo algunas prestaciones, tales como la asistencia sanitaria, las ayudas por nupcialidad, natalidad, sepelio, etc., proporcionadas por el Mutualismo Administrativo a los funcionarios del Estado y por la propia MUNPAL en su legislación específica. No obstante, no se podía tomar como base el tratamiento parcial dado por la ley presupuestaria porque esto conduciría al absurdo de negarle la protección social mínima de todo servidor público, que es la consecuencia a la que llega la contumacia Ley 4/1990, al persistir en el error padecido por su predecesora, la Ley 37/1988¹¹.
- d) Se continuaba desprotegiendo al colectivo local respecto al estatal respecto de las prestaciones complementarias y especiales, a lo que contribuyó a corregir la referida D.T.5ª al reconocerles aplicable el mismo sistema de protección social de los funcionarios de la Administración del Estado “en materia de asistencia sanitaria y de prestaciones complementarias”.

El resultado no fue otro que la desproporción que percibían los funcionarios locales entre las cotizaciones efectuadas y las prestaciones recibidas, lo que se traducía en una clara situación de injusticia a la que difícilmente se le podía encontrar justificación.

Por eso, a partir de 1986, las Leyes de Presupuestos fueron intentando homogeneizar las situaciones de todos ellos a través de diversas medidas ideadas, que no viene al caso referir¹², para alcanzar mejor grado de seguridad en los derechos pasivos de —todos— los funcionarios locales, pero que, paradójicamente, vieron demoradas en el tiempo su cumplimiento.

El sentimiento de injusticia se percibía en un doble nivel de impronta naturalmente económica: de una parte, todo el colectivo local, con entera independencia de su fecha de ingreso en la MUNPAL, sufría una mayor *presión tributaria* que la soportada por el personal de la Administración Civil del Estado, sumada la cuota que satisfacía por Clases Pasivas y la que efectuaba a MUFACE¹³. Y de otra, en relación con *las prestaciones*, pues las pensiones de la MUNPAL iban perdiendo paulatinamente poder adquisitivo en relación con las correspondientes de las Clases Pasivas del Estado, puesto que las clases pasivas se incrementaban en cifras absolutas, en mayor cuantía que las de la MUNPAL, por lo que, globalmente consi-

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

11 *Ibidem*.

12 Unas consistían en la extensión a la MUNPAL la aplicación de normas dictadas para los funcionarios civiles del Estado y otras, en establecer normas exclusivamente aplicables a la MUNPAL.

13 Nota Editorial de la Revista CUNAL, n.º 551, noviembre de 1990, págs. 517 y 518.

deradas unas y otras, la balanza con toda claridad se inclinaba a favor de las pensiones del Estado.

II La consecuente desaparición de la MUNPAL

Tan buenas pretensiones con que fue creada no contaron con lo que luego supuso la causa más inmediata —aparentemente, al menos— de la defunción de la MUNPAL: su falta de liquidez motivada por un fallo insuperable en el sistema de financiación, como era el hecho incontrovertible de que muchas de las Corporaciones locales no ingresaban a cuenta las cantidades que habían de aportar en tal concepto ni aún siquiera las que retenían al funcionario¹⁴, olvidándose así no sólo del carácter preferente de este pago sino de las graves consecuencias del reiterado incumplimiento por su parte. Sencillamente, lo que estaba ocurriendo es que tales cantidades estaban destinándose —excepcional y transitoriamente, se decía— a paliar la escasa liquidez de que adolecían para hacer frente a sus deudas de financiación de obras y servicios más atrasadas en el tiempo. Se aplicaba el principio de unidad de caja pero se olvidaba, una vez más, el de especialidad en el gasto.

Esta obstinada rebeldía, insólita e insolidaria, de algunas Corporaciones locales a cumplir sus deberes de cotización a la MUNPAL, aparte de constituir un mal ejemplo para las empresas privadas que tenían que hacer lo propio con sus trabajadores según las leyes laborales que las regulaban, y aparte de poner en serio peligro el cobro de las pensiones —y, por supuesto, demás prestaciones— de sus asegurados, y que no se actualizaran las pensiones de unos 15.000 pensionistas, era susceptible de ser calificado como delito por malversación de fondos públicos. De hecho, el Juzgado n.º 12 de Madrid admitió la querrela criminal presentada por el sindicato Fuerza Nacional del Trabajo contra los Ayuntamientos deudores y cuya cantidad ascendía ya por entonces a 50.000 millones de pesetas¹⁵, siendo unos 600.000

14 Los arts. 98 y 99 de los Estatutos de la MUNPAL (nos referimos a los revisados por Orden de 9 de diciembre de 1975) establecían la obligatoriedad de esta aportación así como el porcentaje que correspondía a la Corporación y al funcionario, estableciéndose en el art. 99 que “Las Entidades, Organismos y Dependencias afiliados estarán obligados a ingresar a la Mutualidad, antes del 15 de cada mes siguiente a su vencimiento, las cuotas del párrafo 1 del artículo anterior, juntamente con las que, siendo de cuenta de su personal asegurado, habrán sido descontadas al mismo”. Estos preceptos fueron modificados por Orden de 9 de diciembre de 1986, pero obviamente la modificación no afectaba a la obligación de pago de ambas partes sino que mejoraba técnicamente su redacción e introducía algunas matizaciones bastante clarificadoras. Es más, en cuanto al plazo de ingreso establecía el art. 99.1 en su nueva redacción que “dentro de la primera quincena de cada mes, la MUNPAL formulará las cantidades exigibles en el mes anterior a la Corporación por cuotas, tanto de la Corporación como de los asegurados...así como por pensiones impagadas que puedan resultar de meses anteriores, por no haberse podido liquidar en el momento oportuno”. Ya en ese momento comenzaba a tratarse el problema de los “impagos” de las cuotas por parte de las Corporaciones locales. De ahí que comenzaran a ponerse en marcha algunas disposiciones que para tal fecha ya estaban en vigor, tales como el R.D. 264/1979, de 13 de febrero sobre retenciones a las Corporaciones de saldos pendientes de pago a la MUNPAL. Por su parte, la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1982 previó un procedimiento que se desarrolló después en el R.D. 2314/1982, de 30 de julio, y por cuya virtud se declaran afectadas para el pago de deudas a la Mutualidad todas las cantidades que la Administración del Estado debiera transferir a la Corporación Local deudora, bien directamente, bien a través del Fondo de Cooperación Municipal, tanto en el caso de recargos o participaciones como en el de ingresos propios de la Corporación recaudados por el Estado. El sistema consistía, en síntesis, en descontar la cuantía de las deudas de las subvenciones que trimestralmente reciben los Ayuntamientos del Fondo Nacional de Cooperación con las Haciendas Locales (dotado entonces con 150.000 millones de pesetas). El Decreto citado también dispuso otro método consistente en establecer convenios entre los Ayuntamientos y la MUNPAL a fin de que fraccionaran el pago en dos o tres años, siempre y cuando cumplieran el requisito de haber liquidado con déficit sus presupuestos ordinarios de 1980 ó 1981. Otros RR.DD. fueron dictados con idéntica finalidad, tales como el RD 1435/1987, de 25 de noviembre y el RD 532/1992, de 22 de mayo.

15 Esta cantidad no puede sorprendernos si tenemos en cuenta que el Diario “YA” en su edición del día 13 de marzo de 1983 recogía una noticia que, por su gravedad, quizá sea digna de mención: A finales de 1981, las Corporaciones Locales debían a la Seguridad Social (Mutualidad de Administración Local) algo más de 20.000 millones de pesetas, cifra que no ha variado en la actualidad. En total, las Corporaciones Locales de más de 100.000 habitantes suman una deuda de 9.474 millones. Como consecuencia de tal deuda, la MUNPAL debe a sus afiliados pensionistas más de 7.000 millones de pesetas. En la MUNPAL hay 150.000 funcionarios locales cotizantes, los beneficiarios son algo más de 90.000 y las prestaciones anuales de la Mutualidad suman casi 33.000 millones de pesetas.

funcionarios y familias las que dependían de la MUNPAL, que estaba al borde de la quiebra, según noticia publicada por el periódico ABC de 11 de diciembre de 1987¹⁶.

Esta grave situación se fue consolidando con los años, lo que no sólo agravaba la situación de los asegurados y de la propia MUNPAL sino que constituyó el sarcófago funerario de la Institución que con tan buenos principios y pretensiones se había puesto en marcha.

El resultado fue un creciente déficit de tesorería y la consecuente y lógica descapitalización y desintegración de la MUNPAL por falta de ingresos de los obligados al pago¹⁷. De hecho, las soluciones que proponía la Comisión Gestora de la MUNPAL¹⁸ (creada por Decreto 1.264/1981, de 5 de junio, justamente para intentar salvar la situación creada) eran las dos siguientes:

- a) Procurar un crédito de tesorería, con el gravamen de los intereses correspondientes; intereses que en un corto espacio de tiempo supondrían un costo igual al del *déficit de tesorería* —unos miles de millones— con lo que esta considerable pérdida corría el riesgo de convertirse un *déficit económico* que exigiría, a su vez, nuevas fuentes de ingresos para la MUNPAL, colocándola en una situación de alto riesgo —de quiebra, más bien— de la que resultaría seriamente difícil salir medianamente airosos. Por ello, la propia Comisión Gestora desechó esta segunda solución.
- b) Retrasar los pagos; y comoquiera que los acreedores eran fundamentalmente las clases pasivas, acabaron siendo sus débiles hombros los que acabaron soportando la carga de tal situación deficitaria. Se optó, evidentemente, por esta última solución y algunos veían retrasado el percibo de sus derechos hasta en un plazo superior a ¡siete años! La injusticia era tan evidente como inaceptable.

Los pilares para una mejor administración y para adoptar una salida viable estaban dispuestos: presupuestos para cubrir los déficits, mayores medios económicos y financieros, creación de una Comisión Gestora para administrar la MUNPAL y la realización de una auditoría sobre la misma¹⁹.

Con anterioridad a esas fechas el montante económico que adeudaban las Corporaciones locales a la MUNPAL era el siguiente: a finales de 1978: 8.927 millones de pesetas; a finales de 1979: 11.746 millones de pesetas; a finales de 1980: 15.513 millones de pesetas y a finales de 1981: 20.719 millones de pesetas. (Estos datos constan en el Informe elaborado por la Comisión Gestora de la MUNPAL —creada por 1.264/1981, de 5 de junio— publicado en la Revista CUNAL, n.º 444 y en el Boletín Informativo de la MUNPAL, n.º 86, marzo-abril, 1982). Las cifras, por sí solas, son elocuentes, y hacen innecesario comentario alguno por nuestra parte.

16 Noticia de la que se hizo eco la Revista CUNAL n.º 517, de enero de 1988, pág. 28.

17 Tal era la situación que ésta fue objeto de particular atención en el Congreso de los Diputados, tal y como consta en el Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 206, de 23 de junio de 1988, más particularmente en la intervención del Diputado del Grupo Mixto, D. Carlos Ruiz Soto y del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Este último consideró en tal sesión que la deuda había disminuido en un 33% gracias al procedimiento establecido en el R.D. 2531/1986, de 14 de noviembre, y que se habían suscrito un 34% de convenio de aplazamiento de pago y que un 22% están pendientes de negociación, quedando por amortizar sólo un 11% de la deuda. El Ministro seguía afirmando que “los datos provisionales de la liquidación del Presupuesto de la MUNPAL del ejercicio de 1987 indican que los ingresos por cuotas y demás conceptos devengados durante dicho año *cubren aproximadamente el 99%* de los gastos realizados en el mismo periodo, suponiendo, por tanto, el *déficit* de gestión de la Mutualidad únicamente *el 1%* del total liquidado. La MUNPAL se financia exclusivamente con recursos propios, cubriendo, en su caso, el déficit de gestión que pueda originarse con *remanentes de tesorería acumulados en años anteriores* y la consiguiente apelación a *las reservas de la Entidad*”. Desafortunadamente el tiempo ha demostrado que no se ajustaban del todo a la realidad los datos aportados por el Sr. Ministro ni tan ciertas sus previsiones que, sin duda, en aquel momento tranquilizaron a los funcionarios locales que tuvieron la oportunidad de conocer sus palabras.

18 Esta Comisión Gestora, concebida como un órgano provisional de gestión, estaba integrada por 12 representantes de las Corporaciones locales, 12 representantes de funcionarios en activo y 1 representante de los pensionistas.

19 Así lo ponía de manifiesto el Informe elaborado por Manuel Quintana Ruiz, miembro de la Comisión Gestora de la MUNPAL, que fue publicado en la Revista CUNAL, n.º 444, así como en el Boletín Informativo de la MUNPAL, n.º 86, marzo-abril, 1982.

Pero nada de ello dio resultado. Pese a los denodados esfuerzos, lo cierto es que jamás existió voluntad política ni administrativa de darle salida a la Institución que había nacido gracias a los ímprobos esfuerzos y a las legítimas aspiraciones de un cada vez más débil colectivo de funcionarios locales.

La solución final no fue ninguna de las que estaba barajando la Comisión Gestora, sino la que ya en 1983 se estaba gestando en las Cortes Generales²⁰: la integración de la MUNPAL en el régimen general de la Seguridad Social.

III La integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social: el fruto de una desgana políticamente compartida.

1 Algunas contradicciones clamorosas

Esta fue la solución que acabó adoptándose mediante el R.D. 480/1993, de 2 de abril. R.D. que no fue precisamente elogiado por el colectivo local, sino más bien se concebía que su elaboración se había hecho “de noche y con niebla”. Pero antes de emprender su análisis, hemos de recapitular y resumiendo mucho cuanto ha quedado explicitado, vamos a retener dos hechos que ya han quedado analizados: a) El ancestral intento de homologación entre los regímenes funcionariales, del Estado y de la Administración Local, y b) la agudísima crisis financiera por la que estaba atravesando la MUNPAL.

Pues bien, en cuanto a lo primero, la LRBRL acentuaba y alentaba aún más esta aspiración de homologación completa y total de los sistema retributivos y de las clases pasivas del Estado y de la Administración local, al establecerse como principios declarativos la “idéntica protección social en extensión e intensidad que en el Estado” a los funcionarios pasivos de la Administración Local.

Contradictoriamente a esta declaración —que, podemos reconocer ahora, no pasó de ser de intenciones— de la LRBRL, la D.T. 3ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 autoriza “al Gobierno para que pueda proceder a la integración del colectivo incluido en el campo de aplicación del Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local —léase incluir la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social—, en las condiciones, términos y plazos que reglamentariamente se determinen” y, al propio tiempo, en el segundo párrafo declara —probablemente con cierta “intención tranquilizadora”— continuar “el proceso de equiparación del sistema de protección de los funcionarios de las Administraciones locales al de los funcionarios de la Administración del Estado”. No resultan fácilmente conciliables dos afirmaciones tan recíprocamente contra-

20 Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales (del Congreso de los Diputados), n.º 25 de marzo de 1983, en donde se recoge la respuesta del Ministerio del Administración Territorial, formulada en nombre del Gobierno, a la pregunta efectuada por D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, del Grupo Parlamentario Popular sobre el futuro de la MUNPAL: “La Constitución, en sus artículos 41 y 149.1.17 y 18, parece apuntar en el sentido de considerar los problemas de los funcionarios y de su Seguridad Social como un todo conjunto, por lo que no parece que deba expresarse con temor o recelo la integración en un sistema de Seguridad Social público de los distintos regímenes actuales de los distintos tipos de funcionarios”. Lo que no resulta claro tras la lectura detenida de estas declaraciones es a qué régimen de Seguridad Social público de común integración de todos los funcionarios se refería: ¿al Mutualismo Administrativo o al régimen de la Seguridad Social?

rias. No se está descubriendo aquí nada nuevo si se afirma que las Clases Pasivas del Estado se apartan diametralmente de la naturaleza del General de la Seguridad Social, que era al que se estaba trasladando al funcionariado local. Por tanto, cuanto mayor fuera el grado de aproximación a las Clases Pasivas de la Seguridad Social, mayores serían las distancias, tanto cualitativas como cuantitativas, que habrían de salvarse, si es que alguna vez resurgiera de verdad la pretensión dar cumplimiento a la tan ansiada equiparación.

Pero aquí no terminan las contradicciones. La Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función pública, se hacía eco de este afán homogeneizador y establecía en su art. 1.3 que “se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones públicas, los siguientes preceptos...” y en la relación cita el artículo 32 el relativo a la Seguridad Social. Este mismo principio de unidad se recogía en el art. 10.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2.065/1974, de 30 de mayo, según el cual “se establecerán Regímenes Especiales en aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, seriere preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad”, añadiendo que “se considerarán Regímenes Especiales los que encuadren a los grupos siguientes: ...d) Funcionarios públicos, civiles o militares”. Y los funcionarios locales, no. ¿Por qué?

2 El marco legal de la integración de la MUNPAL en el Régimen General de la Seguridad Social

Los términos con que la D.T. 3ª de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1992 terminaron por consumir la desaparición de la MUNPAL, lo que volvía a reproducirse en la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, fijándose como fecha de “efectos” el día 7 de abril de 1993, como se dispone en la D.A. 3ª del R.D. 480/1993, de 2 de abril.

Esta fue la fecha y el acta oficial de defunción de la MUNPAL, que ya se encontraba “clínicamente muerta” desde hacía tiempo por evidente causa de la inanición económica que se vio obligada a soportar durante nada menos que la mitad de sus treinta años de vida.

Lo curioso es que dicha D.T. 3ª contó con la anuencia de los Sindicatos presentes en las diversas reuniones mantenidas con los dirigentes de la MUNPAL. Por otro lado, sorprende sobremanera que nunca llegaron a expresarse de forma transparente los motivos que aconsejaban tan drástica medida y los beneficios que de ella han de derivarse para los funcionarios de las Administraciones locales²¹. Las razones que entonces se esgrimían para justificarla fueron las dudas sobre la viabilidad económica de un sistema de protección de financiación autónoma, cuya gestión, enmarcada en una deficiente relación activo/pasivo, habría de conducir a la crisis del sistema de protección de los funcionarios locales²². Por ello, y antes de llegar a la definitiva descapitalización y que la integración llegara a ser aún más gravosa, y con el fin de salvaguardar los derechos del colectivo mutualista, el Ministerio

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

22 Así se declaró en la IV Asamblea General de la FEMP y se recogió en la Sección “Actualidad” de la Revista “Carta Local”, 1993, n.º 36, pg. 14.

para las Administraciones Públicas acordó la disolución de la MUNPAL mediante su integración en el Régimen General de la Seguridad Social haciendo así realidad con una prontitud asombrosa lo previsto en la citada D.T. 3ª de la Ley de Presupuestos para 1992.

El problema principal con que se enfrentaba el Gobierno era el alto coste que supone hacer frente a la mayor cuantía de las pensiones, puesto que a nadie se le ocultaba que, en concepto de pensión por jubilación, los funcionarios locales percibían mayor cuantía económica, y ello a pesar de que la cotización por tal contingencia efectuada a la MUNPAL había sido menor. Para paliar este problema la FEMP propuso que las Corporaciones locales asumieran, en las condiciones más favorables, parte de los costes de integración que hubieran de generarse, al objeto de garantizar a los funcionarios una protección adecuada y similar en alcance a la de los trabajadores afiliados al Régimen de la Seguridad Social.

Y en este contexto fue dictado, quizá con cierto apresuramiento, el R.D. 480/1993, de 2 de abril, por el que se hizo realidad lo que hasta el momento era un proyecto que cada vez amenazaba más con convertirse en realidad. La denominación de este R.D. da cumplida cuenta de su intención de integración “en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local”²³, es decir, a los funcionarios que hasta el momento eran mutualistas en la MUNPAL. De él llama la atención la exigüidad de su Exposición de Motivos —que, por cierto, omite los motivos y la complejidad de las circunstancias que lo propiciaron— y la escasez de preceptos de que se compone —exactamente 9—, bastantes menos, por cierto, que las Disposiciones Adicionales, Transitorias, Finales y Derogatorias. Por virtud de una de ellas, la D.T 4ª.b) se determina que todo el patrimonio de la MUNPAL (bienes inmuebles y derechos), cuya valoración ascendía a 4.115,2 millones de pesetas, quedaba incorporado al patrimonio de la Seguridad Social. Obviamente, no podía ser de otro modo. Pero lo cierto es que este hecho constituyó uno de los motivos que sembró la duda sobre si la descapitalización de la MUNPAL había sido la verdadera y más poderosa razón que condujera de forma irremediable a su irreversible desaparición, o fue más bien el oportuno motivo al que acogerse para hacerla desaparecer, e incluso si es que pudo haber ciertas razones “patrimonialistas” que motivaran, no sólo no ayudar a la MUNPAL a que sobreviviera, sino a “dejarla morir”. No olvidemos el dato de que la integración de los funcionarios locales al Régimen de la Seguridad Social suponía, correlativamente, ya por entonces el nada despreciable incremento en el número de sus afiliados en aproximadamente 400.000, lo que, fácil es de imaginar, supuso un importante “balón de oxígeno” para esta Institución, pues podría dar lugar a una cantidad difícil de imaginar en concepto de cotizaciones.

Lo cierto es que la medida no contentó a casi nadie puesto que no sólo carecía de coherencia con la tradición legislativa seguida hasta el momento, y que aquí hemos intentado dar buena muestra de ello, sino que era desintegradora del universo de la Administración pública, al desgajar de su núcleo la parte correspondiente al funcionariado local, desplazándola de su entorno natural a otra órbita que, lógicamente, sobre todo en sus comienzos, no podía sino resultarle extraña²⁴.

23 Desarrollado por la Orden de 7 de abril de 1993, por la que se desarrolla la materia de cotización y pago de pensiones.

24 Nota de la “Mutualidad” en “El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados”, n.º 3, 15 de febrero de 1992, pág. 307.

De todo lo dicho se desprende que los funcionarios locales ni cuentan con una Mutuality Administrativa que, entiendo, hubiera sido su lugar de primera y natural adscripción, ni se encuentran integrados en un Régimen *Especial* de la Seguridad Social (como les ocurre a ciertos funcionarios civiles y militares) en atención a sus singulares circunstancias, sino en el Régimen *General* como si de un trabajador más por cuenta ajena se tratara, *como si estuvieran vinculados por un contrato de trabajo*; circunstancia ésta que, desde luego, no constituye cuestión baladí.

Y todo ello con el agravante de que en ningún momento ni lugar se haya explicitado el motivo de esta ubicación, que, por sí misma no tiene por qué considerarse inadecuada desde el punto de vista prestacional, ni resultar más perjudicial que el régimen mutualista. Simplemente sorprende la diversidad de regímenes jurídicos, sobre todo, si se tiene en cuenta tanta y tan reiterada declaración de intenciones acerca de la necesidad de homogeneizar el régimen social de todos los funcionarios, estatales y locales, y si se tiene en cuenta la ausencia de un criterio claro que justifique la adscripción a uno u otro sistema.

IV Bibliografía

- ADELANTADO, 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. y 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", en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. T. II. Ed. Cívitas, Madrid, 1991.
- GONZALO GONZALEZ, B. y 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. y 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. y VILCHEZ PORRAS, M. *Sistema de Seguridad Social*. Tecnos, Madrid, 2001.
- TOTUERO PLAZA, J. L. "Reflexiones sobre la 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. y QUESADA SEGURA, R. *Manual de Seguridad Social*. Tecnos, Madrid, 2005.
- VILLA GIL, L. E. "Las pensiones sociales: problemas y alternativas", en el libro colectivo *Pensiones Sociales. Problemas y alternativas*. MTAS. Madrid, 1999.

regap



ESTUDIOS Y NOTAS