I. - ESPAÑA

LA LEY DE 15 JULIO DE 1954, POR LA QUE SE ESTABLECE LA AYUDA FAMILIAR PARA LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS CIVILES

Introducción y antecedentes.

La influencia de las cargas familiares sobre las percepciones del trabajador por cuenta ajena que las soporta, puede configurarse legalmente, cuando menos, según uno de estos dos principios:

- 1.º El principio de la remuneración: las rentas de trabajo, ellas mismas y directamente, son incrementadas con cargo a quien las paga, según unos coeficientes que tienen por base el mayor o menor número de personas —generalmente ligadas por relaciones estrechas de parentesco—que viven a cargo del titular de la renta de trabajo. En el fondo, esta es la idea que envuelven las expresiones, un tanto vagas, de «salario familiar» y «a cada cual según sus necesidades».
- 2.º El principio del seguro social: las rentas de trabajo no resultan afectadas por las cargas familiares, pero se crean uno o varios seguros sociales, en los que el riesgo cubierto está constituído precisamente por la carga familiar y la prestación por la entrega de cantidades de dinero proporcionales a la dimensión del riesgo. También puede denominarse «salario familiar» a la aplicación práctica de este principio, sólo que entonces aquella expresión, aparte de seguir siendo vaga, es impropia, pues impropiedad grave es llamar salario a la prestación de un seguro.

No merece la pena insistir, por ser sobradamente conocida, sobre la diferencia entre ambos regimenes; ésta no es otra sino la que existe —en naturaleza y en régimen— entre remuneraciones y prestaciones de seguridad social, entre efectos del contrato de trabajo o empleo y efectos de la ordenación de un seguro.

ordenation at an again.

De los dos regimenes que han quedado citados, la legislación española ha optado decididamente por el segundo de ellos (1), estableciendo al efecto dos seguros sociales, son a saber:

⁽¹⁾ Hay alguna modalidad, sin embargo, de salario familiar propiamente dicho; an buen ejemplo es la regulación del llamado «plus de carestía de vida» en la Reglamentación de Personal del Instituto Nacional de Previsión (O. M. del Trabajo de 30-XII-1947, disposición adicional 3.º).

- 1.º El Subsidio Familiar. Seguro nacional, general y «obligatorio para toda clase de patronos que ocupen en España obreros, empleados o funcionarios, cualquiera que sea la clase de trabajo que unos y otros realicen y la cuantía y forma de retribución que por su trabajo perciban» (2). Seguro administrado por el Instituto Nacional de Previsión y cuyo texto fundamental lo constituye la Ley de Bases de 18 de julio de 1938 (3), en cuyo preámbulo, por cierto, se marca claramente la distinción entre los dos principios de que se ha hablado más arriba y la opción por el segundo ellos, esto es, por el seguro; el Subsidio Familiar —se dice—«se funda en el principio de la compensación, en desvincular del salario el Subsidio, en diluir los riesgos en una gran mutualidad nacional».
- 2.º El antiguo Plus de Cargas Familiares, hoy Plus Familiar. Se trata también de un seguro social cuya base es la empresa, aunque la obligación de establecerlo y mantenerlo no alcance a todas ellas, ya que existen amplios campos, exceptuados entre ellos el muy importante de los trabajadores agrícolas, forestales y pecuarios (4); seguro social administrado por unas comisiones que se constituyen en el seno de cada empresa y cuyo texto fundamental está constituído por la Orden del Ministerio de Trabajo de 29-3-46, que derogó la anterior reglamentación general contenida en la Orden de 19-6-54 (5).

* * *

Respecto de los funcionarios públicos, la regulación en España hasta la promulgación de la Ley a que se refiere el presente comentario se había encaminado también en favor del sistema de seguridad social.

Efectivamente, la Ley de Bases del Régimen de Subsidios Familiares era de aplicación a los empleados del Estado, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, si bien estos organismos públicos podían optar entre acogerse al régimen de la Caia Nacional (Instituto Nacional de Previsión) o abonar directamente el Subsidio a sus funcionarios: norma que se repetía con redacción análoga en el Reglamento.

La Orden de la Vicepresidencia del Gobierno de 3 de marzo de 1939

⁽²⁾ Reglamento 20-X-1938, artículo 1.º

⁽³⁾ Desarrollada por una copiosa legislación posterior: las disposiciones vigentes sobre esta materia pueden consultarse en Instituto Nacional de Previsión: Legislalación de Seguridad Social (vigente en 19-III-1953). Madrid, 1953, referencias 38 a 161. Todas las disposiciones reguladoras de seguridad social están tomadas de la obra que ha quedado citada.

⁽⁴⁾ Orden de 29-III-1946, art. 4.0, apartado a).

⁽⁵⁾ Esta Orden de 1946 tiene alguna modificación ulterior de relativa poca importancia; remite a las Reglamentaciones de Trabajo para determinar el porcentaje de la nómina que se destina a formar en cada actividad el fondo del plus, y ha sido desarrollada por una formidable masa de jurisprudencia administrativa.

estableció un régimen general para todos los funcionarios públicos, entendiendo por tales a los «funcionarios, empleados u obreros que perciban sus haberes y jornales con cargo a partidas o conceptos que figuren en los presupuestos correspondientes»; sentándose que el Estado, Diputaciones y Ayuntamientos habían de abonar subsidios en cuantía no inferior a la escala ordiaria, estando facultados para deducir de todos los haberes devengados por los asegurados el 1 por 100, en concepto de cuota con tal finalidad.

Sobre estas disposiciones generales, el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 11 de diciembre de 1942 estableció para los funcionarios militares un régimen especial y distinto del de los funcionarios civiles; régimen que, a su vez, se ha ido paulatinamente diversificando hasta el punto que existen hoy disposiciones comunes a los tres Ejércitos y disposiciones especiales de cada uno de los de Tierra, Mar y Aire y de las fuerzas de la Guardia Civil y de la Policía Armada y de Tráfico. En algunos de ellos ha desaparecido hasta la denominación de Subsidio Familiar, empleándose la de «indemnización por número de hijos» (Orden del Ministerio de 31-3-44) o la de «indemnización por hijos» (Orden del Ministerio de Marina de 2-8-43), o de la «indemnización familiar» (Orden del Ministerio de Marina y Decreto del Ministerio del Aire 16-11-51) (6).

Se ha de decir aquí que esta indemnización familiar percibida por el personal militar era muy superior en su cuantía a la establecida para los funcionarios públicos civiles, que en la mayoría de los casos se regulaba por normas que establecieron prestaciones idénticas a las del régimen general; lo que conjugado con una mayor generosidad y amplitud en el reconocimiento de beneficiarios, hacía de los regímenes militares un ejemplo avanzado hacía el que podía y había de mirarse en una futura nueva regulación del sistema para los funcionarios civiles (7).

En cambio, no ha surgido paralelamente al subsidio familiar o a la indemnización familiar una institución semejante a la del Plus de Cargas

⁽⁶⁾ Esta última denominación es la que parece baberse adoptado en definitiva. Es la empleada por las Leyes de 18-XII-1950 y 1-IV-1954.

^(?) He aqui la cuantía mensual de la indemnización familiar del personal militar:

Generales, Jefes y Oficiales:

⁻⁻ Por cada hijo menor de diez años 200 ptas

⁻⁻⁻ Por esposa y cada hijo mayor de diez años y menor de veintitrés. 300 ptas. Suboficiales:

⁻⁻⁻ Por cada hijo menor de diez años 160 ptas.

⁻⁻ Por esposa y cada hijo mayor de diez años y menor de veintitrés. 240 ptas. Cuantía fijada inicialmente por Ordenes Ministeriales de 10-II-1943 (Ejército), 2-VIII-1953 (Marina) y 2-VII-1953 (Aire); duplicada por Ley de 18-XII-1950 y nueva-vuente duplicada por Ley de 1-IV-1954.

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

Familiares, por lo menos en cuanto a los funcionarios del Estado, ni civiles ni militares; lo que, indirectamente, viene a explicar la cuantía en que se ha fijado la indemnización familiar militar y la ayuda familiar ahora establecida para los funcionarios civiles, relativamente elevada si se la compara con el régimen ordinario de Subsidio Familiar (8), y media si se la sitúa frente a las prestaciones conjuntas de éste y del Plus Familiar, aunque las enormes oscilaciones del valor del punto hagan la comparación general imposible.

* * *

Con estos brevísimos antecedentes, con los que no se pretende sino colocar en su fondo y marco adecuados la Ayuda Familiar en favor de los funcionarios civiles, puede iniciarse el estudio de ésta, de la Ley de 15 de julio de 1954 que la estableció, y de las normas reglamentarias aparecidas hasta la fecha (*).

Naturaleza de la Ayuda Familiar.

La Ayuda Familiar establecida por la Ley de 15 de julio de 1954 es, a mi juicio, pura y simplemente, una remuneración.

La Ley, para designarla, emplea indistintamente las expresiones de «prestaciones en concepto de ayuda familiar» (Art. 1), y, simplemente, de «ayuda familiar» (Art. 4 y 9, por ejemplo); distinguiendo dos modalidades dentro de la misma, a las que respectivamente llama «asígnación de matrimonio» y «bonificación por hijos» (Art. 1, párrafo 2.º). Estas denominaciones son realmente atípicas dentro del cuadro general de las percepciones económicas de los funcionarios públicos; pero esto no basta a ocultar su naturaleza de remuneración, que se demuestra por los siguientes argumentos, entre otros:

l.º Por el fundamental de que la Ayuda Familiar no se paga con cargo a ningún fondo de seguro ni exige una previa cotización, ni de los funcionarios ni del propio Estado para quienes los funcionarios trabajan; las cantidades destinadas al pago de la Ayuda salen directamente de los presupuestos generales del Estado, en los cuales, a partir del ejercicio

⁽⁸⁾ La escala de subsidio familiar común no toma en cuenta a la esposa, ni al primer hijo, ni al hijo mayor de catorce años; su cuantía mensual oscila entre 40 pesetas por 2 hijos y 1.080 por 12 hijos. (Escalas fijadas por Decreto 27-VII-1953, que modifica las del Reglamento de 30-X-1938).

^(*) Las disposiciones complementarias de la Ley de 15 de julio de 1954 que se han tenido presentes al redactar este trabajo, son todas las aparecidas en el «Boletín Oficial del Estado» hasta el día 31 de octubre de 1954. Una relación completa en el anexo de este trabajo.

económico de 1955, «se consignarán los créditos necesarios para el abono de la Ayuda Familiar» (9); mientras que para el pago del Plus Familiar a los obreros, el contraste de redacción es bien notorio, se habla por la Ley de incluir en presupuesto no las cantidades precisas para el pago de tal Plus, sino «para el pago de las cuotas correspondientes al Plus Familiar».

- 2.º Porque la Ley de 15 de julio de 1954 dice que la prestación en concepto de Ayuda Familiar se percibe por el funcionario «con independencia de sus demás emolumentos personales» (Art. 1), lo que indica que la Ayuda Familiar es un emolumento; independiente de los demáscierto, pero tan emolumento como los demás.
- 3." Por el hecho de estar la Ayuda sujeta a gravamen por utilidades sobre la riqueza mobiliaria, tarifa 1.4; ya que como es sabido esta tarifa únicamente grava las remuneraciones y no las prestaciones de seguridad social. Este último argumento se da a mayor abundamiento; su relevancia es muy escasa dada la indeterminación actual, fruto de las decisiones administrativas en materia fiscal, acerca de qué es lo que quiere gravar la tarifa primera de utilidades.

Incidentalmente se ha de decir aqui que el problema de la consideración fiscal de la Ayuda Familiar, pese a lo reciente de la disposición que la establece, ha tenido ya alguna variación. Inicialmente (10) se dispuso que las cantidades percibidas por cada funcionario por este concepto tributarían «con arreglo a escala», esto es, como utilidades fijas por su cuantía y periódicas por su vencimiento, si bien no habían de acumularse a los demás devengos percibidos por el funcionario. Pero posteriormente (11) tal norma fué modificada en el sentido de que la Ayuda se gravaría al tipo uniforme del 8 por 100, considerándola, pues, como una utilidad eventual; adoptándose tal medida con el fin de «mantener una igualdad de trato en el gravamen a que se hallan sometidas las prestaciones que por Plus Familiar disfrutan los empleados de las empresas particulares con las que van a percibir por Ayuda Familiar los funcionarios civiles del Estado» (12). Sobre tal tipo uniforme del 8 por 100 no son de aplicación exenciones o reducciones por el concepto de titular de familia numerosa

⁽⁹⁾ Ley de 15-VII-1953, art. 14.

⁽¹⁰⁾ Orden de la Presidencia del Gobierno de 17-VIII-1954, apartado 19.

⁽¹¹⁾ Orden de la Presidencia del Gobierno de 10-IX-1954, apartado único. que de nueva redacción al citado en la nota anterior.

⁽¹²⁾ Orden de 10-IX-1954, preámbulo; hay que hacer constar aquí que si bien la sujeción a gravamen por utilidades de esta Ayuda Familiar en favor de los funcionarios es enteramente lógica, dado su carácter de remuneración, en cambio, es absolutamente ilógica, aparte de ser ilegal, la tesis sostenida por el Mínisterio de Hacienda, contra la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de que el Plus Familiar está sujeto a tributación; dado que el Plus Familiar, según ha quedado dicho, no es una remuneración, sino la prestación de un seguro.

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

de su perceptor (13), precepto que se justifica en la disposición que lo establece con el razonamiento de que las utilidades de carácter eventual no se computan para determinar las desgravaciones por el concepto dicho; lo cual, si muy cierto en tesis general (14), deja de serlo justamente para el caso al que se aplica; pues, como es sabido, también las utilidades llamadas eventuales (15) son objeto de desgravación cuando «se devenguen con regularidad y permanencia en razón de trabajos o servicios prestados con carácter estable o continuo» (16); caso, como es obvio, de la Ayuda Familiar. Parece, pues, evidente que la Ayuda debe disfrutar de las correspondientes bonificaciones cuando su perceptor sea un cabeza de familia numerosa, mucho más si se quiere conservar csa igualdad de trato con los empleados de empresas particulares de que habla la Orden de 10-IX-54, va citada.

Elementos Personales.

Concebida legalmente la Ayuda Familiar como una remuneración, el estudio de los elementos personales de la misma se reduce al de quien la abona y quien la percibe.

- Abona la Ayuda Familiar el Estado, como un concepto más de su presupuesto ordinario de gastos (Art. 14 de la Ley), sin previa detracción de cuota alguna sobre los sueldos de los funcionarios; incluso se suprime la actual cotización del 1 por 100 con destino a la formación de los fondos del Subsidio Familiar (Art. 13). Lo que es una nueva prueba de que nos hallamos ante una remuneración y no ante una prestación de Seguridad Social.
- Percibe la Ayuda Familiar el funcionario público civil en quien concurran las siguientes circunstancias:
- 1.º Que perciba haberes que tengan el carácter de «sueldo expresamente detallado en el capítulo primero de los Presupuestos Generales del Estado» (Art. 2). Evidentemente, la norma está tomada del Estatuto de Clases Pasivas, que se expresa en términos parecidos al precisar que deben entenderse por «sueldo regulador» (17) y por «servicios abonables» (18)

⁽¹³⁾ Orden de la Presidencia del Gobierno de 18-IX-1954.

⁽¹⁴⁾ Orden del Ministerio de Hacienda de 10-I-1952, norma 4.ª, párrafo 1.º

⁽¹⁵⁾ La realidad es que hoy el concepto fiscal de «utilidades eventuales» —como opuesto al de fijas en su cuantía y periódicas en su vencimiento— está desnaturalirazo; originariamente una utilidad porque era eventual, tributaba al 8 por 100; ahora más bien parece que porque tributa al 8 por 100 es eventual, lo que carece de sentido. La realidad es que hoy, en muchos casos, se tributa al 8 por 100 por razones distintas a la eventualidad de la utilidad.

⁽¹⁶⁾ Orden del Ministerio de Hacienda de 10-1-1952, norma 4.º, parrafo 1.º

⁽¹⁷⁾ Estatuto de Clases Pasivas, arts. 18 v 25.

⁽¹⁸⁾ Ibid., arts. 5 y 22.

AYUDA FAMILIAR A LOS FUNCIONARIOS

para la fijación de pensiones. En definitiva, de lo que se trata es de sentar «un concepto restringido de funcionario civil» (19) que comprenda tan sólo a los que pertenezcan en propiedad a los cuerpos o carreras (civiles) del Estado. —

En aplicación de este precepto se ha denegado el derecho a la Ayuda Familiar al personal que desempeñe su empleo interinamente (20) y al perteneciente a la Agrupación Temporal Militar para Destinos Civiles, en tanto no formen parte de los cuerpos (civiles) en que se les haya asignado destino (21).

- 2." Que se halle en situación de actividad; así se desprendía del Artículo 9 de la Ley («La ayuda familiar será inalterable en cada año para el funcionario en activo...») y así ha sido precisado por la Orden de 30-IX-54 («... la situación del funcionario beneficiario de sus prestaciones contemplada por la Ley [de 15-VII-54] es la de actividad»).
- 3.ª Que soporte lo que la Ley denomina «obligaciones familiares» (Art. 1), que varían según se trate de asignación por matrimonio o de bonificación por hijos.
 - A) La asignación por matrimonio se concede:
- l. Al funcionario varón casado (Art. 5, apartado a) que no ejerza por cuenta propia comercio o industria «de las que reglamentariamente se determinen» (Art. 7, párrafo 4.º) (22); cuya esposa no sea funcionario público ni trabaje por cuenta ajena (Art. 7, párrafo 3.º y 1.º), no separado de hecho de su esposa (Art. 8, párrafo 1.º) ni de derecho, salvo que haya sido declarado inocente (Art. 8, párrafo 2.º).
- 2. Al funcionario, mujer casada, «en los casos de incapacidad o ausencia del marido que prive a su familia de asistencia económica» (Art. 7, párrafo 2.º); precepto aclarado en todo su rigor y con grau lujo de fundamentos por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 29-IX-54 («B. O. del E.» de 30-IX-54).
- 3. Al funcionario viudo, mujer o varón, que tenga hijos a su cargo (Art. 5, apartado b).
 - 4. A la esposa (aunque no sea funcionaria) del funcionario declara-
- (19) En estos términos se expresa el preámbulo de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 6-X-1954 («B. O. del E.» de 1-X-1954); eu los mismos términos el de la de 30-IX-1954 («B. O. del E.» de 1-X-1953), según el cual la ley de 15-VII-1954 «utiliza la expresión funcionario en sentido restringido».
- (20) Orden de la Presidencia del Gobierno de 30-IX-1954 (aB. O. del E.» de 1-X-1954).
- (21) Orden de la Presidencia del Gobierno de 6-X-1954 («B. O. del E.» de 18-X-1954).
- (22) Esta determinación no se ha hecho aún; en cambio, se ha aclarado que «no pueden reputarse como comerciantes o industriales a quienes se limiten al mero ejercicio de cualquier profesión liberal o colegiada» (Orden de la Presidencia del Gobierno de 17.4X-1954; «B. O. del E.» de 18.1X-1954).

do culpable en caso de separación judicial, y al esposo (aunque no sea funcionario) de la funcionaria declarada culpable en el mismo supuesto; siempre que se halle incapacitado para el trabajo (Art. 8, párrafo 2.º, en relación con el Art. 7, párrafo 1.º). Este supuesto, en que se percibe la asignación, no por el funcionario, sino por el cónyuge, guarda analogía con una norma análoga existente para el Plus Familiar, de donde, sin duda, ha sido tomado (23).

(El requisito de no ejercer comercio o industria es aplicable también a los casos 2, 3 y 4).

B) La bonificación por hijos se concede al funcionario casado o viudo, varón o mujer, que tenga a su cargo hijos legítimos o legitimados por subsiguiente matrimonio, menores de dieciocho años, o mayores de dieciocho y menores de veintitrés que no cobren retribución alguna, o mayores de veintitrés que se hallen incapacitados para todo trabajo (Art. 6), que no hayan tomado estado religioso ni matrimonial (Art. 6, inciso final).

Es indiferente que ambos cónyuges sean funcionarios, aunque en este caso han de ponerse de acuerdo entre sí para determinar cuál de ellos la debe percibir (Art. 7, párrafo 3.º).

En caso de que el matrimonio se halle separado de hecho o de derecho, la bonificación será satisfecha al cónyuge que tenga a su cargo los hijos (Art. 8, párrafo 3.º), aunque no sea funcionario.

En cambio, el ejercicio de industria o comercio por cuenta propia, por cualquiera de los cónyuges, priva de derecho a la bonificación; la Ley dice (Art. 7, párrafo último) que en este caso «no tendrán derecho a percepción alguna», y la Orden de la Presidencia del Gobierno de 6-X-54 («B. O. del E.» de 18-X-54) ha aclarado que esta negación alcanza «tanto a la asignación de matrimonio como a la bonificación por hijos».

Elementos reales.

Bajo esta rúbrica nos referimos a la Ayuda Familiar, expresión que aparte de designar genéricamente la institución, designa también, específicamente, el emolumento en que aquélla se traduce.

Su cuantía es (Art. 1):

- Funcionarios facultativos, técnicos, administrativos y auxiliares:
 - Asignación de matrimonio. 300 pesetas.
 - Bonificación por hijos:
 - Menores de diez años, 200 pesetas.
 - Mayores de diez años, 300 pesetas.

⁽²³⁾ Orden del Ministerio de Trabajo de 29-III-1946, art. 11: «En caso de separación judicial con declaración de cónyuge inocente, éste tendrá derecho a percibir los puntos por razón de matrimonio.»

- Funcionarios subalternos:
 - Asignación de matrimonio, 240 pesetas.
 - -- Bonificación por hijos:
 - Menores de diez años, 160 pesetas.
 - Mayores de diez años, 240 pesetas.

La ayuda familiar es inalterable para cada año natural, y toma por base la situación familiar existente en 1 de diciembre del año anterior (Art. 9); se abona por meses vencidos (Art. 9), aunque se devenga por meses anticipados (apartado 18, Orden de la presidencia del Gobierno de 17-VIII-54, «B. O. del E.» de 18-VIII-54).

La ayuda familiar es incompatible «con la percepción de prestaciones análogas». «No obstante los funcionarios de la Administración que simultaneen sus servicios al Estado con otros compatibles prestados en empresas o actividades públicas o privadas, en las que se les acredite Plus Familiar o prestaciones similares a las de esta Ley, podrán elegir el Organismo o centro de trabajo por el que prefieran percibir esta clase de beneficios» (Art. 4). Es este uno de los preceptos más importantes por lo que toca a la aplicación práctica de la Ley y de los que pueden ocasionar más dudas ante la mezcla de vaguedad y de amplitud que envuelven las expresiones «prestaciones análogas» y «prestaciones similares», que hace difícil percibir con claridad la finalidad perseguida por la disposición:

Examinemos, en primer lugar, qué puede entenderse por prestación similar o análoga.

Por lo pronto la similitud o analogía puede ser entendida en un sentido amplio o en un sentido estricto:

- En sentido amplio resulta ser similar a la Ayuda Familiar cualquier tipo de prestación de seguridad social o cualquier tipo de remuneración del trahajo, proceda directamente de quien utiliza los servicios del perceptor o proceda de un fondo de seguro independiente nutrido con cotizaciones exclusivamente patronales o con cotizaciones conjuntas del patrono y del presente o futuro perceptor; cualquier tipo de percepción, en fin, que aparezca ligada o influída por las cargas familiares.
 - Y, en sentido estricto, la analogía puede fundarse:
- 1) Sobre la naturaleza de la Ayuda Familiar, en cuyo caso, y como quiera que ésta es la propia de una remuneración —según ha quedado expuesto—, no son similares a la Ayuda las prestaciones de ningún régimen de Seguridad Social.
- 2) Sobre el organismo o centro que la abona, en cuyo caso la Ayuda Familiar sería sólo incompatible con las restantes percepciones que en consideración a la familia pueda otorgar el Estado.
- 3) Sobre las circunstancias que determinan la concesión de la Ayuda; en cuyo caso, para que una percepción resulte incompatible, ésta ha de consistir en una cantidad abonada por la esposa (o esposo, en su caso) y

otra por cada uno de los hijos que estén a cargo del perceptor, de cuantía similar a la de la Ayuda.

De todas estas variantes, la elegida como criterio inspirador de la Ley de 15-VII-54 en este punto, según toda probabilidad, ha sido la última; parece que lo que el legislador ha contemplado ha sido ni más ni menos que el Plus Familiar regulado por la Orden de 29-III-46; en efecto:

- El preámbulo de la Ley se refiere exclusivamente al Plus Familiar establecido por las distintas Reglamentaciones de Trabajo, introducido por vía de ensayo, y con alguna modificación, en algunos cuerpos de funcionarios y del que «la experiencia adquirida aconseja se extienda [ahora] a todos los funcionarios». La Ayuda Familiar se concibe, pues, como cl régimen especial de Plus Familiar para los funcionarios públicos civiles.
- El precepto de incompatibilidad tiene su precedente en una de las normas orgánicas del Plus Familiar, según la cual «no se podrá percibir el Plus en más de un centro de trabajo, debiendo cobrarse integramente en aquél que el empleado elija» (24).
- Cuando se fijan los términos de la opción (Art. 4), se habla concretamente de Plus Familiar; claro que inmediatamente se añade «o prestaciones similares a las de esta Ley»; pero como «las de esta ley», en el concepto de la misma, son similares al Plus, lo que en realidad se quiere decir es similares al Plus. Sencillamente, creo, el precepto tiene por finalidad comprender el Plus Familiar, y las prestaciones iguales a éste, cualquera que sea el nombre que se las haya dado.

Por ello me parece indudable que el Subsidio Familiar es compatible con la Ayuda (25); que también son compatibles las mejoras de este subsidio que puedan concederse por las Corporaciones o empresas (26). y que, en suma, la incompatibilidad se refiere sólo al Plus Familar.

Todo cuanto antecede, lege datu; lege ferenda, cahe preguntarse si el precepto sobre la incompatibilidad es acertado, pregunta que ha de tener en cuenta cual sea la finalidad perseguida a través de ella. Si se hidictado como norma limitativa del gasto del Estado, todo hace creer que no va a tener tal virtualidad; las opciones se realizarán en favor de la ayuda del Estado en la inmensa mayoría de los casos, y así resultará que éste, lejos de conseguir ahorro, lo que está haciendo es subvencionar los pluses familiares de las empresas privadas, en beneficio de los empleados

⁽²⁴⁾ Orden del Ministerio de Trabajo de 29-III-1946, art. 21.

⁽²⁵⁾ Cuestión distinta es la de indemnización familiar en favor de los funcionarios militares, claramente incompatible con la Ayuda de los funcionarios civiles, porque lo que no parece pueda pretenderse es percibir del Estado dos prestaciones de naturaleza análoga y de cuantía idéntica. En este sentido, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 30-IX-1954 («B. O. del E.» de 1-X-1954), respecto del personal militar en situación de reserva.

⁽²⁶⁾ Al amparo de Ley 18-VII-1938 (Base 2.2, apartado 4.0), Reglamento 20-X-1938 (Art. 19) y Ley 17-VII-1951.

de éstas y en perjuicio de sus propios funcionaros, efecto bien distinto del pensado. Y, efectivamente, creemos que tal objetvo fallido es el intentado, pues por naturaleza no existe ni tiene por qué existir incompatibilidad —supuesta la compatibilidad de empleos que es la hipótesis expresa sobre la que la ley trabaja— entre una remuneración (la Ayuda Familiar) pagada por el Estado y una prestación de Seguridad Social (el Plus Familiar) pagada con cargo a un fondo de seguro constituído por cada Empresa para sus empleados.

Cerremos este apartado manifestando, también lege ferenda, que debiera suprimirse la cotización del 1 por 100 que para la percepción de la indemnización familiar se exige hoy a los funcionarios militares y que, sin ninguna razón de fondo y sólo por pura historia legislativa, los hace de peor condición que a los funcionarios civiles.

Elementos formales.

Muy brevemente, dado el detalle con que esta materia está regulada por la Orden de 17-VIII-54, y haciendo referencia sólo a los preceptos de la Lev, el reconocimiento de la Ayuda se hace en vista de la declaración jurada de situación familiar presentada por el funcionario (Artículo 10), cuya falsedad es considerada como falta muy grave, aparte de generar automáticamente la suspensión de los beneficios (Art. 11).

La declaración ha de ir respaldada por el Libro de Familia (Artículo 11), facultándose al Ministro de Hacienda para que determine la fecha, desde la cual será obligatoria la presentación de éste (Disposición final) (27).

Organización administrativa y régimen de recursos.

El reconocimiento del derecho a la Ayuda compete a una Comisión «formada por el Jefe de la dependencia en que presten sus servicios (los funcionarios) y dos funcionarios designados por dicha Jefatura» (Ar. 11); no parece que haya inconveniente en que los vocales sean más de dos; la Orde de 17-VIII-54 indica que si la Comisión ha de actuar respecto de varios cuerpos, se procurará «que se hallen representados en ella [s] los más posibles» (Apartado 7.º).

⁽²⁷⁾ Parece que para que ello pueda llevarse a la práctica previamente hay que establecer legalmente la obligatoriedad de que todos los españoles posean el Libro de Familia; hoy este Libro sólo han de poseerlo los que hayan contraido matrimonio a partir de 1-X-1943, según la Orden del Ministerio de Justicia de 8-V-1943 («B. O. del Estado» de 14-V-154), que dicta normas para la aplicación de la Ley de 7-III-1942, que resucitó y modificó los preceptos de la de 15-XI-1915. Ver también la circular de la Dirección General de los Registros de 29-VII-1948.

Contra las resoluciones de las Comisiones cabe recurso ante el Ministro del ramo, «cuya resolución será inapelable» (Art. 11); esta frase parece que debe entenderse en el sentido de que la decisión ministerial agota la vía gubernativa, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales. Claramente, el recurso procedente, por tratarse de una resolución de la Administración Central en materia de personal, es el de agravios ajustado a la Ley de 18-III-44 y disposiciones complementarias de ésta. En los recursos ante el Ministro contra los acuerdos de las Comisiones, es preceptivo el informe de la Intervención General de la Administración del Estado (Orden de 17-VIII-1954, apartado 16).

Al Subsecretario de cada departamento se atribuye «la inspección y vigilancia de la actuación de las Comisiones» (Art. 12).

* * *

La Ley de 17 de julio de 1954 viene a llenar un auténtico vacío en la regulación de las percepciones de los funcionarios públicos; la noción de que las rentas de trabajo deben estar influídas en mayor o menor medida, por las cargas familiares de quien las percibe es hoy prácticamente universal, y habiendo tenido este principio acogida en España para los los trabajadores de las Empresas privadas a través del Plus Familiar, era inexcusable su extensión a los funcionarios públicos.

La forma en que la Ayuda Familiar se ha establecido, merece, asimismo, crítica favorable; ha sido un gran acierto el configurar la Ayuda Familiar pura y simplemente como remuneración, sin constituir un fondo especial de complicado manejo administrativo; lo ha sido también el establecer la uniformidad de la Ayuda para todos los funcionarios públicos civiles, evitando así el que se reprodujeran en ella las injustificadas y muchas veces irritantes desigualdades existentes entre las remuneraciones del personal de los distintos cuerpos, lo que hubiera sido forzoso si se hubiera optado por el sistema de porcentajes, tan corriente en las gratificaciones. Por otro lado, al convertir la Ayuda en prestación fija, se evitan las oscilaciones a que tan ocasionado es el Plus Familiar en cuanto varía la estructura familiar del personal empleado en cada empresa.

Agún punto concreto merece, sin embargo, la pena de ser sometido a revisión en su día; el fundamental de ellos es de las incompatibilidades, debiendo tenderse hacia su desaparición, puesto que la regulación actual, según toda probabilidad, perjudica al funcionario sin beneficiar al Estado.

En cambio, a lo que debe estar atento el legislador es a la corrección paulatina de las prestaciones, para que éstas guarden la debida correlación con el nivel general de precios; ya que, siendo la Ayuda una cantidad fija, carece del correctivo relativamente automático que tiene el Plus Familiar al ser éste un determinado porcentaje de la nómina.

MANUEL ALONSO OLEA Letrado del Consejo de Estado

AYUDA FAMILIAR A LOS FUNCIONARIOS

ANEXO

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DE LA LEY DE 15 DE JULIO DE 1954 PUBLICADAS EN EL «BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO» HASTA EL DIA 31 DE OCTUBRE DE 1954

A. NORMAS DE CARÁCTER GENERAL

- Orden de la Presidencia del Gobierno de 17.VIII-1954 («B. O. del E.» 18.VIII-1954) por la que se dictan normas para aplicación de la Ley de 15 de julio de 1954, en la que se establecen en favor de los funcionarios públicos prestaciones en concepto de Ayuda Familiar.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 9-IX-1954 («B. O. del E.» 10-IX-1954) por la que se modifica el número decimonoveno de la de esta Presidencia de fecha 17 de agosto último, por la que se regula provisionalmente la Ayuda Familiar de los Funcionarios Civiles.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 15-IX-1954 («B. O. del E.» 17-IX-1954) por la que se disponen normas de aplicación de la Ley de 15 de julio del corriente año. en relación con diversos apartados de la Orden de 17 de agosto siguiente, sobre prestación en concepto de Ayuda Familiar.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 17-IX-1954 («B. O. del E.» 18-IX-1954) por la que se declara que el ejercicio de profesiones liberales o colegiadas no excluyen del beneficio de la Ayuda Familiar.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 17-IX-1954 («B. O. del E.» 18-IX-1954) por la que se declara inaplicable a las percepciones de Ayuda Familiar la exención o reducción del gravamen de utilidades por razón de titularidad de familia numerosa.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 28-IX-1954 (aB. O. del E.» 29-IX-1954) por la que se dispone se admitan las declaraciones presentadas por los funcionarios con posterioridad al día 5 del actual y las que se formulen en un plazo de ocho días, a efectos de la prestación de Ayuda Familiar.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 28-IX-1954 («B. O. del E.» 29-11X-1954) por la que se determinan las industrias o ejercicio de comercio compatibles con las percepciones de Ayuda Familiar a los Funcionarios Civiles del Estado.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 29-IX-1954 («B. O. del E.» 30-IX-1954) por la que se precisan los casos en que únicamente podrá devengar la bonificación por hijos la mujer casada funcionario del Estado.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 30-IX-1954 («B. O. del E.» 1-X-1954) por la que se dispone que los beneficios de Ayuda Familiar establecidos por la Ley de 15 de julio último no son de aplicación al personal que desempeña interinamente empleos de la Administración del Estado.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 30-IX-1954 («B. O. del E.» 1-X-1954) por que se aclara la Ley del 5 de julio último en relación con la indemnización familiar que corresponda al personal militar acogido a la situación de reserva creada por Ley de 17 de julio de 1953.
- Orden de la Presidencia del Gobierno de 6-X-1954 («B. O. del E.» 18-X-1954) por la que se aclara que el personal perteneciente a la Agrupación Temporal Militar para Destinos Civiles no tiene derecho a la prestación de la Ley de Ayuda Familiar

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

de 15 de julio último, hasta que formen parte de los Cuerpos en que se les ha asignado destino.

Orden de la Presidencia del Gobierno de 6-X-1954 («B. O. del E.» 18-X-1954) por la que se aclara la Ley de 15 de julio último en el caso de ejercicio de comercio o industria declarada incompatible con la Ayuda Familiar.

B. CONSTITUCIÓN DE COMISIONES

Orden de 18-VIII-1954 («B. O. del E.» 19 y 21-VIII-1954). Ministerio de Hacienda.

Arden de 19-VIII-1954 («B. O. del E.» 20-VIII-1954). Presidencia del Gobierno.

Orden de 19-VIII-1954(«B. O. del E.» 20-VIII-1954). Ministerio de Industria.

Orden de 19-VIII-1954 (aB. O. del E.» 22-VIII-1954). Ministerio de Trabajo.

Orden de 19-VIII-1954 («B. O. del E.» 31-VIII-1954). Ministerio de Educación Nacional.

Orden de 20-VIII-1954 («B. O. del E.» 29-VIII-1954). Ministerir de Agricultura.

Orden de 20-VIII-1954 (aB. O. del E.» 27-VIII-1954). Ministerio de Información y Turismo.

Orden de 20-VIII-1954 (aB. O. del E.» 21 y 25-VIII-1954). Ministerio de la Gobernación.

Orden de 21-VIII-1954 («B. O. del E.» 26-VIII-1954). Ministerio de Obras Públicas.

Orden de 21-VIII-1954 («B. O. del E.» 4-IX-1954). Ministerio de Asuntos Exteriores.

Orden de 23-VIII-1954 (a.B. O. del E.» 25-VIII-1954). Ministerio de Comercio.

Orden de 26-VIII-1954 («B. O. del E.» 28-VIII y 2-I-1954). Ministerio de Justicia.

Orden de 2-IX-1954 (aB, O, del E.» 30-IX-1954). Centros de Telecomunicación Provinciales.