

El COVID-19 «transforma» la Seguridad Social de los funcionarios

Lourdes López Cumbre

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La normativa de emergencia sanitaria ha materializado el «traspaso» de competencias entre Hacienda y la Seguridad Social en la gestión del régimen de clases pasivas. A partir de ahora, serán las entidades gestoras de la Seguridad Social las que reconozcan, denieguen, abonen y resuelvan las reclamaciones sobre las clases pasivas (pensiones) de los funcionarios

1. La «totalización» de materias normadas en el Real Decreto Ley 15/2020, de 21 de abril (BOE de 22 de abril), alcanza también a un régimen de previsión social en camino de extinción como es el de las clases pasivas (pensiones de los funcionarios públicos). Puesto que el artículo 22 del Real Decreto Ley 2/2020, de 12 de enero (BOE de 31 de enero), recogía entre las competencias del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones la «propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de Seguridad Social y clases pasivas», este Real Decreto Ley 15/2020 plantea, por vía de «urgencia», la necesidad de adoptar determinados ajustes normativos para garantizar el desarrollo de las funciones atribuidas.

En puridad, la principal modificación radica en que la gestión de la Seguridad Social de las clases pasivas (antes residenciada en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas —DGCP— del Ministerio de Hacienda) es transferida ahora al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) con carácter definitivo y, transitoriamente, antes de que dicho instituto

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

se haga cargo de estas nuevas competencias, a la Dirección de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), que ahora abarcará, junto con la gestión de las clases pasivas, las pensiones o prestaciones residenciadas con anterioridad en otros organismos gestores, ex disposición adicional octava.

2. No obstante, más allá de las cuestiones de gestión y su traspaso, la disposición final primera del Real Decreto Ley 15/2020 modifica la Ley de Clases Pasivas del Estado (Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril; BOE de 27 de mayo —LCPE—). En general, la modificación opera para proceder a los ajustes que requiere este «traspaso de competencias».

Por una parte, porque, como se ha indicado, se procede a *sustituir la intervención de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones por la del Instituto Nacional de la Seguridad Social*. Y, así, el artículo 8.2 de la Ley de Clases Pasivas del Estado modifica la consulta que se hacía antes a la Abogacía del Estado, quedando habilitada la mencionada dirección general para dictar las instrucciones que a tal efecto resultaran precisas, por la referencia que se hace ahora a la consulta al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social; la Dirección de Ordenación de la Seguridad Social queda habilitada para dictar tales instrucciones. En este mismo sentido, la suspensión de las prestaciones reconocidas en favor de los familiares prevista en el artículo 37 ter de la Ley de Clases Pasivas del Estado corresponderá al Instituto Nacional de la Seguridad Social en lugar de a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, algo que se reproduce al regular el abono de estas prestaciones en determinados supuestos. En idéntica medida, la pensión extraordinaria de jubilación o retiro que origina la situación de incapacidad permanente para el servicio, siempre que ésta se produzca, por accidente o enfermedad, en acto de servicio o como consecuencia de éste a la que se refiere el artículo 47.2 de la Ley de Clases Pasivas del Estado recaerá sobre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, cuando antes tenían competencia tanto la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas como el Consejo Supremo de Justicia Militar. Bien es cierto que la competencia sobre la determinación de la naturaleza del acto de servicio, cuando corresponda, seguirá recayendo sobre el Ministerio de Defensa. También la *disposición adicional duodécima de la Ley de Clases Pasivas del Estado* señala que será el Instituto Nacional de la Seguridad Social y no la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (o la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa) el receptor de toda la información que provenga de los organismos correspondientes y, en su caso, de las comunidades autónomas o de las diputaciones forales y ayuntamientos, información que éstos habrán de facilitarle, dentro de cada ejercicio anual, a efectos de la gestión de las pensiones de las clases pasivas. Del mismo modo, la disposición adicional decimoquinta, apartado 2, de la Ley de Clases Pasivas del Estado reconoce el derecho de la Administración a aplicar los plazos de prescripción en cuanto a las prestaciones indebidamente percibidas o a las obligaciones económicas de este régimen. Por otro lado, y de acuerdo con la disposición adicional decimioctava, apartado 2, de la Ley de Clases Pasivas del Estado, el complemento por maternidad será reconocido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de que la competencia para el abono corresponda a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), cuando antes la competencia para el reconocimiento

recaía en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y en la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, mientras que el abono correspondía, en todo caso, a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. Y, finalmente, este catálogo de referencias se completa con el listado que recoge la *disposición adicional sexta de la Ley de Clases Pasivas del Estado*.

Por otro lado, *porque también las referencias de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera son sustituidas por las de la Tesorería General de la Seguridad Social*. En este sentido, el artículo 12 de la *Ley de Clases Pasivas del Estado* sustituye las referencias de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas por las del Instituto Nacional de la Seguridad Social y la que se refiere a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera por la de la Tesorería General de la Seguridad Social. En esta misma línea, y conforme al artículo 16.1 de la *Ley de Clases Pasivas del Estado*, si antes el reintegro de cantidades indebidamente percibidas por los beneficiarios de las prestaciones de clases pasivas debía hacerse al Tesoro Público, ahora se hará según la normativa de la Seguridad Social y, por lo tanto, con reintegro a sus fondos. Del mismo modo, y en relación con los derechos derivados de los familiares en caso de ausencia legal del causante recogidos en el artículo 34 de la *Ley de Clases Pasivas del Estado*, la referencia al Tesoro Público en cuanto a los pagos efectuados se sustituye ahora por la del Instituto Nacional de la Seguridad Social o, en general, por la de la Administración de la Seguridad Social, en caso de reclamación.

Pero, en otros supuestos, *se aprovecha para efectuar alguna modificación adicional*. Y, así, en el artículo 11 de la *Ley de Clases Pasivas del Estado*, no sólo se sustituye a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, sino que desaparece la referencia expresa al reconocimiento de los derechos pasivos y a la concesión de las prestaciones de las clases pasivas causadas por militares profesionales, sean o no de carrera, o las causadas por personal que haya prestado servicios de carácter civil y militar y que antes correspondía a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas o al Consejo Supremo de Justicia Militar. No en vano, en esta misma línea, el artículo 13.3 de la *Ley de Clases Pasivas del Estado* sustituye la referencia a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas o al Consejo Supremo de Justicia Militar, según se trate de servicios civiles o militares, por una única referencia a la competencia exclusiva del Instituto Nacional de la Seguridad Social para el cómputo a efectos del régimen de clases pasivas de los servicios reconocidos. Asimismo, en el artículo 14 de la *Ley de Clases Pasivas del Estado* desaparece la posibilidad de recurrir, en su caso, ante el Ministerio de Defensa previamente a la interposición del oportuno recurso contencioso-administrativo.

3. Con todo, conviene destacar algunos elementos de esta nueva regulación normativa:

En primer lugar, que el *Instituto Nacional de la Seguridad Social se convierte ahora en la entidad gestora competente* para la realización de las funciones inherentes al reconocimiento de las obligaciones y propuesta de los pagos de todas las prestaciones de las clases pasivas, de

acuerdo con lo previsto en el nuevo artículo 12 de la Ley de Clases Pasivas del Estado. Corresponderá a dicho instituto la administración y disposición de los créditos para prestaciones de las clases pasivas. La ordenación del pago de las prestaciones de las clases pasivas y el pago material de aquéllas será competencia de la Tesorería General de la Seguridad Social, estando a su cargo las funciones de pago material de dichas prestaciones.

En segundo lugar, que, de conformidad con la disposición adicional quinta de este Real Decreto Ley 15/2020 y como consecuencia de la asunción de la gestión de este régimen de clases pasivas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la asunción de las funciones que a tal efecto se le atribuyen a la Dirección de Ordenación de la Seguridad Social, resulta necesaria la asistencia jurídica por parte del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social. Dicha asistencia comprenderá tanto el asesoramiento como la representación y defensa en juicio en materia de clases pasivas y otras prestaciones, así como la asistencia jurídica en aquellos asuntos que afecten a los intereses de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en los términos que determine la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. Por lo tanto, la asistencia y representación del régimen de clases pasivas la efectuarán los Servicios Jurídicos de la Seguridad Social y no los Servicios Jurídicos del Estado.

En tercer lugar, y según prescribe el artículo 14.2 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, que *los acuerdos del Instituto Nacional de la Seguridad Social en materia de clases pasivas pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa*, de conformidad con lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio (BOE de 14 de julio), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Con carácter previo a la vía contencioso-administrativa podrá interponerse recurso potestativo de reposición ante el citado instituto.

En cuarto lugar, que, de acuerdo con la disposición adicional sexta, apartado 6, del Real Decreto Ley 15/2020, *toda referencia de contenido presupuestario debe entenderse efectuada a los presupuestos de la Seguridad Social*. En este sentido, y siguiendo lo que prevé la disposición adicional séptima de dicha norma, el Estado deberá transferir a la Seguridad Social el importe necesario para la financiación de la totalidad del gasto en que incurran el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Intervención General de la Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social por la gestión del régimen de clases pasivas del Estado. Del mismo modo y de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria segunda de este Real Decreto Ley 15/2020, de forma inmediata y una vez aprobado el real decreto de estructura del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se iniciarán los trámites para la adaptación de la gestión administrativa, contable, presupuestaria y financiera que permitan la asunción de la gestión de las prestaciones del régimen de clases pasivas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En tanto no culmine este proceso de adaptación, esta gestión será ejercida por la Dirección de Ordenación de la Seguridad Social. Hasta esa fecha, toda referencia hecha en el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado al Instituto Nacional de la Seguridad Social se entenderá efectuada a la Dirección de Ordenación de la Seguridad Social. Asimismo y hasta que se produzca la asunción de la gestión por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, corresponderá a la Dirección de Ordenación de la Seguridad Social aprobar y comprometer el gasto, así como reconocer las obligaciones y propuesta de los pagos de las pensiones del régimen de clases pasivas e interesar del Ordenador General de Pagos del Estado la realización de los correspondientes pagos. *No obstante, la ordenación del pago y las funciones de pago material de estas prestaciones que correspondan a la Tesorería General de la Seguridad Social serán realizadas durante este periodo transitorio por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.* Durante dicho periodo transitorio, el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas lo reclamará la Dirección de Ordenación de la Seguridad Social de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1134/1997, de 11 de julio (BOE de 30 de julio). Y toda reclamación económica en relación con este régimen de clases pasivas será competencia tanto de la Dirección de Ordenación de la Seguridad Social como del Tesoro Público.

En quinto lugar, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 16.1 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, *las cantidades indebidamente percibidas por los beneficiarios de las prestaciones de las clases pasivas deberán reintegrarse en los términos y condiciones previstos en la normativa sobre reintegro de prestaciones indebidas del sistema de la Seguridad Social.* No obstante, cuando el perceptor de las cantidades que hubieran resultado indebidas continuara siendo beneficiario de la prestación que dio lugar al reintegro o de cualquier otra de las clases pasivas, podrá acordarse el pago de la deuda con cargo a las sucesivas mensualidades de su pensión. Téngase en cuenta que, de acuerdo con la disposición adicional decimoquinta, apartado 2, de la Ley de Clases Pasivas del Estado, el derecho de la Administración a solicitar el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años a partir de la fecha de su percepción o de aquella en que pudo ejercerse la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que hubiera originado la percepción indebida. Para el cumplimiento de las obligaciones económicas establecidas en el régimen de clases pasivas del Estado, el plazo de prescripción será, asimismo, de cuatro años.

Finalmente, y en atención a lo previsto en la disposición adicional duodécima de la Ley de Clases Pasivas del Estado, los organismos competentes dependientes de los ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de Hacienda o, en su caso, de las comunidades autónomas o de las diputaciones forales y ayuntamientos facilitarán, dentro de cada ejercicio anual, al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a efectos de la gestión de las pensiones de las clases pasivas, los datos que soliciten relativos a la situación laboral, los niveles de renta y demás ingresos de los titulares de las prestaciones, así como los de los beneficiarios cónyuges y otros miembros de las unidades familiares siempre que deban tenerse en cuenta para el reconocimiento, mantenimiento o cuantía de dichas prestaciones, a fin de verificar si

cumplen en todo momento las condiciones necesarias para la percepción de las prestaciones y en la cuantía legalmente establecida. Todos los datos relativos a los solicitantes de prestaciones de su competencia que obren en poder del Instituto Nacional de la Seguridad Social que hayan sido remitidos por otros organismos públicos mediante transmisión telemática o cuando aquéllos se consoliden en los sistemas de información de las clases pasivas como consecuencia del acceso informático directo a las bases de datos corporativas de otros organismos surtirán plenos efectos y tendrán la misma validez que si hubieran sido notificados por dichos organismos mediante certificación en soporte de papel.

4. Y, ahora, algunas precisiones a modo de conclusión:

El régimen de clases pasivas recogido en la Ley de Clases Pasivas del Estado y cuyas modificaciones han sido expuestas no afecta al mutualismo administrativo. Este último, representado por la MUFACE [Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (Real Decreto Legislativo 4/2000, 23 de junio —BOE de 28 de junio—, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado)], por la MUGEJU [Mutualidad General Judicial (Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio —BOE de 28 de junio—, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen especial de seguridad social del personal al servicio de la Administración de Justicia)] y por el ISFAS [Instituto Social de las Fuerzas Armadas (Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio —BOE de 14 de junio—, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas)], se rige por su propia normativa y supone la gestión de determinadas prestaciones, incluida la asistencia sanitaria, que se dispensan a los funcionarios de cada una de las mutualidades, pero no a las comprendidas en las clases pasivas (estas últimas destinadas a las pensiones, especialmente a la jubilación, invalidez, muerte y supervivencia).

Lógicamente, todos los funcionarios incluidos en el régimen de clases pasivas (art. 2.1 LCPE) se verán afectados por esta reforma. Pero se trata de un régimen en vías de extinción, toda vez que, desde el 1 de enero del 2011, los funcionarios que ingresen o hayan ingresado en el sector público como empleados públicos deberán integrarse en el régimen general de la Seguridad Social (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 del Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre —BOE de 3 de diciembre). Por lo tanto, sólo permanece vigente el régimen de clases pasivas para los funcionarios más antiguos y no para los que se hayan incorporado en la última década.

Es cierto que la nueva estructura organizativa del actual Gobierno había previsto la incorporación de las clases pasivas al ámbito de la Seguridad Social. Sorprende, sin embargo, que, sin estar precisada dicha estructura —son muchas las referencias en el texto del Real Decreto Ley 15/2020 a la «fecha en que se determine en el Real Decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones»—, se haya procedido a agilizar dicha inclusión, en particular, utilizando una normativa de

urgencia que tiene como sentido principal la gestión de la crisis sanitaria. Y, aunque en puridad y como se ha destacado no se producen modificaciones normativas de fondo importantes, la «transferencia» en la gestión ya de por sí lo es. Y no tanto porque no se garantice una buena gestión por parte de los funcionarios de la Seguridad Social, con una cualificación destacada y de probada experiencia en la gestión y funcionamiento de regímenes integrados al sistema de la Seguridad Social, sino porque esta nueva tarea supone el reconocimiento, la denegación o el pago de las pensiones, las reclamaciones que surjan, en su caso, sobre ellas y, sobre todo, la ordenación de la financiación. Ante un régimen en vías de extinción y en un contexto en el que la Seguridad Social persigue su sostenibilidad mediante un acuerdo en la Comisión del Pacto de Toledo —aún no alcanzado—, una tramitación legislativa ordinaria hubiera resultado posiblemente más enriquecedora.