

EL FUNCIONARIO PUBLICO Y LA TERCERA EDAD (*)

35.08

por

Eduardo Roca Roca

SUMARIO: I. IMPORTANCIA DEL FUNCIONARIADO: 1. POR LO QUE SE REFIERE A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL. 2. POR LO QUE SE REFIERE A LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL. 3. POR LO QUE SE REFIERE A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—II. PROBLEMATICA DE LA TERCERA EDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO.—III. LEGISLACION ESPAÑOLA DE CLASES PASIVAS: 1. LAS «CLASES PASIVAS». 2. REGULACIÓN ANTERIOR AL ESTATUTO DE CLASES PASIVAS DE 1926. 3. EL ESTATUTO DE CLASES PASIVAS DE 22 DE OCTUBRE DE 1926.—IV. ESTADO ACTUAL DE LA TERCERA EDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO: 1. CONSIDERACIÓN PREVIA. 2. ADMINISTRACIÓN CENTRAL: A) *Altos cargos*. B) *Funcionarios de la Administración civil*. C) *Funcionarios de empleo de la Administración civil*. 3. FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS. 4. FUNCIONARIOS MILITARES. 5. FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—V. CONCLUSION.

I. IMPORTANCIA DEL FUNCIONARIADO

«El crecimiento, casi hipertrófico, de la Administración pública de nuestros días produce un constante aumento en el número de personas que prestan en ella sus servicios, produciéndose la proliferación de nuevos órganos», como dice ENTRENA CUESTA, cuya «aparición constituye un nuevo testimonio de la influencia del intervencionismo administrativo en la extensión y complejidad de la

(*) Ponencia en el IX Congreso Nacional de Gerontología. Benalmádena (Málaga). Mayo 1976.

organización estatal» (1). En España, el Decreto de 27 de noviembre de 1967 intentó poner freno a esta expansión realizando la supresión de numerosos órganos, produciendo una detención momentánea, ya que, posteriormente, este espíritu de austeridad y limitación ha quedado marginado, según puede comprobarse con la simple lectura del *Boletín Oficial de Estado*.

Lo cierto es que el número creciente de personas que prestan sus servicios a la Administración pública ha dado lugar a la configuración de un importante núcleo de ciudadanos que constituye un auténtico y definido grupo social, como pone de relieve MURILLO FENOL al estudiar la expansión de la burocracia (2) y sus relaciones con el poder, con trascendentales repercusiones en los ámbitos: político, administrativo, sociológico y económico, como se ha destacado por diversos autores (3).

PERPIÑÁ RODRÍGUEZ (4), refiriéndose concretamente al problema de la burocracia en España, al afirmar que el funcionario público tiene un doble carácter: superioridad gubernamental e inferioridad social, «de aquí —sigue diciendo el citado autor— su significación sociológica tan específica, que obliga a clasificarlos estadísticamente con neta separación respecto de los empleados privados, plenamente integrados en la sociedad». Hoy, el funcionario del Estado intenta encuadrarse, dentro del ámbito social, en un escalón intermedio, con perfiles y caracteres propios, entre los dirigentes políticos y la masa de los dirigidos, quizá aproximándose a los primeros, dado que éstos no pueden actuar sin los funcionarios y estos últimos son conscientes de su importancia decisiva en el campo político. Estas notas, a más del número que componen hoy la masa burocrática en los Estados modernos, hace que aparezca perfectamente definido sociológicamente el funcionario público como

(1) ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho administrativo*, 4.ª ed., Madrid, 1973, página 227. Sin olvidar la constatación de uno de los principios enunciados por PARKINSON en *La Ley de Parkinson*, trad. española, Barcelona, 1911, págs. 16 y siguientes, según la cual el número de funcionarios crece constantemente porque el funcionario tiende a la creación de subordinados, a la vez que, entre ellos, se crean trabajos respectivamente.

(2) MURILLO FENOL, F.: *Estudios de sociología política*, Ed. Tecnos, Madrid, 1963, págs. 247 y siguientes.

(3) Vid. ROCA ROCA, E.: «El concepto de funcionario en la Administración local», *RAP*, núm. 48, págs. 341 y sigs., y de forma especial la bibliografía que allí se cita, así como los datos numéricos hasta el año 1965 a los que se hace referencia en este trabajo.

(4) «Notas sociológicas sobre la burocracia española», *Documentación Administrativa*, núm. 15, marzo 1959, págs. 15 y sigs.

grupo social dentro del mismo y sobre el que ejerce presión mediante las actuaciones burocráticas. Estas circunstancias hacen que podamos hablar, como dice el autor citado, de un estamento burocrático.

Nos encontramos, pues, ante una institución administrativa que se encuentra influenciada por el propio desenvolvimiento de la sociedad, pudiendo afirmarse que el concepto está en función de la realidad histórico-social, a cuyo efecto deberá tenerse en cuenta la influencia que las transformaciones socio-económicas ejercen en las instituciones administrativas, como ya señaló LÓPEZ RODÓ.

La importancia de este grupo social se pone de manifiesto examinando someramente las cifras que manejan los autores que se han ocupado de este tema, así como los datos estadísticos más significativos referidos, en primer lugar, hasta 1965 (5).

Así, LÓPEZ HENARES da para el año 1958 la cantidad global de 153.086 funcionarios integrados en Cuerpos y plantillas de los distintos Ministerios civiles. PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, por su parte, llega a un global de 525.000 empleados públicos, comprendidos en dicha cifra los militares, funcionarios de la Administración local y de los organismos autónomos; sin embargo, LÓPEZ HENARES, comentando esta cifra, considera que hay algunos casos de duplicidad de funciones, por lo que cabría más aproximación real al admitir la de 445.000. El profesor MURILLO, estableciendo proporción con los habitantes del suelo patrio, establece que ésta será la de un funcionario por cada 60 españoles.

M. BELTRÁN VILLALBA (6) recoge también algunos datos numéricos dados por distintos autores, de entre los que destacamos, haciendo la distinción en: Administración central, Administración institucional y Administración local.

(5) Seguidamente se hará referencia a datos del quinquenio 1970-1975. Vid. MURILLO FENOL, obra y loc. cit., que examina parte de los datos que se reseñan en el texto.

(6) «Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España», *Documentación Administrativa*, núm. 83, noviembre 1964. El Decreto de 26 de junio de 1964, que fija los coeficientes multiplicadores de los distintos Cuerpos de funcionarios, recoge, en su Anexo, 192 Cuerpos de funcionarios, y el Decreto de 28 de mayo de 1965, sobre naturaleza de los Cuerpos de funcionarios que han de quedar a extinguir, recoge 56 Cuerpos distintos.

1. POR LO QUE SE REFIERE A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

El Instituto Nacional de Estadística, con referencia a 31 de diciembre de 1951, señala como cifra global de funcionarios la de 202.000.

JORDANA DE POZAS, en *Formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos en España*, refiriéndose sólo a los funcionarios civiles y excluyendo, por tanto, a los cargos políticos y militares y a los interinos, da un total de 158.933. A esta cifra hay que añadir los funcionarios de las Cortes, del Tribunal de Cuentas y de los Cuerpos a extinguir, que elevan la cifra a 160.000.

ROYO-VILLANOVA, en *La función pública*, siguiendo los presupuestos del bienio 1958-59, cifra el número de los funcionarios existentes en nuestra Patria en 337.803.

GARRIDO FALLA, en un artículo publicado por *Documentación Administrativa*, de acuerdo con los presupuestos de 1962-63, eleva la cuantía a 341.651, incluidos los militares profesionales y fuerzas del orden público.

CARRO MARTÍNEZ, en «Reivindicación y reforma del funcionario español», *Revista de Derecho Administrativo*, abril de 1963, tomando como base los presupuestos de 1962-63 e informes directos de varios Ministerios, da una cifra de 407.000 funcionarios, incluidos los militares pertenecientes a los tres Ejércitos. A esta cifra añade el propio autor 50.000 remunerados extrapresupuestariamente, lo que hace se eleve la cifra propuesta en primer lugar a unos 457.000.

HERRERO FONTANA, en una Ponencia en la III Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa, partiendo también de los presupuestos de 1962-63, da una cantidad de 431.804 funcionarios servidores de la Administración central, ordenados en 182 Cuerpos.

2. POR LO QUE SE REFIERE A LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

HERRERO FONTANA da para los organismos autónomos un total de 85.023 funcionarios.

BELTRÁN VILLALBA, basándose en diversos cálculos y parangonando los gastos de personal de la Administración central y la institucional, de acuerdo con los presupuestos de cada una de estas ramas de la Administración pública, cree que el número de funcionarios de

la Administración institucional es algo superior al dado por HERRERO FONTANA; para BELTRÁN el número de estos funcionarios es de 110.000.

3. POR LO QUE SE REFIERE A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

PERPIÑA RODRÍGUEZ, en 1957, publicó una estadística sobre los funcionarios de la Administración local, basándose en la estadística realizada por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1941, puesta al día por el autor mediante consultas a las Diputaciones y Municipios, obteniendo la cifra de: funcionarios provinciales, 15.000; funcionarios municipales, 160.000; total, 175.000.

JORDANA DE POZAS ofrece la cifra total de 140.000 funcionarios de la Administración local.

CARRO MARTÍNEZ, por su parte, da la cifra de 136.425, distribuidos en: 25.549 pertenecientes a las Diputaciones y 110.876 pertenecientes a los Ayuntamientos.

BALLESTEROS, en su trabajo «El personal al servicio de las Corporaciones locales», publicado en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, marzo-abril 1963, basándose en el informe enviado por las propias Entidades locales al Instituto de Estudios de Administración Local, da la cifra global de 148.195.

En la Memoria de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local de 1963 se cifra el número de estos funcionarios en 97.174. A esta cifra hay que agregar los funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona y los de Navarra, lo que hace que ascienda a un total de 109.224.

El *Anuario Estadístico de la Administración Local*, elaborado por el Instituto de Estudios de Administración Local, en colaboración con el Servicio de Estadística, señala en 1962 un total de 173.500. A este dato hay que restar 20.562 plazas vacantes, cubiertas por interinos o temporeros o sin cubrir, lo que supone en efectivo 152.938 funcionarios en propiedad.

Del examen del Presupuesto del Estado para 1970 (7) podemos obtener las siguientes cifras, actualizadas al examinar los Gastos públicos, plantillas de personal (5.1.1).

La Administración central da una cifra de 422.952 funcionarios para 1968 y de 439.781 para 1970, siendo Gobernación y Educación

(7) *El Presupuesto para 1970*, Ministerio de Hacienda, 1969, pág. 34.

los Ministerios con mayores plantillas: 153.438 y 124.888, respectivamente, destacando en el segundo el Cuerpo Nacional de Magisterio, con 98.300 funcionarios.

En los organismos autónomos prestan sus servicios 42.346 funcionarios, y en la Administración local, 128.355 (8).

En dicho Presupuesto la consignación para «Personal» se cifra en 99.838 millones de pesetas para 1968 y en 127.087 millones de pesetas para 1970.

Para pensiones de funcionarios se presupuestaron 18.976 millones de pesetas para 1968, lo que significaba el 7,98 por 100 del Presupuesto, y 28.358 millones de pesetas para el año 1970, lo que supone el 9,15 por 100 del Presupuesto (9). Adelantemos que el Presupuesto de 1970 no da ni siquiera una cifra aproximativa del número de personas que perciben Clases Pasivas con cargo al mismo, ni a su vista tenemos posibilidad de configurar la estructura de dicho grupo, distinguiendo entre funcionarios jubilados y familiares que al fallecer el funcionario, en activo o jubilado, tienen derecho a percibir pensión.

El Presupuesto de 1975 para la Administración central, incluidos todos los Ministerios, da una cifra de 498.427 funcionarios para 1974 y 511.947 para 1975, destacando en primer lugar los Ministerios de la Gobernación y Educación y Ciencia, con 179.684 y 159.745 funcionarios, respectivamente (10).

Respecto a los organismos autónomos, dicho Presupuesto indica que existen 119.766 puestos de trabajo, de los que 50.766 son funcionarios públicos (11).

Para la Administración local el Presupuesto estima la existencia de 123.194 funcionarios.

Los gastos de retribución de personal se engloban en el concepto de «Sueldos y salarios (excluidas pensiones)», que implican un notable incremento respecto de años anteriores, pues en 1973 son 146.250 millones de pesetas (30,8 por 100 de los gastos totales); para 1974, 177.132 millones de pesetas (32 por 100 de los gastos), y para 1975 asciende a 224.889 millones de pesetas (34,3 por 100 de los gastos totales) (12).

(8) *Ob. cit.*, págs. 35 y 36.

(9) *Ob. cit.*, pág. 66.

(10) Ministerio de Hacienda, Madrid, 1974, pág. 34.

(11) *Cit.*, pág. 36.

(12) *Cit.*, pág. 32.

Por último, al estudiar el Presupuesto en su capítulo 5.º, «Los gastos públicos por categorías funcionales», en el apartado 5.1. «Pensiones de funcionarios», se hace el estudio comparativo del gasto que supone este concepto para 1975 y los dos años anteriores en la siguiente forma:

Para 1973: 37.877 millones de pesetas (8 por 100 del Presupuesto).

Para 1974: 38.846 millones de pesetas (7 por 100 del gasto).

Para 1975: 51.285 millones de pesetas (7,8 por 100 del gasto).

Esta última cifra es muy significativa, ya que el aumento del gasto para pensiones de funcionarios en 1975 supone un incremento superior al 31 por 100 en relación con el año anterior.

Igualmente, hemos de dejar constancia de la carencia de datos numéricos respecto de las personas que perciben pensiones de Clases Pasivas y la imposibilidad de determinar ahora la composición estructural del grupo, como se indicaba más arriba al analizar los datos presupuestarios de 1970.

Aun con el riesgo de incidir en una gran imprecisión, ya que son muy difícilmente comparables los datos anteriormente expuestos, podría aventurarse la indicación de que unas 300.000 personas perciben pensiones de Clases Pasivas, de las cuales, por mitad, son funcionarios jubilados y la otra mitad familiares de funcionarios con derecho a pensión.

En cuanto a la Administración local, los datos son más precisos, si bien no son absolutos, como consecuencia de las estadísticas publicadas periódicamente por el Instituto de Estudios de Administración Local y la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL).

El citado Instituto (13) estima, en conjunto, la existencia de 187.167 plazas para 1969 y 204.324 plazas para 1973, incluyendo plazas de plantilla, personal sujeto a la legislación laboral y personal de servicios concertados, por cuya razón, y partiendo de la cifra antes indicada de 173.500 personas que en conjunto servían a la Administración local en 1962, el incremento es más reducido que el observado respecto de la Administración central (14).

Dicho personal local se desglosa, por grupos, en la siguiente forma:

(13) Cit., págs. 64 y sigs.

(14) *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, págs. 5 y 6. T. I. A. 1 y T. I. B. 1.1.

Plazas de plantilla: 126.947 en 1969 y 130.802 en 1973.

Personal sujeto a legislación laboral: 47.876 en 1969 y 58.612 en 1973.

Personal de servicios concertados: 12.344 en 1969 y 14.910 en 1973 (15).

A su vez, el personal de plantilla, en conjunto, se estructura en los siguientes grupos:

Cuerpos nacionales: 9.185 en 1969 y 8.838 en 1973.

Personal administrativo: 23.985 en 1969 y 25.078 en 1973.

Personal técnico: 11.256 en 1969 y 11.519 en 1973.

Personal servicios especiales: 66.269 en 1969 y 70.501 en 1973.

Subalternos: 16.242 en 1969 y 14.866 en 1973 (16).

Según los datos recogidos en la Memoria de la MUNPAL, el censo de personas que prestaban servicios en las Corporaciones locales ascendía en 31 de diciembre de 1972 a 197.572, incluyendo en esta cifra los funcionarios de plantilla, los sujetos a la legislación laboral y los de servicios concertados, lo que marca una cierta diferencia respecto al total de 187.167 para 1969 y 204.324 para 1973, que indica el antes citado *Anuario Estadístico*.

Del expresado número de 197.572 plazas, la MUNPAL tenía asegurados en 31 de diciembre de 1973 unos 114.000 funcionarios, cuando estimaba que el censo total de personas que prestaban servicio a las Entidades locales en 31 de diciembre de 1972 era el de 197.572 (17), teniendo en cuenta que todo el personal que ocupe plaza de plantilla de las mismas, aunque se trate de interinos o contratados, debe incluirse en la MUNPAL, siendo, por tanto, excluido del Régimen General de la Seguridad Social (18).

Destaquemos que, desde la creación de la Mutualidad hasta el 31 de diciembre de 1973, el número total de afiliaciones de asegurados

(15) Cit., pág. 6.

(16) Cit., T. I. E. 1.1., pág. 10.

(17) «Informe general sobre el ejercicio de 1973», Ministerio de la Gobernación, MUNPAL, Madrid, 1974, pág. 6.

(18) La sentencia del Tribunal Supremo (Sala 5.ª) de 12 de mayo de 1972, interpretando el artículo 1.º, 3, de la Ley 108/63, estableció el criterio de que el personal al servicio de las Corporaciones locales que desempeñe plazas figuradas en las plantillas de aquéllas, debe ser obligatoriamente afiliado a la Mutualidad, aun cuando no ocupe el cargo en propiedad. Por Orden del Ministerio de la Gobernación de 21 de diciembre de 1972, que dictó Instrucciones complementarias para la formación de presupuestos de las Corporaciones locales para el ejercicio de 1973, ordenó la previsión de créditos para el pago de las cuotas de tales funcionarios, procediéndose a la afiliación a la MUNPAL de los mismos.

obligatorios ascendía a 152.280 (19), por cuya razón podemos llegar a la conclusión de que, restando a esta cantidad los 114.000 asegurados en aquel tiempo, el número de pensionistas para aquella fecha era de unos 38.500, sin que el «Informe» citado proporcione datos concretos sobre este extremo; así la composición sectorial de los pensionistas, distinguiendo, de una parte, los funcionarios jubilados que perciben pensión y, de otra, los familiares a quienes legalmente les corresponda por razón de parentesco con el funcionario causante, pudiendo afirmarse que cada uno de estos grupos puede estimarse en la mitad de la cifra indicada.

También es destacable que el importe percibido por la Mutualidad en concepto de recaudación de cuotas durante el año 1973 ascendió a 5.661.823.873 pesetas, y el volumen de prestaciones básicas abonadas supuso el pago de 4.994.230.021 pesetas (20).

Los datos anteriormente reseñados ponen de manifiesto la importancia socio-económica de este grupo social que integran los funcionarios públicos durante su vida activa al servicio de la Administración, pero cuya importancia se desdibuja cuando dejan de ser «Clases Activas» para convertirse en simples «Clases Pasivas» como consecuencia del transcurso del tiempo y el cumplimiento de la edad reglamentaria para la jubilación forzosa, que da lugar a la extinción de la relación de servicio público.

No olvidemos que el funcionario, antes que tal, es ser humano, con todos sus consecuencias, siéndole aplicable la rica problemática de la Tercera Edad, que para él tiene manifestaciones específicas, de tal forma que la Administración no puede olvidar que los funcionarios le han dedicado su actividad laboral durante la mayor parte de su vida activa, y, por tanto, cuando su productividad disminuye por el imperativo erológico de la edad o de la enfermedad, es una obligación moral que la Administración atienda a la decorosa supervivencia de tales personas, pese a la importante carga económica que ello supone para los presupuestos públicos (21), si

(19) «Informe...», cit., pág. 22. Más adelante indica que el número total de expedientes de prestaciones básicas tramitados en la Mutualidad desde su creación hasta 31 de diciembre de 1973 ascendía a 62.426, cifra que no es orientativa para determinar el número de pensionistas-mutualistas por la diversidad de prestaciones que amparan tales expedientes.

(20) «Informe...», cit., págs. 4 y 5.

(21) GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, Madrid, 1952, página 336, se refiere a dicha carga presupuestaria, indicando que en 1850 eran 35 millones; en 1933, 271 millones, afectando a más de 100.000 personas; 297 millones en 1940, y 624 millones en 1950, cuyas cifras aumentan vertiginosamente, hasta llegar en el Presupuesto de 1975 a 224.889 millones de pesetas.

bien, como indica HOLLAND, son distintas las formas de financiación de las Clases Pasivas en los diversos países, destacando que «en el último cuarto de siglo se ha producido un rápido crecimiento de los planes de pensiones y de sus fondos en muchos países» (22), como consecuencia del crecimiento del número de personas ancianas, el aumento de su importancia relativa y el fuerte incremento del número de años que pasará jubilada una persona, tanto por el aumento de expectativa de vida como por la reducción de la vida laboral.

II. PROBLEMATICA DE LA TERCERA EDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO

Al tratar la postura de la Administración frente a los funcionarios que llegan a la Tercera Edad, no tenemos más remedio que detenernos a conocer qué entendemos por «Tercera Edad», teniendo en cuenta que podemos observar el envejecimiento desde sus distintos ángulos, siguiendo a BIRREW, que se refiere a los: psicológicos, sociales y económicos.

El aspecto psicológico ha sido considerado recientemente, al aumentar el porcentaje de ancianos, y en él se presentan dos grupos de problemas, a los que concedemos una especial importancia: de una parte surgen problemas sociales, ya que lo reducido de los ingresos de los ancianos hace que éstos se encuentren en una difícil situación a efectos de cubrir sus mínimas necesidades, tales como vestidos, alimentación, vivienda, etc.; asimismo, la salud precaria les limita su movilidad social, y, por si fuera poco, los servicios ante los que se encuentran están pensados para adultos y niños, pero, desde luego, no para ancianos, que necesitan unos servicios sociales y medios especiales, siendo significativo el hecho de que sea superior en 10 a 50 veces el número de ciegos y sordos ma-

(22) HOLLAND, Daniel M.: «Fondos de pensiones», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Locales* (EICS), vol. 7, Madrid, 1975, págs. 759-762. Destaca la importancia de los Fondos de Pensiones en los Estados Unidos, que en el año 1963 poseían, en conjunto, la cifra de 47.000 millones de dólares en activos, mientras que las reservas de los planes asegurados eran 23.000 millones, y la de los planes de los empleados federales, de los Estados y locales eran alrededor de los 41.000 millones de dólares. Calcula que para 1981 los activos industriales poseídos por los Fondos de Pensiones alcanzarán en los Estados Unidos la cifra muy respetable de 200.000 millones de dólares.

yores de sesenta y cinco años, respecto de los llamados adultos jóvenes (23).

Como fácilmente se podrá comprender, esta gama de problemas influye notablemente en que el compartimiento del anciano sea más lento que el del resto de los adultos, disminuyendo sus habilidades profesionales precisamente por esta lentitud con que se ven obligados a actuar, sobre todo a partir de los setenta años. Pero el hecho de que disminuyan sus actividades, digamos físicas, no siempre es símbolo de disminución de capacidad intelectual, y no faltarán ocasiones de poner esta afirmación de manifiesto.

Las actividades que ciertamente descienden en los ancianos son las sociales y las relaciones interpersonales, siendo claro reflejo de este descenso la inadaptación social que, por lo general, se observa en los individuos mayores de setenta años, y no creemos que sea aventurado asegurar que la preocupación sentida por los ancianos al darse cuenta de que sus ingresos económicos ya no son lo que eran, y que, por tanto, su vida tampoco podrá ser la acostumbrada, puede ser uno de los orígenes de esta inadaptación. Pensemos que, a partir de los cincuenta y cinco años, en los que el nivel económico de la familia alcanza su máximo grado, los ingresos comienzan a descender. Por esto sería importante que los ingresos durante la vida de trabajo fueran los suficientemente altos como para poder asegurar un retiro que no hiciera descender el nivel de vida del trabajador que llega a la Tercera Edad.

En el aspecto social, habremos de observar, en primer lugar, cuál es el tratamiento que concede la sociedad a los ancianos y en qué está fundamentado este tratamiento (24).

La actitud de la sociedad ante los ancianos no es la misma siempre; dependerá en todo caso del tipo de sociedad que observemos. Si en ella hay un elevado número de ancianos, la imagen de éstos será más negativa que donde su número sea escaso, situación en la cual se tiende a hacerlos objeto de veneración. Una sociedad de elevado nivel de productividad tendrá más posibilidad de dar a sus ancianos un retiro que les haga vivir desahogadamente y en épocas tempranas de su vejez; sin embargo, una sociedad cuyo nivel de productividad sea bajo no podrá «permitirse este lujo» y los mantendrá trabajando hasta edades avanzadas.

(23) BIRREN, James E.: «Aspectos psicológicos del envejecimiento», *EICS*, volumen 4, pág. 289.

(24) BIRREN: *ob. cit.*, págs. 290-295.

Al referirnos —estudiando el aspecto psicológico— a la disminución de capacidad física, decíamos que no siempre tiene por qué llevar aparejada la disminución de la capacidad intelectual. En efecto, la capacidad de tomar decisiones, la capacidad para ser un buen ejecutivo, se alcanza en su más alto grado, normalmente, en épocas de senectud.

Pero ¿qué hace el hombre retirado? Antes de nada tenemos que darnos cuenta de que el número de personas que dejan de trabajar en razón de la edad es cada vez mayor, aunque el hecho normalmente no sucede de repente. Lo habitual es que el hombre, al ver aproximarse la hora de su jubilación, vaya descendiendo el ritmo de trabajo, con el fin, casi inconsciente, de ir habituándose a una vida, para la mayoría, bastante aburrida. Pensemos que su nivel económico —lo decíamos antes— va a descender, pero quizá se considere más importante «perder el trabajo» —su ocupación cardinal de toda la vida— que «perder dinero». Al retirado se le presenta con enorme fuerza el problema de qué hacer con tanto tiempo libre. En una palabra, al jubilado se le presenta con una fuerza descomunal el problema del ocio. Dice TALMON que el hombre de edad se da cuenta en primer lugar de que no tiene nada que hacer, ningún trabajo que desarrollar, que está libre, que ha conseguido la deseada libertad cuando los papeles le abrumaban en la oficina. Sí, pero es que entonces el ocio era el «merecido descanso» de su trabajo, y ahora el ocio es su trabajo, es decir, su «no trabajo». ¿Qué hacer durante tantas horas mientras los demás miembros de la familia están trabajando? No es común la respuesta: depende de la edad del jubilado. Durante los primeros años de la jubilación suele dedicarse a actividades recreativas fuera del hogar (viajes, pesca, caza...); después, al paso de los años, se va haciendo más adicto del hogar y ocupa principalmente su tiempo en leer, ver televisión...

También puede optar por la participación en organizaciones de ancianos, cuyas actividades suelen ir orientadas hacia la cultura y los pasatiempos. Estas organizaciones normalmente, en nuestro país, están regidas por el Estado, aunque cabe la posibilidad de que puedan hacerlo ciertas instituciones religiosas, municipales...

Llegados a este punto, nos tendremos que preguntar si la mejor solución al problema de la Tercera Edad, en cuanto a actividad profesional se refiere, sería mantener, aunque a más bajo rendimiento, la actividad, la sociabilidad y la participación, o, por el

contrario, habría que aceptar que el envejecimiento conduce a la pérdida de funciones y a la disminución de las relaciones (25).

Al comenzar a hablar del aspecto económico, tenemos que hacer una afirmación rotunda, como indica CHEIT: «La mayoría de las personas de más de sesenta y cinco años poseen una renta muy por debajo de la adecuada, aunque la situación va mejorando, si bien a pasos muy cortos». Quizá sea importante tener en cuenta al respecto que un gran número de personas mayores no tienen una preparación suficiente para el trabajo después de los cambios tecnológicos que continuamente están apareciendo.

Lo que es indudable es que la atención a los ancianos ocasiona un problema económico de gran envergadura. No olvidemos que la esperanza de vida de un hombre jubilado a los sesenta y cinco años oscila entre los diez y los trece años (26).

Creemos que sólo a través de un sistema idóneo de Seguridad Social pudiera encontrarse solución al problema.

Sin olvidar que el 10,3 por 100 de la población española es mayor de setenta y cinco años y ocupa el 35 por 100 de las causas hospitalarias y el 50 por 100 de las psiquiátricas, necesitando cuatro veces más asistencia técnica a domicilio que el resto de la población adulta.

III. LEGISLACION ESPAÑOLA DE CLASES PASIVAS

1. LAS «CLASES PASIVAS»

Se llaman Clases Pasivas a las personas que reciben haberes del Estado en razón no de los servicios que le prestan, sino de los prestados por ellos mismos o por aquellos de sus familiares a quienes la ley reconoce como causahabientes a estos efectos, estimando GUAITA que debería hablarse de «haberes» pasivos y no de «derechos», y, mejor aún, de «pensiones» (27).

Frente a diversas críticas (fomentar la empleomanía —entonces, claro—, favorecer a los inactivos, ser una gran carga para el Presupuesto, emplear un trato de favor con los empleados públi-

(25) TALMON, Y.: «Aspectos sociales del envejecimiento», *EICS*, vol. 4, páginas 296-303.

(26) CHEIT, Earl F.: «Aspectos económicos del envejecimiento», *EICS*, vol. 4, páginas 305-309.

(27) GUAITA MARTORELL: «Derechos pasivos», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo V, págs. 56 y sigs.

cos —entonces, claro— respecto al resto de los ciudadanos...), las Clases Pasivas acaban por imponerse: «la pensión es un derecho más del empleado». En cuanto a su naturaleza, no parece que deba hablarse de «sueldos diferidos», pues bastaría con observar los supuestos de no devolución de lo retenido en caso de muerte del empleado, sin haber obtenido derecho a pensión, o de las pensiones extraordinarias del Derecho español. Asimismo niega esta posibilidad la desproporción entre la cantidad descontada y lo percibido en concepto de pensión, en una abrumadora mayoría de casos (28), tratándose de un auténtico «seguro público».

Lo que, desde luego, sí hemos de afirmar, siguiendo a GUAITA, es que su carácter de derecho es *ex lege* y no *iure successionis*. Habiendo sido su regulación hasta el Estatuto de 1926 inconexa y confusa. Estatuto cuyos principios generales han sido destacados por GARCÍA-TREVIJANO (29) (unidad legislativa, disminución de las

(28) GASCÓN Y MARÍN, cit. por GUAITA, *ob. cit.*, pág. 58.

(29) *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1970, t. III, vol. II, pág. 792.

El Estatuto de 1926 supuso un importante avance en la regulación de las materias de clases pasivas, pero como señala CARRASCO BELINCHÓN («El Estatuto de Clases Pasivas y la Seguridad Social del funcionario público», en *DA*, núm. 12, 1958, págs. 26 y sigs.), una serie de causas lo fueron dejando estrecho, por razones: a) Administrativas: a mayor actividad de la Administración, más personal a su servicio b) Económicas: el aumento constante del coste de la vida fuerza la revisión y adecuación de las prestaciones, y c) Biológicas: bastante elevación del promedio de vida. En consecuencia, se producen una serie de reformas parciales, entre las que destacamos:

— Decreto-ley de 9 de diciembre de 1949 estableciendo la ayuda a los pensionistas de Clases Pasivas.

— Ley de 19 de diciembre de 1951 imponiendo los derechos pasivos máximos a los funcionarios de nuevo ingreso.

— Ley de 17 de julio de 1956 que mejora la cuantía de las pensiones.

— Leyes de 29 de abril y 16 de diciembre de 1964 que incrementan los sueldos reguladores de los funcionarios, militares y civiles, respectivamente.

— Ley de 24 de diciembre de 1964 que lo modifica sustancialmente.

— Lógicamente, esta situación de continua reforma no podía mantenerse por más tiempo. Así, el 21 de abril de 1966 ve la luz la Ley de Derechos pasivos de funcionarios de la Administración civil del Estado, reguladora de los derechos mínimos en esta materia.

GARCÍA-TREVIJANO destaca, históricamente, «cómo en un principio la jubilación procede solamente con carácter potestativo en favor del funcionario o de la Administración y cómo después se transforma en forzosa», a cuyo efecto estudia su evolución a partir de la Ley de Presupuestos de 26 de mayo de 1835, a la que llama «primer Estatuto de Clases Pasivas en España» (*vid. Tratado de Derecho administrativo*, t. III, Madrid, 1970, pág. 767).

Indiquemos que la edad de jubilación la fijó el artículo 17 de la Ley de Presupuestos de 26 de mayo de 1835 a los cincuenta años, o que el funcionario esté incapacitado, teniendo en ambos casos veinte años de servicios; la Ley de Presupuestos de 25 de junio de 1855 elevó la jubilación a los sesenta años (art. 14). En la Ley de Presupuestos de 3 de agosto de 1866 la jubilación se eleva a los sesenta y cinco años (art. 18), que se mantiene también en la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892.

cargas pasivas, ya que eleva las edades de jubilación y retiro, gestión directa del Estado, y que viene a poner en orden la materia, y es tanto su valor que la II República lo dejó vigente por Ley de 9 de septiembre de 1931).

2. REGULACIÓN ANTERIOR AL ESTATUTO DE CLASES PASIVAS DE 1926

Durante el reinado de CARLOS III se constituyen los primeros Montepíos, fundados por los funcionarios y dotados económicamente por los mismos, naciendo los primeros a propuesta formulada por el MARQUÉS DE ESQUILACHE, en 1761, para auxiliar a las viudas y huérfanos de militares (30), ampliándose a los civiles por Real Cédula de 8 de septiembre de 1764 y creándose seguidamente diversos Montepíos (Militar, de Oficinas, de las Minas de Almadén, de Correos, etc.), dotados económicamente con los descuentos, anatas y mesadas, hasta que el Estado asumió el Servicio de Montepíos, que se regularon por la Instrucción de 26 de diciembre de 1831, ratificada por Decreto-ley de 22 de octubre de 1868.

La protección inicial a viudas y huérfanos se va a confirmar en la primera mitad del siglo XIX, regulándose con carácter general a favor de los funcionarios civiles por la Ley de 26 de mayo de 1835, produciéndose una abundante normativa que fue refundida por el Decreto-ley de 22 de octubre de 1868, pese al cual continuó proliferando la legislación en esta materia de carácter casuístico y con grandes desigualdades respecto a los distintos Cuerpos de funcio-

Tras indicar GARCÍA-TREVIJANO que la jubilación forzosa por edad, con carácter vinculante para Administración y funcionario, «es una conquista de las nuevas tendencias de la función pública», dice que «se debe a los Cuerpos especiales la aparición de la jubilación forzosa vinculante»; el Cuerpo de Correos la obtiene en 1909 a los sesenta y cinco años; Policía, en 1908 a los sesenta y cinco años; Sanidad exterior, en 1909 a los sesenta y siete años; el Cuerpo General de Gobernación, en 1908.

El Reglamento de 1913 fijó la edad de jubilación en sesenta y siete años, y el Decreto de 22 de junio de 1926 la eleva en dos años; el Decreto de 22 de abril de 1931 la vuelve a reducir a sesenta y siete, y se produce la fijación definitiva en los setenta años por Ley de 27 de diciembre de 1934 (con exclusión de Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, Guardias Forestales, Carteros Urbanos, Funcionarios Judiciales y Fiscales), *ob. cit.* pág. 771.

En el Derecho comparado la jubilación de funcionarios oscila entre los sesenta y setenta años. Inglaterra, sesenta años y prórroga hasta los sesenta y cinco; Francia, sesenta y cinco y prórroga hasta los setenta; Finlandia, a los sesenta y tres; Alemania, Suiza y Estados Unidos, a los sesenta y cinco; Portugal, a los setenta años, etc.

(30) GASCÓN: *ob. cit.*, pág. 339.

GARCÍA-ÓVIEDO-MARTÍNEZ USEROS: *Derecho administrativo*, 1968, t. I, págs. 492 y siguientes.

narios (31), lo cual exigía un proceso de revisión y de unificación de criterios, pues, por ejemplo, oscilando la edad de jubilación entre los sesenta y cinco y los setenta y dos años, los derechos económicos que percibían los funcionarios eran muy dispares frente a condiciones objetivas de carácter similar.

Distinguiéndose las pensiones de Montepío, procedentes de los Montepíos antes indicados, y las pensiones del Tesoro, que percibirían los funcionarios o sus familiares no integrados en dichos Montepíos (Decreto-ley de 22 de octubre de 1868 y Real Decreto de 22 de enero de 1924).

Consecuentemente se produjeron, a finales del siglo pasado, una serie de proyectos que tienden a armonizar la situación (32) y que culminan con el Estatuto de Clases Pasivas, aprobado por Decreto-ley de 22 de octubre de 1926.

3. EL ESTATUTO DE CLASES PASIVAS DE 22 DE OCTUBRE DE 1926

El Estatuto de 1926 intentó dar un tratamiento uniforme a la legislación de Clases Pasivas de los funcionarios civiles y militares, publicándose su Reglamento en 30 de noviembre de 1927.

Distinguía el Estatuto tres grupos de funcionarios:

Los ingresados antes del 1 de enero de 1919 y que no se hallen en servicio el 1 de enero de 1927 ni vuelvan al servicio activo con posterioridad a esta última fecha, cuyos derechos pasivos se regularían por los preceptos anteriores al Estatuto.

A) Los funcionarios ingresados antes del 1 de enero de 1919 y que en 1 de enero de 1927 estén en servicio activo o reingresen después, cuyos derechos pasivos son regulados por el Título I del Estatuto, y

B) Los funcionarios que ingresen a partir del 1 de enero de 1927, cuyos derechos pasivos se regulaban en el Título II del Estatuto.

En el momento actual nos interesa destacar en los grupos A) y B) *el momento* en que se producía la jubilación y *los derechos* que derivaban a favor del funcionario, ya que son los aspectos que

(31) GASCÓN: *ob. cit.*, pág. 341.

(32) *Vid.* los Proyectos de 10 de abril de 1889, de 10 de mayo de 1893 sobre una Caja General de Pensiones, de 16 de junio de 1899, de 20 de noviembre de 1900 sobre creación de Cajas Especiales de Pensiones Civiles y Militares, etc.

configuraban entonces la Tercera Edad funcionarial, a cuyo efecto se podían considerar tres supuestos distintos:

Haber cumplido la edad reglamentaria.

Incapacidad permanente.

Haber prestado cuarenta años de servicios, y en los militares, Jefes y Oficiales, retiro voluntario a los veinte años de servicios.

Grupo A) En principio se establecía la edad de jubilación en sesenta y cinco años, salvo regulación especial para Cuerpos concretos, autorizando después la Ley de 24 de junio de 1941 la misma a los setenta años. Las pensiones civiles eran del 40 por 100 del sueldo regulador con veinte años de servicios; 60 por 100 a los veinticinco años, y 80 por 100 a los treinta y cinco años. En los militares, los Jefes y Oficiales y asimilados, el 30 por 100 a los veinte años, que llegaba al 90 por 100 a los treinta y cinco años; para Suboficiales y asimilados oscilaba del 60 al 90 por 100 a partir de los veinticinco años de servicios.

Grupo B) Se fijaban derechos mínimos y máximos. Los mínimos oscilaban del 20 al 40 por 100 entre los veinte y cuarenta años de servicios, y los máximos (con una cotización adicional voluntaria del 5 por 100 sobre el sueldo) llegaban al 80 por 100 a los treinta y cinco años de servicios.

Añadía el Estatuto que los funcionarios que se inutilizaren permanentemente para el servicio como consecuencia de actos derivados del mismo, tenían derecho a una pensión extraordinaria del 100 por 100 del sueldo, cualquiera que fueran los años de servicio; pero si el accidente era consecuencia de acto no imputable a su imprudencia, sin que existiere entre el ejercicio de su deber y el hecho de la inutilización indudable relación de causa a efecto, la pensión extraordinaria de jubilación se reducía al 60 por 100 del sueldo.

Pero el Estatuto de 1926, como consecuencia de las transformaciones económicas y sociales, sufrió una serie de adiciones y reformas que, como dicen GARCÍA OVIEDO y MARTÍNEZ USEROS (33), aquella norma general que pretendió ser no tuvo, con el transcurso del tiempo, «otro interés que el de una simple formulación de principios», lo que imponía la necesidad de una revisión en pro-

(33) *Ob. cit.*, pág. 487.

fundidad de esta legislación, sobre todo teniendo en cuenta la modificación y perfeccionamiento de la legislación de funcionarios y sus remuneraciones (34).

IV. ESTADO ACTUAL DE LA TERCERA EDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO

1. CONSIDERACIÓN PREVIA

Ya hemos aludido a la importancia socioeconómica del tema que nos ocupa, que ha dado lugar a una interesante bibliografía en nuestro Derecho (35), forzando la evolución y actualización de

(34) Ley de Funcionarios civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965, etc.

(35) Destacamos, entre ella, la siguiente:

ALONSO OLEA, Manuel, y SERRANO GUIRADO, Enrique: *La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España y en el extranjero*, Madrid, 1957.

ASENSIO CASANOVA, M. A.: *Derechos pasivos de los empleados del Estado civiles y militares*, Madrid, 1928.

BALDASANO DE PADURA, Manuel: «El problema de la Seguridad Social de los funcionarios públicos», *DA*, 49, 1962, págs. 11-25.

BALDASANO DE PADURA: «Ordenación económica, financiera y actuarial de la Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado», *DA*, 81, 1964, págs. 9-40.

BLANCO RODRÍGUEZ, Juan Eugenio: «La sobrevenida inferioridad del funcionario público en el ámbito de la previsión social», *DA*, 71, 1963, págs. 53-56.

BLANCO RODRÍGUEZ: «El sueldo regulador de prestaciones en el Régimen de la Seguridad Social de funcionarios públicos civiles del Estado», *DA*, 84, 1964, páginas 9-17.

CARRASCO BELINCHÓN, Julián: «El Estatuto de Clases Pasivas y la Seguridad Social del funcionario público», *DA*, 12, 1958, págs. 25-30.

CARRASCO BELINCHÓN: «El sistema de Clases Pasivas y de Seguridad Social de los funcionarios públicos estatales, su revisión», *RAP*, 39, 1962, págs. 427-462.

CARRASCO BELINCHÓN: «Inexistencia de una normativa general en el sistema de previsión social mutualista de funcionarios públicos del Estado», *DA*, 71, 1963, páginas 97-105.

CARRASCO BELINCHÓN: «Mutualidades de funcionarios: necesidad de una normativa general», *DA*, 86, 1965, págs. 67-70.

ESPINOSA SAN MARTÍN, Juan José: «Discurso en las Cortes sobre el Proyecto de reforma de Clases Pasivas de mayo de 1965», *DA*, 89, 1965, págs. 97-102.

GALA VALLEJO, César: «Consideraciones sobre el órgano gestor en la Seguridad Social general de los funcionarios públicos», *DA*, 71, 1963, págs. 87-96.

GARCÍA PASCUAL, Pedro: «La permanencia y la Seguridad Social del personal de la Administración pública», *DA*, 30, 1960, págs. 19-26.

GUAITA, Aurelio: «Derechos pasivos», *NEJ*, 7, 1965, págs. 55-68.

HUESO CRUZ, Quintiliano: *Manual de las Clases Pasivas*, 2.ª ed., Madrid, 1962.

JORDANA DE POZAS, Luis: *Tendencias modernas sobre el Régimen de Clases Pasivas*, Madrid, 1926, y en *Ests. Jordana*, I, págs. 139-171, y II-2, págs. 25-28.

JORDANA DE POZAS: «La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España», *CPS*, 12, 1951, págs. 9-27, y *LC*, 1952.

LABORDA IBÁÑEZ: *El Estatuto de Clases Pasivas del Estado y su evolución*, Madrid, 1950.

sus normas reguladoras, que culminó en la Ley de Derechos pasivos de funcionarios de la Administración civil del Estado de 4 de mayo de 1965, Texto refundido de 21 de abril de 1966 y su Reglamento de 13 de agosto de 1966.

En el presente trabajo nos limitaremos, atendiendo a su finalidad, a examinar los dos aspectos que antes se indicaban, es decir, momento en que legalmente se inicia la Tercera Edad, o jubilación, y en segundo lugar, derechos que ostenta el funcionario jubilado.

2. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

A) Altos cargos

La publicación de la Ley de Funcionarios de la Administración civil del Estado, al establecer uniformidad en la edad de jubilación para esta clase de funcionarios, debía influir en una serie de cargos que, por su naturaleza política de libre designación, etc., no tenían fijada edad límite para su desempeño, y así se promulga la Ley de 27 de julio de 1968, cuyo artículo 1.º fijó en setenta y cinco años la

MAÑUECO, Gabriel: «Clases Pasivas del Estado», *RCDI*, 3, 1927, págs. 199-206 y 357-373.

MEILÁN GIL, José Luis: «La vitalidad de la fórmula mutualista de aseguramiento», *DA*, 85, 1965, págs. 36-45.

ORAD TECLÉS, América: «Supervivencia contra ley de un trato perjudicial a los derechos pasivos de la mujer funcionario», *DA*, 107, 1966, págs. 33-45.

RÍU, E.: *Las Clases Pasivas*, Madrid, 1904.

RIVERO IGLESIAS, R.: *Legislación de Clases Pasivas*, Madrid, 1915.

RODRÍGUEZ, A. G., y RIVERO IGLESIAS, R.: *Manual de Clases Pasivas civiles, compilación general*, Madrid, 1905.

ROYO-VILLANOVA, Antonio: «Clases Pasivas», *EJE*, 5, s. a., págs. 854-863.

SAGARDOY BENGOCHEA, Juan Antonio: «La imprecisión del concepto de funcionario público en la previsión social administrativa», *DA*, 71, 1963, págs. 67-76.

SAGARDOY BENGOCHEA: «El ámbito subjetivo de la previsión social administrativa», *RDEA*, 6, 1964, págs. 59-72.

VIDA SORIA, José: «Sobre la inactualidad del Régimen de Clases Pasivas», *DA*, 71, 1963, págs. 77-86.

VILLA GIL: «Hacia una reforma de la Seguridad Social de los funcionarios públicos», *DA*, 32-33, 1960.

VILLA GIL: «La previsión social de los funcionarios públicos», en el volumen colectivo *III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Madrid, 1963, páginas 351-404.

VILLA GIL: «Limitaciones del sistema de previsión social de los funcionarios públicos del Estado», *DA*, 71, 1963, págs. 9-52.

VILLA GIL: «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado», *RAP*, 40, 1963, págs. 121-176.

VILLA GIL: «Régimen de Clases Pasivas a favor de los funcionarios militares y asimilados de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada», *DA*, 119, 1967, pág. 77.

edad límite para el desempeño de los cargos de Consejero de Estado, de Economía Nacional y miembros del Tribunal de Defensa de la Competencia.

De otra parte, el Decreto de 31 de mayo de 1968, tras establecer determinadas incompatibilidades, disponía en el artículo 2.º que «quienes hayan cumplido la edad de setenta años no podrán ocupar los cargos de Presidente, Vicepresidente o Director gerente de las referidas Entidades (oficiales de Crédito), ni tampoco podrán ser Subgobernadores o Directores generales del Banco de España ni Directores generales de los Institutos de Crédito a Medio y Largo Plazo y de Crédito de las Cajas de Ahorros».

El Decreto de 6 de julio de 1968 estableció que las personas mayores de setenta años no pueden desempeñar cargos de libre nombramiento en la Administración del Estado ni en los organismos y establecimientos autónomos, Administración local, y cargos de libre designación gubernativa de Presidente, Vicepresidente, Consejero delegado, Director general, Delegado del Gobierno u otros equivalentes o similares en empresas privadas o concesionarias de servicios públicos o monopolios fiscales (arts. 1.º y 2.º). También alcanza esta limitación a los cargos de libre designación en las empresas nacionales, y el I. N. I. la tendrá en cuenta al designar a sus representantes en los Consejos de Administración en que participe (artículo 3.º) para el nombramiento de Presidente y Vicepresidente de ellos (36), reduciéndose el límite a los sesenta y cinco años cuando se trate de Gerente, Director general, Consejero delegado u otros análogos, así como Gerente del I. N. I.

B) *Funcionarios de la Administración civil*

La Ley de Funcionarios civiles del Estado, Texto articulado de 7 de febrero de 1964, establece que la condición de funcionario se pierde en virtud de jubilación forzosa o voluntaria, declarándose la forzosa de oficio al cumplir el funcionario setenta años de edad, si pertenece al Cuerpo Técnico de la Administración civil o al Administrativo, y sesenta y cinco años si pertenece al Cuerpo Auxiliar o al Subalterno; en los Cuerpos especiales se producirá la jubila-

(36) Cuando se trate de cargos para los cuales se exija la condición de funcionario en situación de actividad, la edad límite para el ejercicio de los mismos será la que corresponda a la citada actividad en el Cuerpo o Arma al que pertenezca el funcionario (art. 4.º, Decreto de 6 de junio de 1968).

ción a la edad que determinen las normas de aplicación; también procede la jubilación por incapacidad permanente (37).

Para que proceda la jubilación voluntaria, establece el Decreto-ley de 13 de julio de 1967 que el funcionario tiene que haber cumplido sesenta años de edad y le falten cinco años o menos para su jubilación forzosa por edad en el Cuerpo a que pertenezca, o cuando reúna cuarenta años de servicios efectivos a la Administración (38), si bien la Disposición transitoria 12 de la Ley de Funcionarios dispone que la jubilación forzosa a los sesenta y cinco años,

(37) La edad de jubilación varía en los Cuerpos especiales, como ocurre en las Notarías o funcionarios de Administración de Justicia. Por Decreto de 28 de diciembre de 1968 se aprobó el Reglamento orgánico de la Carrera Judicial y Magistrados del Tribunal Supremo, disponiendo el artículo 73 que la jubilación por edad es forzosa y automática, pero los Magistrados que al cumplir la edad de setenta años deseen continuar en el ejercicio activo hasta los setenta y dos, deberán comunicarlo al Ministerio de Justicia con la debida antelación, considerando que renuncian a este derecho quienes no lo hicieren. Los Magistrados que deseen continuar en servicio activo a partir de los setenta y dos años, solicitarán prórrogas anuales, y previo el oportuno expediente se les concederán si se considera procedente. En el caso de que se aprecie incapacidad física o intelectual de carácter permanente, después de la oportuna tramitación de expediente, se les concederá la jubilación cualquiera que fuera su edad. Podrán solicitar la jubilación voluntaria los funcionarios judiciales que hayan cumplido la edad de sesenta y cinco años o tengan prestados cuarenta años de servicios efectivos al Estado.

El Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal de 27 de febrero de 1969 establece, en su artículo 47, similares supuestos de jubilación para los funcionarios de la Carrera Fiscal, que podrá ser voluntaria, forzosa por cumplimiento de edad y por incapacidad, concediéndoseles iguales prórrogas que a los funcionarios de la Carrera Judicial. El Decreto de 7 de febrero de 1974 y la Orden de 11 de octubre de 1974 aclaran y complementan los preceptos antes referidos en el sentido de que los Magistrados y Fiscales a quienes se conceda prórroga de la edad de jubilación no podrán desempeñar cargos que impliquen mayor categoría, jefatura o mando en el que sirvan al cumplir setenta y dos años.

El Reglamento de la Ley Hipotecaria de 14 de febrero de 1947 establece para los Registradores de la Propiedad la jubilación voluntaria a los sesenta y cinco años, y la forzosa a los setenta años, procediendo también cuando, a propuesta de la Junta de Aptitud, la decretara el Ministerio de Justicia, previo acuerdo del Gobierno (art. 542 del Reglamento); los artículos 543 y 544 regulan la jubilación por imposibilidad física.

El Reglamento Notarial de 2 de junio de 1944 fija la edad de jubilación de los Notarios por imposibilidad definitiva, por petición del interesado al cumplir los setenta años y forzosa a los setenta y cinco años, según determina el Título V del Anexo I del Reglamento que regula la percepción de pensiones con cargo a la Mutualidad, y cuyo anexo fue derogado por Decreto de 29 de abril de 1965, que aprobó el Estatuto de la Mutualidad Notarial.

Respecto a los Corredores de Comercio y Agentes de Cambio y Bolsa, la Ley de 9 de mayo de 1950, en su artículo 8.º, estableció por primera vez su jubilación, haciéndoles extensivo el régimen general de los funcionarios públicos, regulándose el mismo por Decreto de 16 de junio de 1950, que estableció la jubilación por incapacidad física permanente y forzosa al cumplir los setenta y cinco años, regulándose sus peticiones por Decreto de 5 de noviembre de 1948, que creó su Mutualidad, y por la Orden de 18 de diciembre de 1948, que aprobó los Estatutos de dicha Mutualidad.

(38) Artículos 37 y 39 de la Ley de Funcionarios de la Administración civil.

para los funcionarios antes indicados, regirá a partir del momento en que se determine por la Ley de Seguridad Social de los mismos.

Limitación también, en cuanto a la edad, supone el contenido del artículo 62, 3.4, de la Ley de Funcionarios, según el cual no podrá autorizarse permuta entre funcionarios cuando a alguno de ellos le falten menos de diez años para cumplir la edad de jubilación forzosa, siendo nulas las permutas que se realicen si en los dos años siguientes a la fecha en que tenga lugar se produce la jubilación voluntaria de alguno de los permutantes.

Como la jubilación de los funcionarios civiles se produce tomando como base el sueldo de los mismos más la antigüedad, o trienios, y pagas extraordinarias, habremos de distinguir dichos derechos económicos de otros que perciben los funcionarios, como son los complementos de destino y dedicación especial, las indemnizaciones, las gratificaciones, los incentivos y el complemento familiar (39), y cuyos conceptos han sido desarrollados por la Ley de Retribuciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado de 4 de mayo de 1965, así como una numerosa normativa complementaria, entre la que destacamos el Decreto de 13 de abril de 1972, que regula las retribuciones complementarias de los funcionarios civiles (40), así como la Ley de 24 de julio de 1974 sobre retribuciones de funcionarios públicos, que establece determinadas mejoras e incrementos como consecuencia de la necesidad de actualizar las retribuciones de dichos funcionarios.

La Ley de Funcionarios establecía, en su artículo 67, que el Estado facilitará a sus funcionarios adecuada asistencia social, fomentando la construcción de viviendas, residencias de verano, instalaciones deportivas, instituciones educativas, sociales, cooperativas y recreativas y cuanto contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, condiciones de trabajo y formación profesional y social, y desarrollando el artículo 7.º, f), de la Ley de Bases de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 se añadía que el Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios será el que se establezca por ley especial.

El régimen de Clases Pasivas es regulado, de manera uniforme para esta clase de funcionarios, en la Ley de Derechos pasivos de funcionarios de la Administración civil del Estado de 21 de abril

(39) Artículos 95 y siguientes de la Ley de Funcionarios de la Administración civil.

(40) *Vid.* Decreto de 28 de mayo de 1965 sobre coeficientes multiplicadores.

de 1966, cuyo artículo 25 indica que servirá de base reguladora para determinación de todas las pensiones la suma del sueldo, trienios efectivos completados y pagas extraordinarias, prescindiendo del resto de las remuneraciones a que antes se hacía referencia y llevando consigo el reconocimiento de derechos pasivos (41) el derecho a percibir el complemento familiar en la misma cuantía y condiciones establecidas o que se establezcan para los funcionarios en servicio activo.

La Ley distingue las pensiones ordinarias de jubilación de las pensiones extraordinarias y las excepcionales, partiendo de la afirmación de que la jubilación constituye, a efectos pasivos, la separación definitiva del funcionario, que si volviere al servicio activo, por cualquier causa, no adquirirá derecho alguno a mejorar su anterior clasificación por razón de los nuevos servicios prestados o haberes percibidos (42).

La jubilación por edad es forzosa y se produce automáticamente al alcanzar la edad legal, antes aludida, siendo necesario para causar pensión ordinaria que el funcionario haya completado tres trienios al menos como funcionario de carrera de la Administración civil del Estado y se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:

Haber cumplido setenta años si pertenece al Cuerpo Técnico de la Administración civil o al Administrativo; sesenta y cinco años si pertenece al Auxiliar o Subalterno, o la reglamentaria señalada para la jubilación en los Cuerpos especiales. En segundo lugar, padecer incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones por inutilidad física o por debilitación apreciable de facultades, y en tercer lugar, para la jubilación voluntaria, haber cumplido sesenta años de edad o haber completado treinta años de servicios a la Administración, según la modificación del Decreto-ley de 13 de julio de 1967, y que tendrá, como antes se indica, carácter voluntario siempre que se le hayan reconocido al funcionario diez trienios como mínimo.

Las pensiones ordinarias de jubilación serán del 80 por 100 de la base reguladora, excepto cuando se trate de jubilación voluntaria por haber cumplido el funcionario treinta años de servicios al Estado o tener cumplidos sesenta años de edad, casos en que, de no concurrir ambas circunstancias, la pensión solamente será del 60

(41) *Vid.* artículo 13 de la Ley de Derechos pasivos de 21 de abril de 1966.

(42) Artículo 28 de la Ley de 21 de abril de 1966.

por 100. En ningún caso la pensión podrá ser menor a los mínimos determinados en las Leyes de 22 de diciembre de 1960 y 16 de diciembre de 1964; si el funcionario, al cumplir la edad de jubilación, tuviera reconocidos dos trienios, sin completar los tres exigidos, podrá solicitar prórroga en el servicio activo hasta completar dicho mínimo (art. 27, 6).

Es curioso destacar que la mujer funcionario adquirirá los mismos derechos pasivos que el varón, sin causar pensión de viudedad, salvo que el marido se halle imposibilitado y sea pobre en sentido legal (43).

El funcionario devengará pensión extraordinaria, cualquiera que sea el tiempo de servicios prestados, cuando se inutilice en acto de servicio o como consecuencia de él, bien por accidente o por riesgo específico del cargo, causando pensión extraordinaria de igual cuantía a la base reguladora. Las pensiones excepcionales concedidas a título personal por ley, se regirán por lo que en ella se determine.

La Ley establece la incompatibilidad en el percibo de más de tres pensiones ordinarias de jubilación, no siendo aplicable la misma a las que se satisfagan por Montepíos, Mutualidades o asociaciones análogas integradas por funcionarios de la Administración civil del Estado.

El artículo 47 de la Ley prevé la actualización de pensiones como consecuencia de las modificaciones de retribución a los funcionarios en activo, lo cual viene a ser una auténtica cláusula de estabilización que ha sido ya puesta en práctica por nuestra Administración, dictándose una serie de normas actualizadoras como consecuencia de los incrementos de haberes a los funcionarios en activo, destacando la Ley de 27 de junio de 1974, que dispone diversas elevaciones en los haberes pasivos de los funcionarios.

De lo expuesto se desprende que los derechos del funcionario jubilado *son mínimos*, pues tras perder la condición de funcionario en activo solamente le queda la posibilidad de la percepción económica antes aludida, que ha de considerarse mínima, ya que el cálculo de la pensión se produce exclusivamente sobre el sueldo base, que en la mayor parte de los supuestos viene a suponer la tercera parte de la totalidad de los haberes que el funcionario percibía en situación de actividad, por lo que nos encontramos con

(43) Artículo 40 de la Ley de 21 de abril de 1966.

una grave situación económica para el jubilado, que, una vez perdidos los derechos y preeminencias sociales de que disfrutaba, se ve relegado a la percepción pura y simple de un reducido haber. Esta situación ha tratado de prevenirse, en parte, por los funcionarios, constituyéndose multiplicidad de Mutuas, Mutualidades, Hermandades y Asociaciones más o menos benéficas y obligatorias que tratan de prevenir esta situación de futuro y compensar parcialmente al funcionario cuando se produzca la jubilación (44).

En parte, trata de establecerse un cierto equilibrio por la Ley de 27 junio de 1975, que crea la Mutualidad General de Funcionarios Civiles y regula el Régimen especial de la Seguridad Social de los mismos y que se produce en desarrollo de la Ley de Bases de Funcionarios civiles de 20 de julio de 1963 y su Texto articulado de 20 de febrero de 1964, que determinaron que la Seguridad Social de los funcionarios públicos civiles se regularía por ley especial, a la vez que la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de septiembre de 1963 admitió la coexistencia, junto al Régimen general de la Seguridad Social, de diversos regímenes especiales, como es el que contempla la expresada Ley al crear una Mutualidad general única para todos los funcionarios de carrera de la Administración civil del Estado, estableciendo el artículo 2.º que este régimen especial queda integrado por: el mecanismo de cobertura de derechos pasivos, ayuda familiar y mutualismo administrativo, que de forma especial regula dicha Ley. Los medios económicos se allegan mediante la cotización obligatoria a la Mutualidad de un 3 por 100 sobre la base de cotización, que estará constituida por los sueldos, trienios y pagas extraordinarias, a fin de conseguir una serie de prestaciones mientras el funcionario se encuentre en activo, y de forma especial una pensión complementaria de jubilación (45).

Entre las prestaciones particulares tiene especial relevancia la asistencia sanitaria, de la que disfrutarán no sólo los mutualistas, sino también los jubilados; así como las prestaciones por incapacidad transitoria para el servicio, invalidez provisional e invalidez permanente, de tal forma que en caso de jubilación por inutilidad

(44) Las Mutualidades pueden considerarse como un sistema complementario de cobertura del régimen de los derechos pasivos de los funcionarios y tratan de compensar económicamente parte de la minoración y diferencia que existe entre los haberes activos y pasivos. La organización y funcionamiento de las Mutualidades se regula por la Ley de Mutualidades de 6 de diciembre de 1941, teniendo luego cada una de ellas su regulación específica.

(45) Artículos 12 y 15 de la Ley de 27 de junio de 1975.

o por razón de edad, ya sea con carácter forzoso o voluntario, tendrán derecho a percibir la pensión que se determine en el Reglamento de la Ley. Destaquemos que la Disposición adicional 3.^a determina que la asistencia sanitaria, los servicios sociales y los beneficios de asistencia sanitaria se dispensarán a los jubilados, los cuales también tendrán derecho a las prestaciones de protección a la familia que regula el artículo 37 (46).

C) *Funcionarios de empleo de la Administración civil*

Los funcionarios interinos o de empleo tienen tutelados sus posibles derechos pasivos y Seguridad Social por el Decreto-ley de 23 de septiembre de 1965, que trata de remediar, en lo posible, la situación de desamparo en que se encontraban los mismos, a cuyo efecto los nombrados con anterioridad a 1 de enero de 1965 continuarán causando los derechos pasivos que puedan corresponderles con arreglo al Estatuto de 22 de octubre de 1966 y sus Disposiciones complementarias anteriores a 4 de mayo de 1965. Los funcionarios interinos nombrados con posterioridad a 31 de diciembre de 1964 y los de empleo a que se refiere la Ley de Funcionarios civiles de 7 de febrero de 1964, comprendidos en el campo de aplicación de los Seguros Sociales unificados y en el Mutualismo Laboral, de conformidad con lo establecido en la Ley de 26 de diciembre de 1958, se les deberá formalizar su afiliación en el plazo de sesenta días a partir de la vigencia del expresado Decreto-ley, teniendo en cuenta especialmente las disposiciones del Reglamento General de Mutualismo Laboral.

3. FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS

En líneas generales, la regulación aplicable a estos funcionarios es similar a la contemplada para los funcionarios de la Administración civil del Estado, disponiendo el Estatuto del Personal al servicio de los Organismos autónomos de 23 de junio de 1971, que la relación funcional cesa en virtud de jubilación forzosa o voluntaria, declarándose la jubilación forzosa de oficio al cumplir el funcionario la edad de setenta años, o la de sesenta y cinco en el

(46) Recientemente se ha iniciado el desarrollo y aplicación de dicha Ley. Vid. Orden de 15 de enero de 1976 y 26 de marzo de 1976.

caso de plazas similares a las que en la Administración del Estado desempeñen los Cuerpos Auxiliares o Subalternos. Procede la jubilación también, previo expediente, en caso de incapacidad permanente para el ejercicio de funciones, bien por inutilidad física o debilitación apreciable de facultades, o en concordancia con las normas que sobre invalidez permanente se determinen en el Régimen de Seguridad Social de los Organismos autónomos, de conformidad con el artículo 10, 2, del Texto articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963; mientras tanto, este personal seguirá regulándose por las normas que actualmente le son aplicables sobre Seguridad Social (47) (arts. 16 y 18 del Estatuto).

Como antes se indicaba, el régimen, derechos, porcentajes, etc., es similar al indicado para los funcionarios de la Administración, por cuya razón no entramos en el detalle de su examen y nos remitimos a lo dicho anteriormente.

4. FUNCIONARIOS MILITARES

Como ya hemos indicado anteriormente, la primera regulación de los derechos pasivos de los empleados militares se produjo en el Estatuto de Clases Pasivas de 22 de octubre de 1926, distinguiendo en su Título primero a los ingresados antes del 1 de enero de 1919 y que se encontraran en el servicio activo en 1 de enero de 1927 o vuelvan al mismo con posterioridad a este día; y el Título segundo, que regulaba los derechos pasivos de los ingresados a partir del 1 de enero de 1927 o que ingresen en lo sucesivo.

Los datos básicos, en cuanto a edad de jubilación, años de servicio y porcentajes, han sido aludidos con anterioridad y a ellos nos remitimos, así como a la copiosa legislación dictada con posterioridad al Estatuto, modificándolo y complementándolo (48).

(47) Artículos 16 y 18 del Estatuto de Personal de Organismos Autónomos de 23 de junio de 1971.

Como se ha indicado, la edad de jubilación en los Cuerpos especiales será la señalada por sus Reglamentos, previa clasificación de sus funcionarios, que realizará el Gobierno a propuesta de la Comisión Superior de Personal. Si las normas reguladoras de los Cuerpos especiales no señalan edad de jubilación forzosa, se aplicará a los setenta años, de acuerdo con la Ley de 24 de junio de 1941, en relación con el artículo 3.º del Decreto de 23 de diciembre de 1964.

(48) Destacamos: Decreto de 25 de abril de 1971 que concedía el pase a la reserva, con el mismo sueldo que disfrutaban en activo, a los militares que lo solicitaron; Decreto de 23 de junio de 1931 sobre pase a situación de retirado en Ma-

A continuación de la revisión de retribuciones de los funcionarios civiles, se produjo también la correspondiente a los funcionarios militares, cuyos haberes fueron regulados por Ley de 28 de diciembre de 1966 (para el personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, Ley número 113 de 1966), así como por Ley de la misma fecha (número 95/66) se fijaron las retribuciones del personal de los Cuerpos de la Guardia Civil y Policía Armada; por otra de la misma fecha (número 103/66) se regularon los derechos pasivos de los funcionarios civiles de la Administración militar.

A fin de evitar reiteraciones inútiles, hemos de dejar constancia que, en líneas generales, los conceptos retributivos son similares a los señalados para los funcionarios civiles de la Administración, distinguiéndose la retribución básica integrada por el sueldo, trienios y pagas extraordinarias, de los complementos de sueldo y otras remuneraciones.

Por Decreto de 13 de abril de 1972 se aprobó el Texto refundido de la Ley de Derechos pasivos del personal militar y asimilados,

rina; Decreto de 24 de junio de 1931 sobre pase a retiro o reserva de militares ascendidos por méritos de guerra; Decreto de 7 de agosto de 1931 que dejó en suspenso disposiciones del Estatuto de Clases Pasivas respecto a militares y marinos acogidos a los Decretos antes citados; Ley de 26 de noviembre de 1931 de retiro de capitanes de navío y coroneles; Ley de 9 de marzo de 1932 de retiro de tenientes y alféreces de Guardia Civil y Carabineros; Decreto de 22 de marzo de 1932 de retiro en la Escala de reserva auxiliar de Infantería de Marina; Decreto de 15 de julio de 1932 de pase a la reserva o retiro de Almirantes, Generales, Jefes, Oficiales y asimilados de la Armada; Decreto de 1 de octubre de 1936 sobre vuelta al servicio activo de Generales; Decreto de 8 de febrero de 1937 sobre expedientes de reconocimiento de pensiones; Ley de 28 de junio de 1940 sobre concesión de pensiones extraordinarias por la guerra y que complementa el Estatuto de Clases Pasivas; Ley de 12 de junio de 1940 sobre pase a reserva, retiro o escala complementaria de Jefes, Oficiales y asimilados de los tres Ejércitos; Ley de 6 de noviembre de 1941 sobre aplicación del Estatuto de Clases Pasivas al personal de tropa de la Guardia Civil; Ley de 15 de junio de 1942 de retiros de personal de la marinería, fogoneros y tropa de la Armada; Ley de 12 de diciembre de 1942 sobre edad de retiro para Capitanes provisionales; Ley de 13 de diciembre de 1943 sobre pensiones extraordinarias de retiro; Decreto de 30 de marzo de 1944 sobre pensiones de derechos pasivos de la Policía Armada y de Tráfico; Decreto de 3 de julio de 1945 sobre edad de retiro forzoso de Suboficiales del Ejército; Ley de 21 de abril de 1949 sobre pensión mínima del personal militar.

Con carácter supletorio de la Ley de 28 de diciembre de 1966, número 112/66, se aplica a las Clases Pasivas de 1966. Como especialidad es destacable que los Oficiales Generales se encuentran siempre en activo, pues al cumplir la edad reglamentaria no quedan «retirados» (situación equivalente a la jubilación del funcionario civil), sino que pasa a la situación de reserva, teniendo los haberes la consideración de haberes activos. Los restantes funcionarios militares pasan a la situación de «retirados», que pueden ser forzosos, que percibirán el 80 por 100 de la base reguladora, según hemos dicho; o retirados voluntarios, que percibirán del 40 al 80 por 100 del haber regulador, según el tiempo de servicio.

Es importante el hecho de que la Ley de 26 de diciembre de 1957 reconoció pensiones de jubilación a favor de los funcionarios de Escalas de Complemento,

Guardia Civil y Policía Armada, cuyo Reglamento, Texto refundido, lleva fecha de 15 de junio de 1972, indicándose que se registrarán por estas disposiciones los funcionarios militares que se retiren con posterioridad a 1 de enero de 1967, rigiéndose por el Estatuto de Clases Pasivas de 1926 y disposiciones complementarias los funcionarios militares y asimilados no incluidos en el grupo anterior.

Servirá de base reguladora para la determinación de las pensiones la suma del sueldo, trienios y pagas extraordinarias, tomando la cantidad que corresponda al mayor empleo efectivo alcanzado por el causante o los mayores haberes que por el mismo concepto se hubieran percibido durante un año por el desempeño de puestos o cargos de libre designación y con cargo al Presupuesto.

Para obtener pensión ordinaria, el funcionario militar tiene que haber pasado a la situación de retirado por edad, por inutilidad física o a petición propia, y haya completado tres trienios de servicios al pasar a la situación de retirado, salvo en caso de haber pasado voluntariamente a dicha situación, en que será preciso haber cumplido veinte años de servicios.

Provisionales, Honoríficos y Asimilados, que hasta la fecha indicada no producían pensiones, ya que el cese de su relación con la Administración se producía por licenciamiento en vez de retiro.

La Ley de 5 de abril de 1952 fijó la edad para pasar a la situación de reserva o retiro del personal perteneciente a la Escala Activa de las Armas y Cuerpo de Estado Mayor de los tres Ejércitos, distinguiendo dos grupos: A) «Mando de Armas», y B) «Destino de Arma o Cuerpo».

El artículo 3.º de la Ley establece que cesarán en los destinos del grupo A) al cumplir las edades siguientes: Tenientes Generales, a los sesenta y seis años; Generales de División, a los sesenta y cuatro; Generales de Brigada, a los sesenta y dos; Coroneles, a los sesenta; Tenientes Coroneles, a los cincuenta y ocho; Comandantes, a los cincuenta y seis; Capitanes, a los cincuenta y dos, y Tenientes, a los cuarenta y siete.

El artículo 4.º dispone que los destinos del grupo B) serán desempeñados por los Oficiales Generales, Jefes y Oficiales antes relacionados desde que rebasen la edad antes dicha y alcancen las siguientes: Tenientes Generales, setenta años; Generales de División, sesenta y ocho; Generales de Brigada, sesenta y seis; Coroneles, sesenta y cuatro; Tenientes Coroneles y Comandantes, sesenta y dos; Capitanes, cincuenta y ocho, y Tenientes, cincuenta y tres años.

La Ley de 5 de julio de 1934, en su artículo 9.º, fijó el retiro en el Cuerpo de Suboficiales en los cincuenta y un años. La Orden de 3 de enero de 1958 estableció para el Cuerpo de Suboficiales Especialistas del Ejército determinadas prórrogas de edad, siempre que conservaran la debida aptitud física.

El Decreto de 26 de septiembre de 1952 reguló el retiro de los Cabos Primeros del Ejército, señalando el artículo 1.º que pasarán a retirados al cumplir los cuarenta y cinco años de edad; si bien el artículo 2.º de la misma disposición estableció que los procedentes de Sargentos Provisionales se retirarían a los cincuenta y un años, y de otra parte establece para todos los Cabos Primeros prórroga de retiro hasta que cumplieran los cincuenta años, a fin de que alcanzaran la correspondiente pensión aquellos que no tuvieran el suficiente número de años para esta finalidad.

Las pensiones ordinarias serán del 80 por 100 del sueldo base regulador, salvo en el caso de retiro voluntario, cuya cuantía será la siguiente: de veinte a veinticinco años, el 40 por 100 de la base; de veinticinco a treinta años, el 50 por 100; de treinta a treinta y cinco años, el 60 por 100, y a partir de los treinta y cinco años, el 80 por 100 de la base.

A la vista de lo expuesto, en los funcionarios militares se produce el mismo fenómeno que en los civiles, ya que al tomarse como base reguladora el sueldo, trienios y pagas extraordinarias, con exclusión de toda clase de complementos, incentivos y gratificaciones, la base queda reducida cuando más a la tercera parte de los haberes que efectivamente disfruta el funcionario militar en el servicio activo.

También la Ley que venimos comentando regula las pensiones extraordinarias para los funcionarios que, cualquiera que sea el tiempo de servicio prestado, se inutilicen, fallezcan o desaparezcan en acto de servicio o con ocasión o como consecuencia de él, ya sea por accidente o por riesgo específico del cargo, los cuales causarán una pensión de igual cuantía a la totalidad de la base reguladora.

Las pensiones especiales serán concedidas por ley y se regularán por la misma.

Al igual que sucede respecto de los funcionarios civiles, el artículo 40 prevé la actualización de pensiones, de oficio, como consecuencia de modificaciones de retribuciones de los militares en activo.

La Seguridad Social de los funcionarios pertenecientes a las Fuerzas Armadas ha sido regulada por Ley de 27 de junio de 1975, número 28/75, que regula esta materia en forma similar a los funcionarios civiles del Estado, indicando las distintas prestaciones a que tienen derecho, siendo de gran importancia para los retirados y jubilados el disfrute de: asistencia sanitaria, servicios sociales y asistencia social (49), y una especial importancia tiene la posibilidad de obtener prestación de pensión complementaria, tanto el personal que se encuentre ya en situaciones de reserva, retiro y jubilación, como los que accedan a dichas situaciones en el futuro, y cuyo alcance se determinará reglamentariamente (50), debiendo destacar asimismo la prestación económica por causa de vejez para el personal en reserva, retirado o jubilado, que consistirá en

(49) Artículo 13 de la Ley de 27 de junio de 1975.

(50) Artículo 14 de la Ley de 27 de junio de 1975.

una pensión vitalicia complementaria de las retribuciones que perciban en aquella situación y cuya cuantía y características se determinarán reglamentariamente.

Igualmente, el Régimen especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se gestionará a través del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y en el cual podrán integrarse las distintas «Mutuas» existentes en la actualidad, a cuyo efecto se determinarán las condiciones en que se producirá dicha integración.

5. FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Ley de Régimen local regula el momento en que se produce la Tercera Edad para el funcionario de Administración local, determinando sus derechos pasivos por Ley de 12 de mayo de 1960, que creó la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local y una importante legislación producida posteriormente (51).

Con carácter previo hemos de indicar que la Ley de Régimen local establece, en su artículo 80, que podrán excusarse del desempeño del cargo de Concejales los mayores de sesenta y cinco años (artículo 34 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952), así como los impedidos físicamente, y de igual forma es aplicable este motivo de excusa a los Diputados provinciales, según determina el artículo 234 de la Ley y el artículo 148 del Reglamento de Organización.

De otra parte, el artículo 565 de la Ley declara sujetos a la prestación personal obligatoria a los residentes varones de la Entidad local respectiva, con las exenciones que indica, y entre las que se

(51) Como antecedente, puede citarse el Real Decreto de 2 de marzo de 1858 sobre jubilación de funcionarios municipales a los veinte años de servicio y setenta de edad, así como los impedidos físicamente, y recientemente el Reglamento del Montepío de 10 de mayo de 1946.

Dice GARCÍA-TREVIJANO que «si caótica era la legislación sobre derechos pasivos de los funcionarios estatales, mucho mayor era la de los locales, porque al confusiónismo general había que añadir un inconveniente más: la existencia de una constelación de Entidades de las cuales unas desconocían tales derechos y otras los regulaban de manera fragmentaria y distinta. De aquí una consecuencia inmediata: el funcionario que cambiaba de Entidad, por entrar en los cuadros de otra, rompía su lazo con la anterior, sin posibilidad de acumulación de años y beneficios para el futuro». *Ob. cit.*, pág. 1119. *Vid.* las páginas siguientes que dedica GARCÍA-TREVIJANO al estudio de la «Evolución histórica de los derechos pasivos en la función pública local», págs. 1119-1125.

incluye a los mayores de cincuenta y cinco años, así como los imposibilitados físicamente.

El Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952 establece, en su artículo 66, 1, que la jubilación extingue la relación de empleo público y determinará la baja del funcionario en el escalafón, suponiendo ello la pérdida de todos los derechos, con excepción de los derechos de carácter pasivo que correspondan al funcionario y que se devengarán desde la fecha de su jubilación.

La jubilación de los funcionarios y obreros de plantilla de la Administración local fue regulada por el Decreto de 8 de mayo de 1961, siendo causa de jubilación: a) el cumplimiento de la edad que determina dicho precepto; b) la invalidez o incapacidad que produzca inutilidad total o permanente para el desempeño de las funciones habituales, y c) el reunir el tiempo de prestación de servicios que más adelante se indica, teniendo carácter forzoso la jubilación por los dos primeros supuestos, siendo voluntaria la tercera.

A) Los funcionarios se jubilarán forzosamente a la edad de setenta años, salvo aquellos cuyas funciones requieran especial esfuerzo o aptitud física, quienes a partir de los sesenta años habrán de obtener la declaración favorable de aptitud.

B) Cuando se trate de obreros de plantilla, la jubilación se producirá a los sesenta y cinco años, con igual declaración de aptitud a partir de los sesenta años. En las plantillas de personal se consignarán las escalas o categorías en que era de aplicación el límite de edad antes mencionado.

C) La jubilación voluntaria puede concederse cuando el funcionario reúna un mínimo de cuarenta años de antigüedad, computados con las normas de la Mutualidad.

La jubilación por invalidez o incapacidad exigirá el oportuno expediente y con sujeción a lo establecido en las normas de la Mutualidad.

En todo caso, los funcionarios y obreros de plantilla que al cumplir la edad de jubilación no reuniesen, por causa no imputable a ellos, la antigüedad mínima para devengar pensión de jubilación, podrán solicitar la continuación en servicio activo hasta completar dicha antigüedad.

Como antes se ha indicado, la Ley de 12 de mayo de 1960 creó la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local

para gestionar la Seguridad Social de los funcionarios y obreros de plantilla de las Corporaciones locales, incluyéndose en la misma no sólo a los funcionarios de carrera, sino también a los de empleo que ocupan plaza de plantilla, considerándose obligatoriamente asegurados en la Mutualidad los funcionarios antes expresados y a los que hacíamos referencia más arriba al examinar la gestión de dicha Entidad.

Por Orden de 12 de mayo de 1960 se aprobaron los Estatutos de dicha Mutualidad, que fueron reformados y refundidos por Orden de 9 de diciembre de 1975, ya que al producirse el Decreto-ley de 27 de julio de 1963 se acomodaron los haberes de los funcionarios locales al régimen de los funcionarios civiles del Estado, lo cual exigió una revisión de los expresados Estatutos, en cuyo artículo 5.º, 2, se indica que son fines de la Mutualidad, como órgano de gestión de la Seguridad Social de los funcionarios de las Corporaciones locales, además del reconocimiento y pago de las pensiones de carácter pasivo señaladas de conformidad a las fijadas y con igual naturaleza para los funcionarios de la Administración civil del Estado, el establecimiento de otras modalidades de Previsión y Seguridad Social que complementen dichas funciones, considerando su artículo 3.º como asegurados obligatorios a quienes, con cualquier carácter y cualquiera que sea la forma de nombramiento, desempeñen plaza o puesto de trabajo de la plantilla de funcionarios debidamente aprobada.

Las prestaciones que concede la Mutualidad se clasifican en básicas, complementarias y especiales.

a) Dentro de las básicas destacamos, a los efectos del presente estudio, la pensión de jubilación por edad, la voluntaria y por invalidez, debiendo destacar que el derecho a las prestaciones de la Mutualidad es irrenunciable, inembargable e inalienable (52) (artículo 34), no pudiendo ser objeto de exacción, embargo, retención, compensación ni descuento (53) (art. 36).

b) La jubilación constituye, a efectos pasivos, la separación definitiva del funcionario, que si volviere al servicio activo no adquirirá derecho alguno a mejorar su anterior clasificación por razón de los nuevos servicios o haberes percibidos.

(52) Artículo 34 de los Estatutos MUNPAL de 9 de diciembre de 1975.

(53) Artículo 53 de dichos Estatutos.

Para causar pensión ordinaria de jubilación es necesario que el asegurado haya completado tres trienios, al menos, como funcionario o haya cotizado por cualquier carácter durante nueve años, pasando a la situación de jubilado por: *a)* haber cumplido la edad de setenta años, salvo que se trate de los pertenecientes a los subgrupos de Auxiliares y Subalternos de Administración general, o a los restantes Cuerpos o grupos en los que se exija una determinada aptitud física, en cuyo caso la edad de jubilación forzosa será a los sesenta y cinco años; *b)* por incapacidad permanente, inutilidad física o debilitación apreciable de facultades; *c)* si el asegurado ha cumplido sesenta años de edad y le faltan cinco años o menos para su jubilación forzosa o cuando reúna cuarenta años de servicios efectivos, y siempre a petición del mismo.

Si el asegurado, al cumplir la edad reglamentaria, tuviera reconocidos dos trienios, sin completar los tres exigidos para causar pensión de jubilación, podrá solicitar prórroga de permanencia en el servicio activo, siempre que conserve capacidad física para el ejercicio de la función en el cargo que ocupase hasta el momento y previo el oportuno expediente.

Las pensiones ordinarias de jubilación serán del 80 por 100 del haber regulador, excepto que se trate de jubilación voluntaria, en cuyo caso será del 60 por 100, salvo que concurren las dos circunstancias de haber cumplido sesenta años de edad, faltando cinco o menos para la jubilación forzosa, y reunir cuarenta años de servicios efectivos; en cuyo supuesto será el 80 por 100.

En este momento hemos de insistir, una vez más, en la situación paralela en que se encuentran los funcionarios de la Administración local respecto de los considerados anteriormente, en cuanto al haber regulador básico, ya que el mismo está constituido por el sueldo, trienios y pagas extraordinarias, que vienen a ser la tercera parte de los haberes efectivamente percibidos en activo por el funcionario.

Igualmente, cualquiera que sea el tiempo de servicios prestados, los funcionarios que se inutilicen o fallezcan en acto de servicio o como consecuencia de él por accidente o riesgo específico del cargo causan una pensión igual al haber regulador (54).

Entre las prestaciones complementarias, cabe destacar el capital seguro de vida, que regula el artículo 60, y que ascenderá a una

(54) Artículo 59 de dichos Estatutos.

mensualidad del haber regulador por cada dos años de afiliación activa, con un mínimo de 10.000 pesetas.

También tienen un gran interés, como beneficio de jubilación, los servicios sanitarios, que podrá prestar la Mutualidad a los jubilados, desde el punto de vista de asistencia sanitaria, así como la posibilidad de mejorar las prestaciones básicas antes referidas, tanto como mejora de la pensión de jubilación ordinaria como en caso de gran invalidez (art. 84), y las mejoras de pensión de jubilación, compatible con la ordinaria, que se produce a favor de quienes cuenten con diez años de servicio y que consistirá en el 10 por 100 del haber regulador; por cada año de servicio que exceda, y hasta los veinte, la mejora será del 0,50 por 100; por los que se encuentren entre los veinte y los treinta años, un 1 por 100, y por los que excedan de los treinta años, el 2 por 100 del haber regulador.

La Mutualidad incluye, en su artículo 43, la posibilidad de organizar, en el futuro, servicios y ayudas tales como: creación de colegios para hijos de asegurados, becas de estudios para los mismos, ayuda por enfermedad, socorros extraordinarios, anticipos a corto y largo plazo, etc.

Finalmente, los Estatutos de la Mutualidad contienen, en su artículo 92, una cláusula permanente de actualización de haberes pasivos para ponerlos en consonancia con los haberes básicos que se fijan en el futuro a los funcionarios en activo (55).

V. CONCLUSION

La Tercera Edad del funcionario público plantea una compleja serie de problemas psicológicos, sociales y económicos, que en Derecho administrativo español ha tenido, hasta ahora, una mínima resonancia, pues tanto el Estatuto de 1926 como la Ley de Derechos pasivos de los funcionarios de la Administración civil del Estado de 21 de abril de 1966, el Texto refundido de la Ley de Derechos pasivos del personal militar y asimilados, Guardia Civil y Policía Armada de 15 de julio de 1972 y la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Local, creada por Ley de 12 de mayo de 1960, han atendido, fundamentalmente, al aspecto económico,

(55) Se han producido varias revisiones, como son las de la Orden de 22 de abril de 1964, Decreto de 15 de octubre de 1970, etc.

que queda sumamente deteriorado para todos, y en especial para los funcionarios civiles del Estado y para los funcionarios militares y asimilados, ya que el haber regulador, constituido por el sueldo base, trienios y pagas extraordinarias, eliminando para el cómputo toda clase de retribuciones complementarias (complementos, incentivos, etc.), supone una extraordinaria merma económica, pues la percepción dineraria del jubilado queda reducida en la realidad a la tercera parte de los haberes que el funcionario percibía en situación de activo, con las consiguientes repercusiones psicológicas y sociales, ya que el jubilado deberá seguir atendiendo a una serie de cargas familiares y sociales que no desaparecen de forma automática por el hecho de que la persona física haya llegado al límite biológico de una edad determinada.

De aquí la constante preocupación que tienen en la actualidad todos los Estados mínimamente desarrollados de compensar estos problemas económicos, que se ven agravados de forma sensible por la problemática psicológica e incluso por la mayor morbilidad de este importante sector de ciudadanos.

En parte, se ha tratado de resolver este problema a través de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles, creada por Ley de 27 de junio de 1975, que regula la Seguridad Social de los mismos, o el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, creado por la Ley, de igual fecha que la anterior, de 27 de junio de 1975, que también regula la Seguridad Social de los funcionarios militares.

Finalmente, un paso trascendente fue dado con la creación de la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Local, antes citada, que, en conjunto, es más progresiva y completa que las reguladoras del Mutualismo de los funcionarios civiles del Estado y los funcionarios militares.

En definitiva, el camino pendiente de recorrer en esta materia es aún largo, y las presentes líneas no han tenido otra finalidad que dejar constancia de esta problemática y sembrar unas inquietudes que puedan ser germen de futuras realidades para los funcionarios jubilados.