

DISCAPACIDAD Y FUERZAS ARMADAS
PREMIO DEFENSA 2016
PREMIO JOSÉ FRANCISCO DE QUEROL Y LOMBARDEO

Juan Antonio Maldonado Molina
Profesor titular. Facultad de Derecho de la Universidad de Granada

SUMARIO:

1. Introducción. 1.1. Una perspectiva histórica. 1.2. El derecho de reparación. 2. El reconocimiento y apoyo a la discapacidad en las Fuerzas Armadas. 2.1. El reconocimiento honorífico por la pérdida de capacidad en acto de servicio. 2.1.1. Recompensas. 2.1.2. Empleos superiores con carácter honorífico. 2.2. El plan integral de apoyo a la discapacidad en las Fuerzas Armadas. 3. Integración laboral del personal militar discapacitado. 3.1. Consideraciones generales. 3.2. La recolocación de los militares con discapacidad. 3.2.1. Insuficiencia para determinados destinos: reasignación de destino. 3.2.2. Insuficiencia para todos los destinos: vinculación honorífica. 3.2.3. Programas de incorporación fuera de las FAS. 3.3. Condicionantes a la vista del Derecho Social de la Unión Europea. 3.4. El bien jurídico protegido: cuestiones a reconsiderar. 4. La incapacidad permanente de los miembros de las FAS. Planteamiento general. 5. Pensiones del sistema de clases pasivas del Estado. 5.1. Marco general. 5.2. La pensión ordinaria de retiro por incapacidad. 5.2.1. Concepto y situación protegida. 5.2.2. Período de carencia. 5.2.3. Cuantía. 5.2.4. Régimen de compatibilidades. 5.3. Pensión extraordinaria de retiro. 5.3.1. Concepto y situación protegida. 5.3.2. Regulación. 5.3.3. Requisitos y cuantía. Los topes máximos. 5.3.4. Pensión extraordinaria para alumnos de centros docentes militares de formación. 5.4. Pensión e indemnización por inutilidad para el servicio de los militares de complemento y de tropa y marinería. 6. La acción protectora del ISFAS. 6.1. La pensión complementaria por inutilidad para el servicio. 6.2. El complemento por gran invalidez. 6.3. Prestaciones para situaciones de dependencia. 7. La integración en el Régimen General de la Seguridad Social. 7.1. Hacia la homogeneización de sus pensiones con las del RGSS. 7.2. Ámbito de la aplicación. 7.2.1. Ámbito subjetivo. 7.2.2. Ámbito material. 7.2.3. Ámbito temporal. 7.3. Procedimiento. 7.3.1. Actuaciones del Ministerio de Defensa/Interior. 7.3.2. Actuaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía citada.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

En el mundo militar siempre ha estado presente un sentimiento de justicia para los que sufrieron la pérdida de su capacidad en acto de servicio. Se trata no solo de un reconocimiento al cumplimiento de un deber, sino de un mecanismo para motivar, que así expondrán su integridad con la confianza de que si algo les sucediere, no quedaría en balde ese sacrificio.

Esta ha sido una constante histórica, aunque el reconocimiento ha evolucionado en intensidad y extensión. Paradójicamente, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos del Derecho, si se echa la vista atrás comprobamos que localizamos en el pasado mayores muestras de reconocimiento que en los últimos treinta años, hasta 2015 (año en el que se observa un nuevo cambio de rumbo), aunque no obviamente en lo económico, nos referimos a las posibilidades de integración laboral. Si revisamos nuestra historia militar, nos encontraremos tanto con que algunos de los grandes personajes de la misma tenían una discapacidad, como que han existido desde antiguo mecanismos institucionales para recompensar a los militares que quedaban inválidos, mutilados o con alguna discapacidad (usando la terminología actual).

Así, hay figuras (leyendas de nuestra historia) que, además de grandes militares, eran personas con discapacidad. Sus hazañas hubieran sido imposibles hoy, porque hubieran pasado a la situación de retiro. Son dos los ejemplos que referiremos en el ámbito castrense, y un tercero en el literario. Respecto de los primeros, es obligado recordar a D. Blas de Lezo y Olavarrieta: «cojo, manco y tuerto», a la par que teniente general de la Armada, entre cuyas gestas está la épica defensa de Cartagena de Indias frente a una potente escuadra de la Armada inglesa¹. Igualmente, otro «cojo, manco y tuerto» e ilustre militar fue D. José Millán-Astray y Terreros, que en 1920 creó el Tercio de Extranjeros (posteriormente llamado Legión Española), y más adelante promotor también del Cuerpo de Caballeros Mutilados por la Patria, en 1937.

La tercera figura que queremos rememorar no es estrictamente castrense, aunque sí uno de los símbolos de soldados españoles discapacitados

¹ En palabras de PÉREZ-FONCEA, (*El héroe del Caribe*, Ed. Libros Libres, Madrid, 2012), pocos hombres en la historia de España han hecho tanto por su patria y, sin embargo, han caído en tan triste e incomprensible olvido como el almirante Blas de Lezo. Un breve relato de su vida y la batalla de Cartagena de Indias, *vid.* ROJO PINILLA, J. A., *Cuando éramos invencibles*, El Gran Capitán Ediciones, Madrid, 2015, pp. 135-138 y 198-203.

en acto de servicio: el «manco de Lepanto», uno de los calificativos con que se conoce a nuestro más universal escritor, D. Miguel de Cervantes Saavedra. Nuestro más ilustre escritor, pese a perder su mano izquierda en esa batalla, la tenía presente como una gran epopeya². Y también recordó Cervantes la situación de los soldados con discapacidad en el *Quijote*, donde aconsejaba el Ingenioso Hidalgo a un paje que quiere alistarse en una compañía de infantería:

«Y advertid, hijo, que al soldado mejor le está el oler a pólvora que algalia, y que si la vejez os coge en este honroso ejercicio, aunque sea lleno de heridas y estropeado o cojo, a lo menos no os podrá coger sin honra, y tal, que no os la podrá menoscabar la pobreza; cuanto más, que ya se va dando orden cómo se entretengan y remedien los soldados viejos y estropeados». (*Quijote*, II, cap. XXIV)

Soldados viejos y estropeados. Una expresión totalmente alejada de los actuales eufemismos, y que con orgullo vienen usando hoy los militares españoles con discapacidad a través de la asociación que los representa, ACIME (Asociación de Militares y Guardias Civiles con Discapacidad)³, dando nombre a su revista⁴, asociación que tiene como socio de honor a Cervantes.

Junto con personalidades extraordinarias de la historia militar española con discapacidad, hay que referirse a los mecanismos que desde antiguo han servido para reconocer y recompensar a los militares con discapacidad. Sin remontarnos a hitos anteriores a la formación del Estado español (entre los que habría que aludir a la formación de la ciudad de Mérida⁵ o las Partidas de Alfonso X⁶), queremos aludir a los siguientes, aunque advir-

² En *El licenciado Vidriera* señala que si es manco no se debe a una vulgar riña de taberna, «sino en la más alta ocasión que vieron los siglos pasados, los presentes, ni esperan ver los venideros». Cfr. FERNÁNDEZ NIETO, M., «Sobre el Prólogo de la Segunda Parte de El Quijote», *Revista de Historia Militar*, núm. extra, 2015, p. 19.

³ La sigla ACIME tiene su origen en la antigua Asociación Cultural de Inválidos Militares de España. La Asociación de Militares y Guardias Civiles con Discapacidad se creó en 1989 para la defensa de los intereses de todos los que a partir de la promulgación de la Ley 50/1984 quedaron desprotegidos al no poder ingresar en el Cuerpo de Mutilados, a consecuencias de sus heridas o lesiones sufridas en acto de servicio.

⁴ <http://www.acime.es/index.php/revista>

⁵ El topónimo de Mérida deriva del latín Emerita Augusta, con un significado de jubilada o veterana, nombre que tiene su razón de ser en que cuando el emperador Augusto la fundó en el año 25 a. C., lo hizo para que se instalaran sus soldados veteranos o eméritos.

⁶ Dentro de las Siete Partidas, la ley I del título XXV de la II Partida fijó indemnizaciones (enchas, en castellano medieval) que debían recibir los hombres por los daños sufridos en las guerras. Cfr. Puell de la Villa, F., «La protección de la discapacidad en los Ejércitos:

tiendo de antemano que ninguna norma protegió a los inválidos de forma continua y efectiva⁷.

El auxilio a los soldados envejecidos e inválidos (riesgos que se confundían y subsumían en una sola categoría) ha sido históricamente una de las primeras manifestaciones de cobertura de la ancianidad por el Estado, al preocuparse por la situación en que quedaban sus servidores y las consecuencias que para la seguridad y el orden público podía tener, amén del desánimo y desasosiego que producía entre las milicias su incierto futuro⁸. Por ello, las primeras pensiones establecidas para el Estado han estado orientadas al empleo público, y dentro de este colectivo el de la milicia. En palabras de De la Villa, «el oficio de militar ha servido de estímulo para el establecimiento de medidas de protección social»⁹.

Carlos V creó la primera unidad integrada por soldados inválidos. Y para algunos incluso llegó a otorgarse el retiro en sus casas «con pleno goce de su paga» para varios soldados de la Guardia Española, en 1583¹⁰. Las primeras pensiones con esta finalidad se sitúan a finales del siglo XVI¹¹. En este sentido, es de subrayar al ilustre Cristóbal Pérez de Herrera, médico militar que recoge un proyecto de seguro para la invalidez y vejez en beneficio de la «clase militar»¹², «para que los soldados viejos, marineros, pilotos y artilleros y otros jubilados por estropeados o vejez, vivieran asegurados y consolados», fundando una casa «a donde acudan y se reciba a todos los inútiles y estropeados en la guerra o que por vejez no puedan estar en el servicio», proyecto presentado a Felipe II, aunque nada se hizo¹³. Pero eran más planteamientos teóricos que realidades. En España, Felipe IV instauró la primera pensión con carácter general en 1632, prevista para

una mirada retrospectiva», en Medina Torres y González-Badía Fraga (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar*, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014, p. 124; Puell de la Villa, F., *Historia de la Protección Social Militar en España (1265-1978)*. De la Ley de Partidas al ISFAS, ISFAS, Madrid, 2008, pp. 30 y ss.

⁷ Viñes Millet, C., «El Cuerpo de Inválidos y su organización, en el contexto de la Reforma del Ejército del siglo XVIII», *Revista de Historia Militar* 52 1982, p. 80.

⁸ Maldonado Molina, J. A., *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, TGSS, Madrid, 2002.

⁹ De La Villa Gil, L. E., «Prefacio» a Puell de la Villa, F., *Historia de la Protección Social Militar en España (1265-1978)*, cit., p. 7.

¹⁰ Viñes Millet, C., op. el loc. cit. (nota número 3).

¹¹ Un análisis más detallado, en Puell de la Villa, F., «La protección de la discapacidad en los Ejércitos: una mirada retrospectiva», op. cit., pp. 125 y ss.

¹² En su obra *Discursos para el amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos; y de la fundación y principio de los albergues destos reinos; y amparo de la milicia dellos (1598)*.

¹³ Viñes Millet, C., op. cit., p. 82.

el militar que quedara impedido por vejez, enfermedad o heridas, siempre que hubiese prestado dieciséis años de servicio activo o diez combatiendo ininterrumpidamente¹⁴.

La aparición de los montepíos también se liga a la protección social de las milicias. Así, con la Ilustración se desarrolló una intensa campaña contra las cofradías y hermandades¹⁵, convirtiéndose estas entidades de previsión en montepíos, que no eran sino hermandades de socorro de carácter laico, vigiladas y controladas por el Estado, sin atender a los fines religiosos. Esta es la razón de que los primeros montepíos se crearan por iniciativa oficial para los empleados del Estado, siendo el primero de ellos el Montepío Militar, fundado en el año 1761. No obstante, la acción protectora que otorgaban era limitadísima, restringiéndose a la mera protección de la viudedad y orfandad de los familiares de los funcionarios¹⁶.

En el siglo XVIII se constituyeron unas unidades específicas integradas por militares que hubieran sufrido una invalidez (compañías, batallones y finalmente regimientos de inválidos)¹⁷, en un proceso que culminaría en el siglo XIX con la creación del Cuerpo de Inválidos. Las funciones a las que se asignaban eran custodia de fortalezas y sitios reales y mantenimiento del orden ciudadano. Desde la creación de este Cuerpo hasta su extinción, durante la II República, transcurre casi un siglo. Dentro de esta etapa, la principal reforma tuvo lugar en 1926, cuando se dictan algunas de las bases de la reorganización del Cuerpo, que pasaría a denominarse Cuerpo de Inválidos Militares¹⁸, y que como principales novedades pasa a diferenciar los inválidos de guerra de los inválidos en el servicio, excluyendo en cualquier caso a los discapacitados por enfermedad. Otros aspectos a destacar son que extendió la cobertura a las fuerzas de orden público.

¹⁴ Puell de la Villa, F., «La protección de la discapacidad en los Ejércitos: una mirada retrospectiva», op. cit., p. 126. Ese mismo año se crearon sesenta plazas que pudieran ocupar soldados impedidos o en extremo ancianos (Viñes Millet, C., op. cit., p. 82).

¹⁵ Ruméu De Armas, A., *Historia de la Previsión Social en España*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944, pp. 389-401.

¹⁶ Sobre estos montepíos pueden encontrarse más datos en De La Villa Gil, L.E., «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado», *Revista de Administración Pública* 40, 1963, pp. 128-129, especialmente en las anotaciones a pie de página.

¹⁷ El 23 de marzo de 1717 se dicta una orden que habla de la formación de batallones de inválidos que habrían de estar compuestos por compañías. Se reguló igualmente el sueldo y retribución que percibirían. Cfr. web de ACIME: <http://www.acime.es/index.php/asociacion/historia/cuerpo-de-invalidos>; Viñes Millet, C., «El Cuerpo de Inválidos y su organización, en el contexto de la Reforma del Ejército del siglo XVIII», *Revista de Historia Militar* 52, 1982, pp. 79-116.

¹⁸ Real Decreto de 6 de febrero de 1929, dictando bases para la reorganización del Cuerpo de Inválidos. In extenso, vid. Puell de la Villa, F., *Historia de la Protección Social Militar en España (1265-1978)*, cit. pp. 185 y ss.

Con la II República se reabrió el debate sobre la adecuación de esta institución al momento histórico, concluyéndose que era una figura que respondía a «planteamientos decimonónicos, cuando no dieciochescos, y reclamaba una reforma tan profunda como la realizada en tiempos de Primo de Rivera»¹⁹. Y se optó por extinguir el Cuerpo, lo que ocurrió por Ley de 15 de septiembre de 1932. Sin embargo, las consecuencias de la Guerra Civil hicieron necesario volver a retomar un cuerpo de estas características. En enero de 1937 se creó la Dirección de Mutilados, a la que se encargó organizar el llamado Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, a los que reconoció el derecho a percibir indemnizaciones y pensiones en función de su minusvalía. Se mantuvo en esencia con esa estructura hasta 1976, que tuvo lugar una reforma simbólica, consistente en incorporar a los militares y excombatientes republicanos.

El final de este Cuerpo tiene lugar en 1985, al cerrarse la puerta a nuevas incorporaciones, aunque se mantendría para los lesionados antes de 1 de enero de 1985. Este periodo de transición se mantendría hasta 1989, año en el que quedó definitivamente suprimido. Todos sus componentes, excepto los oficiales generales, debían pasar a situación de retirado. Se ponía fin a la integración laboral que había servido durante décadas en nuestras Fuerzas Armadas, ayudando al reconocimiento moral de los damnificados en acto de servicio.

En los últimos años se está produciendo un giro importante. Se ha avanzado considerablemente, aunque queda mucho por recorrer. El impulso, formalmente, ha venido por los instrumentos internacionales en materia de discapacidad. No obstante, muchos de esos derechos globales de las personas con discapacidad no encajan en el derecho a la reparación, dando lugar a intentos baldíos de construir la integración laboral de los militares discapacitados en base al derecho de la discapacidad. Ese derecho debe ser un apoyo, pero no la base fundamental. Realmente, los pilares están en el derecho a la reparación (y en el derecho internacional humanitario).

1.2. EL DERECHO DE REPARACIÓN

El que una persona asuma una profesión en la que hay inherentes unos riesgos, no puede implicar que no corresponda una compensación en caso de que ese potencial riesgo se actualice y sufra unos daños. El Estado no

¹⁹ Puell de la Villa, F., *Historia de la Protección Social Militar en España (1265-1978)*, cit. p. 193.

puede desresponsabilizarse. Al contrario, es a los servidores públicos que entregan su integridad y hasta la vida a los que debe prestarles una atención y protección especialmente intensas.

La noción de reparación para los miembros de las Fuerzas Armadas «entronca con los principios más elementales de justicia»²⁰, y se liga al llamado derecho de Ginebra, que tuvo como una de sus manifestaciones más conocidas la creación de la Cruz Roja, y que de forma amplia conforman el derecho internacional humanitario²¹.

También hay que estar a la concepción «ciudadano de uniforme», conforme a la cual hay que armonizar el cumplimiento del deber con el mantenimiento de los derechos y libertades de los militares en el marco de un orden democrático. En esta línea, se aprobó el Código de Conducta de la OSCE sobre Aspectos Político-Militares de Seguridad, aprobado en 1994 y en vigor desde 1995²²; en 2008 se publicó un *Manual sobre derechos humanos y libertades fundamentales sobre el personal de las Fuerzas Armadas*, en el que se desarrolla este enfoque de los derechos humanos y fuerzas armadas, y la noción de «ciudadano en uniforme»²³.

Pues bien, partiendo de este marco teórico, hay que entender que «cuando el ciudadano de uniforme adquiere una discapacidad, mantiene intactos no solo los derechos humanos que le asisten como tal, sino también toda una serie de capacidades, valores y competencias que la sociedad no se puede permitir desaprovechar y que los Estados están obligados a proteger, promover y garantizar en un ejercicio de responsabilidad para con ellos»²⁴.

²⁰ Muñoz Escandell, I., «Obligación y responsabilidad estatal de proteger los derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas. El derecho de reparación», en Medina Torres y González-Badía Fraga (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar*, cit., p. 76.

²¹ Hay que estar a los Convenios de Ginebra de 1949: I Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; II Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; III Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; IV Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra, que supuso un gran paso al abarcar los conflictos armados no internacionales. Vid. <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>

²² Sobre estas dos ideas, Muñoz Escandell, I., «Obligación y responsabilidad estatal de proteger los derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas. El derecho de reparación», op. cit., pp. 79 y 78.

²³ Leig, I. y Born, H., *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, OSCE, 2008. Para su consulta en inglés, <http://www.osce.org/odihr/31393>. Traducido al español, *Manual sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales sobre el Personal de las Fuerzas Armadas*. <http://www.dcaf.ch/Publications/Handbook-on-Human-Rights-and-Fundamental-Freedoms-of-Armed-Forces-Personnel>.

²⁴ Muñoz Escandell, I., «Obligación y responsabilidad estatal de proteger los derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas. El derecho de reparación», op. cit., p. 82.

Por tanto, los militares con discapacidad sumarán dos tipos de estatus. El que como ciudadano con discapacidad les correspondería, lo que en determinadas ocasiones se lleva a cabo simplemente con una traslación de mecanismos de protección comunes al ámbito militar²⁵. Y uno extra, derivado de la protección que les debe el Estado por su responsabilidad para con ellos, que se concretará en un derecho de reparación integral. Este plus de cobertura no implica un trato discriminatorio respecto de las demás personas con discapacidad, sino que —tal como reconoce la OSCE— el que todos los Estados concedan ciertos derechos sociales y económicos al personal de las fuerzas armadas que difieran de los concedidos a otros empleados públicos o civiles «es debido al hecho de que la profesión militar está sujeta a riesgos y demandas específicos que tienen un impacto en la salud y seguridad de los militares»²⁶.

Esta reparación integral conllevará²⁷:

– El reconocimiento de los servicios prestados, lo que versaría sobre recompensas y ascensos honorarios.

– La rehabilitación, tema que incluiría la atención integral de la persona con discapacidad, lo que abarca desde la asistencia sanitaria a la atención psicológica, pasando por la jurídica y la social.

– La *restitutio in integrum*, lo que en este ámbito significaría la re-colocación del militar discapacitado en alguna unidad compatible con su nuevo estado, siempre que fuese posible

– La compensación económica, distinta según la causa y grado de incapacidad, pero que podría incluir desde indemnizaciones por daños y perjuicios hasta las habituales pensiones de retiro (sistema de clases pasivas) o incapacidad permanente (Régimen General de la Seguridad Social), pensiones ordinarias y extraordinarias, de forma que si el importe trata de compensar el sacrificio derivado del acto de servicio, debe hacerse efec-

²⁵ Así, un ejemplo lo encontramos en el respeto que las FAS deben tener de los derechos reconocidos en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, de 29 de noviembre de 2013. En este sentido, Cabra de Luna, M. A., «Grado de Transversalidad de la Convención en el Derecho Militar», en Medina Torres y González-Badía Fraga (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar*, cit., pp. 18 y 19.

²⁶ Leig, I. y Born, H., *Manual sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales sobre el Personal de las Fuerzas Armadas*, cit., p. 227.

²⁷ En esta línea, Muñoz Escandell, I., «Obligación y responsabilidad estatal de proteger los derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas. El derecho de reparación», op. cit., p. 84.

tivo ese reconocimiento económico (cosa que, como veremos *supra*, no ocurre en la actualidad).

El no reconocimiento de estos derechos, el «abandono institucional»²⁸, conlleva un aumento innecesario del daño producido, lo que agrava el daño psicológico. El Estado es responsable como tal, y como empleador, sin que la asunción de esa responsabilidad implique culpa o negligencia.

Todas estas cuestiones que conforman el derecho a la reparación son las que pasaremos a analizar a continuación.

2. EL RECONOCIMIENTO Y APOYO A LA DISCAPACIDAD EN LAS FUERZAS ARMADAS

2.1. EL RECONOCIMIENTO HONORÍFICO POR LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD EN ACTO DE SERVICIO

2.1.1. Recompensas

Según hemos visto, es de Justicia, e inherente a la filosofía de cualquier ejército, el reconocer a quienes han expuesto su integridad física en el cumplimiento de su deber, y a resultas de ello han sufrido algún tipo de daño o incluso han perdido la vida.

Tradicionalmente, nuestro ordenamiento ha limitado este reconocimiento honorífico a la concesión de determinadas recompensas, en forma de cruces, medallas y menciones. En la actualidad, se regula en el RD 1040/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Recompensas Militares²⁹. Estas recompensas no contemplan específicamente como determinantes de las mismas la pérdida de capacidad por acto de servicio, sino que genéricamente premian la realización de acciones, hechos o servicios que impliquen reconocido valor militar, o porque sean de destacado mérito o importancia para las Fuerzas Armadas, así como para la defensa nacional. Obviamente, habrá supuestos en los que como consecuencia de tales servicios resulte una incapacidad, pero no procede por haber sufrido una incapacidad, a diferencia de lo que ocurre con el fa-

²⁸ Ídem, p. 86.

²⁹ La Ley 17/1999, de 18 de mayo, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, suprimió la tradicional clasificación que diferenciaba las recompensas en dos categorías: de guerra y de paz, optando por una lista cerrada de las recompensas militares. En su desarrollo se dictó el RD 1040/2003 (modificado por el RD 20/2013, de 18 de enero).

llecimiento en acto de servicio, que sí es un hecho contemplado de forma específica.

Su contenido es básicamente honorífico, y no puede implicar un ascenso, como expresamente previene la disposición final primera, apartado 4, de la Ley 17/1999³⁰, señalando que no podrán otorgarse avances en el orden de escalafón o ascensos como recompensa (a diferencia de lo que ocurrió en otro momento histórico)³¹.

2.1.2. Empleos superiores con carácter honorífico

Esta imposibilidad de recurrir al ascenso honorífico como recompensa se corrigió levemente con la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, al desvincular el ascenso honorífico de la recompensa, ligándolo al retiro (o resolución del compromiso y fallecimiento). Así, en su artículo 24 se contempla una novedosa figura: empleo inmediato superior con carácter honorífico, sin beneficio económico ni efectos en orden a derechos pasivos³². Es una vía que ha sido utilizada en medio centenar de ocasiones de 2012 a 2015³³.

Junto a ella, desde 2015 se prevé otra fórmula, para determinados militares de carrera retirados por insuficiencia de condiciones psicofísicas, pero mucho más limitada subjetivamente. Vemos ambas posibilidades.

A. Empleo inmediato con carácter honorífico

El artículo 24 de la Ley 39/2007 posibilita que los militares retirados o que resuelvan su compromiso obtengan, con carácter honorífico, el empleo inmediato superior. Esta opción era ejercitable desde 2008³⁴, aunque los términos en los que originariamente se configuró esta figura eran demasiado estrechos, cuestión que se ha corregido con la Ley 46/2015, de 14 de octubre.

³⁰ En el mismo sentido, disposición adicional segunda RD 1040/2003.

³¹ Cfr. Ley 52/1969, de 26 de abril, sobre la concesión del empleo superior al personal del Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria que, estando en posesión de la Medalla Militar, Naval o Aérea individual o siendo Caballeros Laureados de la Orden de San Fernando, alcance la edad de retiro.

³² Artículo 24.3 Ley 39/2007, de 19 de noviembre.

³³ En total 50 personas, a diciembre de 2015. Así: 28 por RD 973/2012, de 22 de junio; 7 por RD 484/2013, de 21 de junio; 11 por RD 501/2014, de 13 de junio; 4 por RD 509/2015, de 12 de junio.

³⁴ Año de entrada en vigor de la Ley 39/2007, conforme su disposición final duodécima.

Este precepto enuncia dos supuestos: uno general (apartado primero), en el que puede proceder la promoción a un empleo superior si hay propuesta favorable, y uno especial (apartado segundo), en el que procederá siempre, salvo que haya propuesta desfavorable. Lo hace con cierta asistemática, ya que el supuesto especial se enuncia a propósito del procedimiento en el párrafo segundo, lo cual puede dar lugar a interpretaciones restrictivas en las que se considere que hay un único supuesto. Veámoslos:

a) Supuesto general. En atención a «méritos excepcionales o circunstancias especiales», el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Defensa, podrá conceder, con carácter honorífico, el empleo inmediato superior a los militares que hayan pasado a retiro (o resuelvan su compromiso)³⁵, pudiendo concederse también a título póstumo.

Como se comprueba, se caracteriza por cuatro notas:

- No exigir que derive de acto de servicio.
- Hecho causante indeterminado: por méritos excepcionales o circunstancias especiales, sin que el retiro sea por insuficiencia de condiciones psicofísicas.
- Discrecionalidad en el inicio del procedimiento y en la concesión: puede promoverse o no. Y una vez iniciado, podrá o no concederse.
- Requiere propuesta favorable y motivada de los competentes para iniciar el procedimiento (Jefe del Estado Mayor de la Defensa —en adelante, JEMAD— o de los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire).

b) Supuesto especial. Se trata de una concreción del supuesto general, en el que se modalizan las características ordinarias:

- Se exige que derive de acto de servicio.
- Hecho causante determinado: muerte, retirados o que resuelvan el compromiso por incapacidad permanente para el servicio.
- Se iniciará «en todo caso» el expediente. Pero no solo se iniciará, sino que tras la Ley 46/2015 se indica que «se concederá».
- Se concederá siempre, salvo que haya una propuesta desfavorable, motivada en contra de la concesión de dicho empleo. En tal caso, será el ministro de Defensa el que acordará si procede o no elevarlo al Consejo de Ministros. Y es que no siempre una lesión o muerte en acto de servicio es acreedora de un reconocimiento, pues puede haber hechos que reflejen lo contrario.

³⁵ Añadido por Ley 46/2015, de 14 de octubre.

Con esta reforma de 2015 se han atendido las reivindicaciones del colectivo de militares con discapacidad (CERMI y ACIME)³⁶, que alertaban sobre que «de nada sirve abrir de oficio un expediente para la concesión de un ascenso honorífico a los fallecidos y heridos en acto de servicio cuando más tarde se les están aplicando las consideraciones generales de “especiales circunstancias” dirigidas a todos los retirados, sin otorgar a esa discapacidad sobrevenida, producida en acto de servicio o como consecuencia del mismo, el carácter de “especial circunstancia”».

Consideramos que dicha interpretación tampoco tenía cabida antes de la reforma. La norma indicaba que con carácter general había que motivar que concurrirían especiales circunstancias (art. 24.1). Pero había un supuesto en el que no era necesario acreditarlas, sino que ya la propia norma entendía que eran especiales circunstancias el sufrir un acto de servicio, por lo que en tales casos se iniciaba de oficio. En palabras de Díaz Corvera, en este supuesto, «la circunstancia o el mérito está en la reparación en virtud del resultado producido en acto de servicio independientemente de las circunstancias concurrentes en la víctima que no sea otra que el haber fallecido o haber sido retirado por incapacidad permanente para el servicio»³⁷. Es decir, busca una reparación moral por el acto de servicio, sin que se admita una interpretación restrictiva, entendiendo que además del acto de servicio hay que probar las especiales circunstancias. El acto de servicio ya es en sí una circunstancia especial.

La novedad introducida por la Ley 46/2015, de 14 de octubre, ha sido, en consecuencia, el que en caso de incapacidad permanente por acto de servicio no solo se inicia de oficio el expediente de empleo honorífico, sino que se concederá siempre (salvo supuestos motivados). Otra segunda novedad es que no limita el ascenso a casos de retiro, sino también resolución de compromiso, lo cual es de extraordinaria relevancia, ya que abre la puerta de este reconocimiento a los militares con una relación de

³⁶ <http://www.cermi.es/es-ES/Novedades/Paginas/Inicio.aspx?TSMEIdPub=1816>. Asumiendo la misma justificación, en la tramitación parlamentaria se presentaron enmiendas por el grupo parlamentario de La Izquierda Plural (Enmienda núm. 9), y Grupo Popular (Enmienda núm. 71), en la que solicitaban la adición de la expresión «y se concederá». También la propuso, justificándolo en mejora técnica, el grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia (Enmienda núm. 31) (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 13 de abril de 2015).

³⁷ Díaz Corvera, F., «La discapacidad en las Fuerzas Armadas», en Medina Torres y González-Badía Fraga (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar*. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014, p. 213.

servicios profesionales de carácter temporal que finalicen y resuelvan su compromiso³⁸.

B. Empleo honorífico a determinados militares retirados

Junto con esta vía de ascenso honorífico se contempla otra para algunos militares de carrera que estuvieran retirados por insuficiencia de condiciones psicofísicas a partir de 2008. Se regula en la disposición transitoria decimotercera, con unas reglas similares a las previstas para los ascensos de militares que están en la reserva, pero sin que tenga efectos económicos (ni directa ni indirectamente, al no modificarse tampoco la pensión de retiro que perciba).

A diferencia del supuesto previsto en el artículo 24 (empleos inmediatos honoríficos), su ámbito subjetivo es mucho más restrictivo, ya que solo se prevé para determinados oficiales y para algunos suboficiales³⁹. No se exige que derive de acto de servicio, aunque el tiempo requerido en el empleo será distinto⁴⁰. En todos los casos, el procedimiento deberá iniciarse a instancia de parte.

2.2. EL PLAN INTEGRAL DE APOYO A LA DISCAPACIDAD EN LAS FUERZAS ARMADAS

El 30 de julio de 2015, la subsecretaria de Defensa, D.^a Irene Domínguez-Alcahud Martín-Peña, aprobó el Plan integral de apoyo a la discapacidad en las Fuerzas Armadas, publicado en el BOD el 22 de septiembre de 2015 como anexo a la Resolución 430/12509/15, de 9 de septiembre, de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.

Este documento sienta la hoja de ruta de las diversas actuaciones que pueden realizarse desde el Ministerio de Defensa para la promoción de los derechos de las personas con discapacidad dentro de las FAS, con el objetivo general de «garantizar la igualdad de oportunidades e integración del personal militar con discapacidad dentro de las Fuerzas Armadas» (perso-

³⁸ En los términos previstos en el artículo 10.2 de la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería; y el artículo 118 de la Ley 39/2007, de la Carrera Militar.

³⁹ Tenientes coroneles, comandantes y capitanes; o suboficiales que obtuviesen el empleo de sargento de 1977 a 20 de mayo de 1999.

⁴⁰ a) Diez años en el empleo, antes del 30 de junio de 2019 (computando tiempo en servicio activo, reserva, en su caso, y retiro), si deriva de acto de servicio; b) Veinte años desde la adquisición de la condición de militar profesional, si no derivase de acto de servicio.

nal en activo, en la reserva, con vinculación por especiales circunstancias, o retirado/cesado si fuera por insuficiencia de condiciones psicofísicas)⁴¹.

Se enuncian ocho objetivos específicos, que pueden sistematizarse en cuatro grupos:

a) Medidas a llevar a cabo por las FAS y otras Administraciones:

– Mejorar la accesibilidad: valorando si las infraestructuras cuentan con los suficientes elementos de acondicionamiento y que, por tanto, no supongan una barrera ambiental para el personal con discapacidad en sus desplazamientos por las unidades, centros u organismos.

– Mejorar el acceso a la información: potenciando el acceso a la difusión de la normativa relacionada con la discapacidad.

b) Visibilidad y reconocimientos:

– Concienciar y sensibilizar: logrando una mayor visibilidad y sensibilidad del tratamiento adecuado de la discapacidad en el ámbito de las FAS.

– Efectuar un reconocimiento institucional público de la discapacidad: potenciando acciones tendentes a reconocer de manera pública y notoria el valor, la constancia y la superación personal de las personas con discapacidad en el ámbito de las FAS.

c) Integración laboral:

– Participar en la recuperación física y psicológica mediante la elaboración de planes de actuación, prestando asistencia individualizada en la recuperación plena del personal con discapacidad.

– Promover el adecuado desarrollo de la actividad profesional, con dos objetivos: por una parte, facilitar la reorientación de la carrera profesional si hay limitación para ocupar determinados destinos; por otra, favorecer el acceso a la formación previa y a puestos de trabajo en el sector civil.

⁴¹ En el punto 5 del Plan se enumeran quiénes son los destinatarios del Plan, recogiendo cuatro categorías, debiendo en todo caso ser personal militar que tenga reconocida y/o acreditada por los organismos competentes una discapacidad igual o superior al 33%: a) Militares en servicio activo; b) Militares en reserva; c) Personal que se encuentre adscrito a unidades del Ministerio de Defensa en especiales circunstancias; y d) Personal que haya cesado en su relación de servicios profesionales con las Fuerzas Armadas, bien pasando a retiro o causando baja, cuando ambas situaciones sean consecuencia de una insuficiencia de condiciones psicofísicas.

d) Mejora de su ocio y formación cultural:

- Potenciar el acceso a la cultura, a través de posibles convenios a realizar con entidades públicas y privadas, para que el personal militar con discapacidad pueda disfrutar de mayores beneficios en el ámbito de la cultura.
- Potenciar las actividades de ocio del personal militar con discapacidad.

Para cumplir estos objetivos, el Plan fija cuatro grandes líneas de actuación. Por un lado, dotarse de un organismo especializado en la materia, dentro del organigrama administrativo del Ministerio de Defensa. En segundo lugar, actuar legislativamente de forma transversal. En tercer lugar, actuaciones divulgativas. Y por último, actuaciones formativas del personal de las FAS.

Así, respecto del organismo especializado, es la Oficina de Atención a la Discapacidad en las Fuerzas Armadas, dependiente orgánica y funcionalmente de la División del Servicio de Apoyo al Personal, integrada en la Dirección General de Personal. Se le atribuye un catálogo de funciones muy diverso y amplio, de carácter transversal. Se ha creado por Orden DEF/83/2016, de 25 de enero, por la que se crea la Oficina de Atención a la Discapacidad en las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, actuaciones normativas, que se orientan en dos líneas. Una general, que es garantizar que las memorias que acompañen a los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento (en esta materia) incluyan el preceptivo análisis del impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante⁴². Y otra específica, y es determinar los contenidos mínimos que han de tener los protocolos de integración que deberán establecerse en las unidades, centros y organismos (protocolos que serán elaborados por la Oficina de Atención a la Discapacidad).

La tercera pata de este Plan se autocalifica de carácter «divulgativo», comprendiendo una campaña de sensibilización y divulgación con una doble dimensión de comunicación interna y externa, para dar a conocer el modelo de integración de la discapacidad en las FAS.

⁴² Tal y como obliga la disposición adicional quinta en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por último, actuaciones de tipo formativo, para el conjunto de los miembros de las FAS, pero también para el personal con discapacidad, a través de planes de formación específica que puedan facilitar su desarrollo profesional, «en consonancia con la normativa internacional de referencia: la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad y el Derecho Internacional Humanitario».

3. INTEGRACIÓN LABORAL DEL PERSONAL MILITAR DISCAPACITADO

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Analizar el impacto de la discapacidad en el empleo y en la inclusión laboral del personal militar exige partir de que nos estamos moviendo en un ámbito cuyas reglas en esta materia son diametralmente distintas de las habituales del empleado público. Así, en este último ámbito, hablar de medidas para la inclusión social de personas con discapacidad es una cuestión que suele conducir especialmente a las reglas que buscan incrementar la tasa de empleo de dicho colectivo; y en menor medida la adaptación del puesto durante el desarrollo de la actividad profesional. Sin embargo, en el caso del personal militar, esta preocupación no es que se invierta, sino que es inexistente en el acceso al empleo, y solo excepcional en lo relativo al mantenimiento dentro de las FAS del empleado que de manera sobrevenida sufre una discapacidad⁴³.

La normativa española no contempla de forma decidida el derecho del personal militar que sufra una discapacidad sobrevenida al mantenimiento de la actividad dentro de las FAS, con la adaptación al puesto que corresponda. Sí se prevé, pero como una posibilidad (desde 2007), no como un derecho. Lo que sí se recoge de forma más decidida (sobre todo desde 2015) es la vinculación honorífica. Junto a estas dos vías de mantenimiento del vínculo, hay una tercera que realmente no entra dentro de la política de inclusión laboral, que sería el ascenso con carácter honorífico, ya estudiado anteriormente en relación con el reconocimiento de la incapacidad derivada de acto de servicio.

⁴³ Maldonado Molina, J. A., «Recolocación de militares con discapacidad en las Fuerzas Armadas. Análisis del marco jurídico», en Medina Torres y González-Badía Fraga (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar*, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014, p. 185.

3.2. LA RECOLOCACIÓN DE LOS MILITARES CON DISCAPACIDAD

La Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, distingue dos tipos de insuficiencia de condiciones físicas resultantes del expediente de aptitud psicofísica: insuficiencia reversible e insuficiencia presumiblemente definitiva o de larga duración (más de doce o seis meses, según estemos, respectivamente, ante militar de carrera o temporal)⁴⁴, que es la que nos ocupa.

Pues bien, en caso de sufrir una insuficiencia de condiciones de carácter definitivo, se procederá a cesar al afectado de su destino (art. 121.2) y mantendrá la misma situación administrativa hasta la finalización del referido expediente. Esta insuficiencia puede ser de un doble alcance: bien para ocupar determinados destinos, bien para cualquier destino. Según nos encontremos en uno u otro supuesto, las medidas de integración laboral son distintas. Coincidente con esta estrategia, el Plan integral de apoyo a la discapacidad en las Fuerzas Armadas de 2015, dentro de sus objetivos específicos, incluye el «promover el adecuado desarrollo de la actividad profesional», para lo que se contempla una doble línea de actuación:

- Por un lado, facilitar la reorientación de la carrera profesional en el caso del personal militar con discapacidad que permanece en las FAS con limitación para ocupar determinados destinos.
- Por otro, favorecer el acceso a la formación previa y a puestos de trabajo en el sector civil para aquellos militares que como consecuencia de su discapacidad han pasado a retiro o han causado baja en las FAS.

En consecuencia, debemos diferenciar tres posibilidades: reasignación de destino, vinculación honorífica e incorporación fuera de las FAS.

3.2.1. Insuficiencia para determinados destinos: reasignación de destino

El artículo 120 de la Ley 39/2007 señala que podrá iniciarse un expediente para determinar si existe insuficiencia de condiciones psicofísicas, a efectos de la limitación para ocupar determinados destinos según las exi-

⁴⁴ Artículos 121.2 y 3 Ley 39/2007, respectivamente. Téngase en cuenta la precisión introducida por la Ley 46/2015, señalando que en orden a estos plazos, se computarán los periodos de recaída, entendida que existe cuando el afectado cause baja para el servicio nuevamente en un plazo inferior a seis meses y sea consecuencia del mismo proceso patológico, y que, por tanto, no se inicia un nuevo periodo de insuficiencia temporal (art. 121.4 Ley 39/2007).

gencias que figuren en las relaciones de puestos de militares. En tales casos, se les garantizará el principio de igualdad de trato en los destinos a los que puedan acceder. El artículo finaliza señalando que reglamentariamente se establecerán los medios y procedimientos para que puedan seguir desarrollando su carrera militar, reorientando, en su caso, su perfil profesional con la enseñanza de perfeccionamiento que sea necesaria y adecuada, y que en la configuración de las condiciones y métodos de trabajo en los destinos a los que tengan acceso, se adoptarán las medidas que permitan la eliminación de toda discriminación o desventaja.

En este mismo sentido, la LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, contempla dos supuestos: uno en el que busca recolocar al militar en otro destino, y otro el que lo sitúa fuera del ámbito castrense. Respecto del primero (que es el que sistemáticamente nos interesa ahora), hay que estar al artículo 20, un precepto «misceláneo», en el que de forma secundaria (bajo el devaluado calificativo de «otros derechos») contempla la asignación del personal dentro de las FAS (recolocación⁴⁵). En efecto, bajo la rúbrica «Información, cometidos y otros derechos», se limita a indicar que: «al militar que se le reconozca una incapacidad que conlleve una limitación para ocupar determinados destinos, se le garantizará el principio de igualdad de trato en los destinos a los que pueda acceder» (núm. 4).

3.2.2. Insuficiencia para todos los destinos: vinculación honorífica

Si lo solicita, mantendrá una especial vinculación con las FAS mediante su adscripción a la unidad militar que elija, previa conformidad del Mando o Jefatura de Personal del Ejército correspondiente, y podrá asistir a los actos y ceremonias militares en los que esta participe (arts. 115 y 121.4, Ley 39/2007), pero como militares retirados. Se posibilita un puesto testimonial, pero solo si la insuficiencia de condiciones psicofísicas es ocasionada en acto de servicio.

En desarrollo de esta medida, y solo para militares ya cesados en su relación con las FAS, se dictó la Orden Ministerial 16/2012, de 14 de marzo, por la que se regula la adscripción de personal militar a unidades del Ministerio de Defensa en especiales circunstancias⁴⁶. Es una Orden cuyo

⁴⁵ Maldonado Molina, J. A., «Recolocación de militares con discapacidad en las Fuerzas Armadas. Análisis del marco jurídico», op. cit., p. 186.

⁴⁶ Boletín Oficial del Ministerio de Defensa (BOD) núm. 52, de 15 de marzo de 2012.

campo de aplicación es limitadísimo (y que se dictó con motivo de un caso singular)⁴⁷, ya que no solo es para el personal cesado por insuficiencia de condiciones físicas, sino que además se restringe al que perdiera la capacidad en acto de servicio, y no en cualquier acto de servicio, sino acto de servicio en el exterior y solo si hay una relación de causalidad directa⁴⁸. Para estos supuestos se permite que excepcionalmente ocupen tareas de apoyo administrativo, pedagógicas (en su caso, apoyo a la instrucción), culturales, relaciones institucionales, investigación y estudio (art. 1.2, Orden 16/2012), supuestos más amplios que los de la mera participación en actos protocolarios⁴⁹.

La Ley 46/2015, de 14 de octubre, ha modificado la Ley de la carrera militar en este extremo, añadiendo un precepto: el artículo 24 bis, intitulado «Vinculación honorífica con las Fuerzas Armadas», cuyo ámbito subjetivo es sustancialmente distinto del previsto en la Orden 16/2012, por lo que entendemos que no es de aplicación desde su entrada en vigor (ni lo relativo al procedimiento ni las funciones a desarrollar).

Conforme al mismo, la vinculación honorífica con las FAS requiere de tres circunstancias:

- a) Que el retiro o resolución del compromiso se deba a incapacidad permanente.
- b) Que dicha incapacidad se haya producido en acto de servicio o como consecuencia del mismo.
- c) Que concurran «especiales circunstancias».

Esta última exigencia es la más ambigua y compleja, al estar indeterminada. No obstante, el número 2 del precepto prevé que por orden del ministro de Defensa «se determinarán las especiales circunstancias mencio-

⁴⁷ El origen de esta norma podría situarse en el caso de un teniente que sufrió una amputación en un ataque en Afganistán (Ludina, junio de 2011), y que tras su recuperación mostró en numerosas ocasiones su voluntad de reincorporarse al Regimiento de Infantería Soria 9 (incluso en la prensa, con el consiguiente efecto mediático), cosa que gracias a esta Orden finalmente conseguiría, ya como capitán.

⁴⁸ Su artículo 2 solo lo contempla para cuando la insuficiencia de condiciones físicas esté ocasionada en alguna de las cuatro circunstancias siguientes: a) En un acto de servicio en relación de causalidad directa con una acción encomendada en el seno de una operación militar en el exterior; b) Preservando la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en situaciones de emergencia, grave riesgo o catástrofe; c) En otras circunstancias excepcionales; d) Como consecuencia de acto terrorista.

⁴⁹ Cfr. Instrucción 65/2009, de 20 de octubre, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se regula la adscripción del personal militar a unidades de las Fuerzas Armadas, estableciendo su procedimiento de vinculación a unidades, centros y organismos militares.

nadas». Hasta que se dicte dicha orden, nos encontramos con un concepto jurídico indeterminado.

En cuanto a los efectos de dicha vinculación honorífica, son dos:

- Por un lado, la adscripción del interesado a la unidad que se determine.
- Por otro (si procede), la concesión de sucesivos empleos con carácter honorífico con los límites y en las condiciones que, en función de su participación y colaboración con la unidad de adscripción, se establezcan por orden del ministro de Defensa.

En ningún caso (al igual que vimos que sucedía con los ascensos honoríficos del artículo 24) tendrá efecto económico alguno, ni supondrá modificación de la pensión que como retirado perciba el interesado.

Respecto al procedimiento, a diferencia de los ascensos honoríficos, este se inicia a instancia de parte, y la concesión corresponde al ministro de Defensa. Ahora bien, a la hora de fijar el primer empleo honorífico, la Ley se remite al procedimiento previsto para los ascensos honoríficos, por lo que la propuesta de empleo honorífico debe partir del ministro de Defensa, y la concesión estará a cargo del Consejo de Ministros. Para los sucesivos empleos, el procedimiento se simplifica, y la iniciativa partirá del JEMAD y de los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, concediéndolo el ministro de Defensa.

3.2.3. Programas de incorporación fuera de las FAS

La LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, avanza algo más, pero insuficientemente, al prever no solo la reincorporación en otros destinos si la insuficiencia es para un destino, sino que trata de abrirles las puertas en otros empleos (públicos o privados), pero sin que se haga un reconocimiento de derechos. Simplemente se recoge un principio de actuación, un mandato, al Ministerio de Defensa.

Esta vía se prevé en el artículo 32 (titulado «Acciones complementarias»), que señala: «se ofrecerán a los miembros de las Fuerzas Armadas programas de incorporación a otros ámbitos laborales acordes con su empleo, titulaciones, años de servicio e intereses profesionales. Dichos programas se implantarán por el Ministerio de Defensa en colaboración con

las distintas Administraciones Públicas y con el sector privado y se desarrollarán durante la vida activa del militar» (núm. 3).

3.3. CONDICIONANTES A LA VISTA DEL DERECHO SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El artículo 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea indica que «la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad»⁵⁰.

Su concreción en materia de empleo es la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que tiene por objeto luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual. Pues bien, contempla excepciones a esta regla general de prohibición de discriminación. Se admiten diferencias de trato bien cuando lo requiera la naturaleza del puesto o las condiciones en las que se ejerce el empleo, bien cuando exista una justificación objetiva y sean apropiadas y necesarias para la consecución de objetivos legítimos. En concreto, son cuatro los considerandos que admiten estas excepciones ligadas a las FAS, dos de manera directa (18 y 19) y dos de manera genérica (17 y 24).

Así, la Directiva parte de un criterio de razonabilidad, tanto para exigir un trato igual como para eximir de dicho tratamiento igualatorio, admitiendo excepciones. Pero con ese mismo criterio, las excepciones deben ser eso: excepciones. Ello hace que solo puedan regir «en muy contadas circunstancias» (considerando 24), cuando se trate de servicios operativos en los que la capacidad sea relevante (considerando 18) o fundamental en las tareas de que se trate (considerando 17), en los que tal capacidad sea un requisito profesional esencial y determinante (considerando 24 y art. 4.1), quedando en todo caso a la decisión última de la legislación nacional (considerando 19

⁵⁰ Como concordancias de este precepto hay que referirse al artículo 21 de la misma Carta, que prohíbe toda discriminación por razón de discapacidad; y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que estipula que la Unión, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, tratará de luchar contra toda discriminación por razón de discapacidad (artículo 10) y que podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivo de discapacidad (artículo 19). Un análisis completo del mismo, en Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A., «Comentario al artículo 26. Integración de las Personas Discapacitadas», en VV. AA., *La Europa de los derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, pp. 573 y ss.

y art. 3.4), y todo ello «sin perjuicio de la obligación de realizar los ajustes razonables para las personas con discapacidad» (considerando 17).

En definitiva, solo se admitirá discriminación por capacidad cuando dicha capacidad sea fundamental para el buen desempeño del puesto, y siempre que previamente se hayan realizado los ajustes razonables para las personas con discapacidad⁵¹. Y como toda regla limitativa de derechos, debe interpretarse restrictivamente⁵².

Fuera del ámbito de la UE, habría que referirse a la protección que el Consejo de Europa realiza en el campo de la discapacidad en general. Por razones de espacio no entraremos en la Carta Social Europea, pero no podemos dejar de aludir a una sentencia que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó en 2009 en la que, a propósito de la exclusión absoluta para el servicio militar de las personas discapacitadas en Suiza, cuestiona el que toda discapacidad sea incompatible con la condición de militar, sugiriendo que podría admitirse a personas con discapacidad «para puestos adaptados a su grado de discapacidad y su competencia profesional»⁵³.

3.4. EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO: CUESTIONES A RECONSIDERAR

Llegado a este punto, comprobamos cómo el derecho comunitario admite la discriminación por capacidad en caso de las FAS, pero esta discriminación debe tener un carácter excepcional: solo si así lo decide el país y justificando el ámbito que limita; solo si dicha capacidad sea fundamental para el buen desempeño del puesto; y siempre que previamente se hayan realizado los ajustes razonables para las personas con discapacidad.

⁵¹ Así, el artículo 5 de la Directiva (bajo la rúbrica «Ajustes razonables para las personas con discapacidad») reconoce que «a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades, se realizarán ajustes razonables». Esto significa que los empleadores tomarán las medidas adecuadas, en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidad mantenerse en el empleo o progresar profesionalmente, salvo que estas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. La carga no se considerará excesiva «cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas existentes en la política del Estado miembro sobre discapacidades».

⁵² Según el artículo 2, párrafo cuarto, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, «por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

⁵³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de abril de 2009, caso *Glor* contra Suiza.

Y como toda regla limitativa de derechos, debe interpretarse restrictivamente. No se admite una exclusión total, sino solo para los puestos operativos que requieran una plena capacidad. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de forma expresa, ha planteado la irracionalidad de que no se admita en las Fuerzas Armadas a personas que tengan una discapacidad que sea compatible con el servicio en determinados puestos.

En definitiva, hay base jurídica para defender la presencia de personas con discapacidad en las FAS (aunque no en todas las unidades), debiendo reconocerse sus derechos tanto en el acceso como en su recolocación a destinos en los que su capacidad fuera suficiente para el buen desempeño del trabajo⁵⁴.

Sin embargo, es cierto que no toda discapacidad despierta la misma preocupación dentro de las FAS, sino aquella que es sobrevenida, y en concreto se ocasiona en acto de servicio.

Ello requiere reconsiderar si las medidas de recolocación dentro de las FAS de los militares que han sufrido una discapacidad en acto de servicio deben enfocarse desde el prisma de la inclusión laboral de los discapacitados, o estamos hablando de otra cosa. Es decir, se trata de reflexionar si debe primar la atención a la discapacidad dentro de las FAS o si debe darse un trato diferencial al personal militar que de forma sobrevenida sufre una discapacidad (y dentro de los militares, aquellos cuya discapacidad se origina en acto de servicio o fuera del mismo).

Si se admite un trato diferencial entre discapacitados en general y militares con discapacidad sobrevenida, ese trato diferencial debe asentarse en una institución jurídica distinta de la protección a la discapacidad. Si el bien jurídico protegido es la discapacidad, esta debe atenderse dentro de las FAS en igual medida para el acceso (reservando un cupo, con las limitaciones ya vistas en las unidades que requieren una especial capacidad física) como para el mantenimiento.

Pero si nos quedamos en ese nivel, además de tener que sortear las limitaciones al principio de igualdad que se admiten en la Directiva 2000/78, nos encontraríamos con que no se llegan a atender las inquietudes y demandas de justicia que se reclaman por parte de los veteranos que sufren una pérdida de capacidad en acto de servicio. Y es que simplemente recurrir a los mecanismos de atención a la discapacidad para dar respuesta a esos casos es errar la perspectiva.

En tales casos, el bien jurídico protegido no es la discapacidad, sino la «reparación» de los daños sufridos en acto de servicio. Este derecho a la

⁵⁴ Maldonado Molina, J. A., «Recolocación de militares con discapacidad en las Fuerzas Armadas. Análisis del marco jurídico», op. cit., pp. 195 y 196.

reparación solo tiene sentido en tales supuestos, ya que se compensan los daños acaecidos con ocasión del trabajo realizado: la inclusión laboral como parte de la reparación (no simplemente de la atención a la discapacidad). Aunque obviamente hay puntos en común, y es que en todo caso el camino a seguir es el mismo: evaluar las capacidades antes que las discapacidades⁵⁵.

4. LA INCAPACIDAD PERMANENTE DE LOS MIEMBROS DE LAS FAS. PLANTEAMIENTO GENERAL

La protección social de militares y guardias civiles con discapacidad presenta notables diferencias respecto del régimen previsto en la mayoría de los regímenes de la Seguridad Social, diferencias que derivan de su inclusión dentro de un régimen del mutualismo administrativo, y su cobertura dentro del Sistema de Clases Pasivas. Pero también tiene reglas específicas en relación con los otros dos regímenes mutualistas.

No es un régimen idéntico a los funcionarios civiles o los de Justicia, sino que contempla prestaciones específicas; en concreto, respecto de la cobertura de la discapacidad, tanto por parte del sistema de clases pasivas como por su propia mutualidad. Así, hay dos prestaciones que no prevén las otras mutualidades funcionariales:

– Dentro del sistema de clases pasivas, la pensión por inutilidad para el servicio prevista para los militares temporales en caso de incapacidad permanente para su profesión⁵⁶.

– Dentro del ISFAS, con la pensión complementaria por inutilidad de servicio, prevista para todos los militares y guardias civiles que sean beneficiarios de una pensión de retiro por incapacidad⁵⁷.

– La complejidad se incrementa porque además existe un régimen dispar entre militares temporales y militares con vínculo permanente, que se concreta fundamentalmente en tres elementos, que veremos con cierto detalle más adelante:

⁵⁵ Maldonado Molina, J. A., «Recolocación de militares con discapacidad en las Fuerzas Armadas. Análisis del marco jurídico», op. cit., p. 197.

⁵⁶ Prevista en el RD 1186/2001, de 2 de noviembre, por el que se regulan las pensiones e indemnizaciones del régimen de clases pasivas del Estado a los militares de complemento y a los militares profesionales de tropa y marinería y se aprueban los cuadros médicos para el reconocimiento de dichas prestaciones.

⁵⁷ Regulada en la sección 3.^a del capítulo V del RDL 1/2000, de 9 de junio, y su reglamento de desarrollo, aprobado por RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

– La pensión por inutilidad para el servicio de los temporales se calcula según el grado de discapacidad, y no en función de los años de servicio, como ocurre con las pensiones por retiro por incapacidad (sistema más beneficioso, ya que a los permanentes les computan como cotizados los que resten hasta la jubilación).

– Esa misma pensión, si bien protege la enfermedad, exige que derive de «hechos», lo que ha sido interpretado de forma muy literal por las juntas médico-periciales, dando lugar a frecuentes denegaciones.

– Y para ellos, la pensión extraordinaria por acto de servicio, se limita a los supuestos de IPA.

Este cuadro protector cubre los mismos grados de discapacidad que se protegen con el Sistema de Seguridad (con otra denominación en alguna ocasión), salvo la incapacidad permanente parcial⁵⁸.

De todas las prestaciones, la única que no presenta ninguna particularidad, siendo exactamente igual que en los demás regímenes de la Seguridad Social, es la indemnización por lesiones permanentes no invalidantes, que deriva de acto de servicio (al igual que en los regímenes laborales deriva de contingencia profesional), motivo por el que no la trataremos (art. 84, RD 1726/2007)⁵⁹. Si analizaremos las demás. Comenzaremos por las contempladas en el Sistema de Clases Pasivas, finalizando en las complementarias a las mismas del ISFAS. Y por último veremos cómo queda el panorama prestacional tras la aprobación del RD 1083/2015, que modifica la cobertura de los que se incorporaron a partir de 2011 y su hecho causante tuviera lugar después del 12 de diciembre de 2015.

5. PENSIONES DEL SISTEMA DE CLASES PASIVAS DEL ESTADO

5.1. MARCO GENERAL

Como es sabido, dentro del ámbito subjetivo de las llamadas «clases pasivas» del Estado, la Ley de Clases Pasivas (en adelante, LCPE⁶⁰) incluye al personal militar y de la Guardia Civil, tanto si su compromiso es

⁵⁸ Hasta 1994 sí se contemplaba por el ISFAS, ahora se subsume dentro de las lesiones permanentes no invalidantes.

⁵⁹ Sobre ellas y su aplicación a los mutualistas del ISFAS, vid. Blasco Lahoz, J. F., *Las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas*, Bomarzo, Albacete, 2014, pp. 100 y 101.

⁶⁰ Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

permanente como temporal, incluyendo los periodos formativos (distinguiendo dentro de los mismos la etapa como alumno cadete y posteriormente como alférez). De las diferentes pensiones que contempla el sistema de clases pasivas, son tres las que cubren la discapacidad, abarcando a colectivos distintos y con un dispar alcance.

5.2. LA PENSIÓN ORDINARIA DE RETIRO POR INCAPACIDAD

5.2.1. Concepto y situación protegida

La pensión de jubilación o retiro puede ser ordinaria o extraordinaria, según el origen de la contingencia. La ordinaria puede causarse por edad o incapacidad, mientras que las pensiones extraordinarias derivan de un accidente o enfermedad en acto de servicio o se causan como consecuencia del mismo. De este modo, y acotando la prestación a la incapacidad, procederá la pensión ordinaria cuando derive de circunstancias ajenas al servicio; o expresado en la terminología del Sistema de Seguridad Social: cuando traiga su causa en una contingencia común (por circunstancias ordinarias, dice el artículo 19.1 LCPE), aunque en el caso de los militares temporales, es más restrictivo, ya que debe derivar de un «hecho».

En efecto, mientras que para los militares con vínculo permanente la pensión ordinaria puede causarse por cualquier contingencia no profesional, para los temporales se exige que esa contingencia común derive de un «hecho» concreto y tangible (artículo 1.2 RD 1186/2001), circunstancia que se exige tanto para la pensión ordinaria de retiro (en orden a la IPA) como para la pensión por inutilidad para el servicio regulada en el artículo 6 RD 1186/2001 (en orden a la IPT). Tanto las juntas médico-periciales como los tribunales de Justicia vienen realizando un interpretación literal de la expresión «hechos», requiriendo que sea hecho concreto, tangible, lo cual excluye lesiones y enfermedades que aparecen de forma progresiva, es decir, quedan sin derecho a pensión la incapacidad motivada por una enfermedad de tipo evolutivo o degenerativo⁶¹.

⁶¹ El criterio consolidado de la sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional es que el que la norma hable de «un hecho», «implica y supone que el accidente, lesión o enfermedad determinantes de la insuficiencia de condiciones psicofísicas, tenga como momento temporal de su generación y existencia el lapso fijado en la norma reglamentaria, por lo que, en los supuestos de enfermedad invalidante, no es suficiente la mera aparición de los síntomas externos de la enfermedad, cuando en aras a los conocimientos médicos esta es de carácter congénito y endógena del propio paciente, se halla larvada en su propia persona y su manifestación de forma externa en un determinado

La LCPE, en su artículo 28, enumera tres posibles circunstancias como determinantes del hecho causante, una de las cuales es la que nos ocupa: «por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad», que procederá «cuando el interesado venga afectado por una lesión o proceso patológico, somático o psíquico que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad, cuya lesión o proceso le imposibiliten totalmente para el desempeño de las funciones propias de su Cuerpo, Escala, plaza o categoría». Como se comprueba, para los militares permanentes sí incluye cualquier proceso patológico, aunque no se concrete en un «hecho concreto».

Debería modificarse legislativamente este trato diferencial, eliminando la voz «hecho» del artículo 1.2 RD 1186/2001, equiparando la cobertura de IPT con los militares permanentes y con el común de los trabajadores de este país. En todo caso, entiendo que para los militares temporales que se hayan incorporado a las FAS tras el 1 de enero de 2011, y el hecho causante se produzca después del 12 de diciembre de 2015, no se requerirá que la enfermedad se concrete en un «hecho», sino que cualquier contingencia común tendrá cobertura, al no aplicarse el RD 1186/2001 en ese extremo, siendo aplicable la normativa común del RGSS.

Por otro lado, debe aclararse que aunque esta redacción del artículo 28 LCPE pudiera sugerir que cubre solo la incapacidad de desempeñar «las funciones propias» que venía desempeñando (esto es, una incapacidad permanente total), sin embargo, se extiende igualmente a cuando tampoco puede realizar ninguna otra actividad, ya que no distingue grados⁶². Es más, en el caso de personal militar temporal, solo cubre lo que sería la incapacidad permanente absoluta con esta pensión ordinaria, como aclara el

momento temporal es una mera circunstancia accesoria y, además, aleatoria en el tiempo, pues, en tales casos, el concepto “hecho ocurrido durante” no se configura como el elemento causal determinante de su generación en el lapso temporal exigido, ya que la misma era padecida con anterioridad, aun cuando no hubiera sido diagnosticada por la ausencia de manifestación sintomática de la misma. Esta conclusión interpretativa es la racional y adecuada a la propia naturaleza de las características de la función pública militar desempeñada por los militares de empleo y los militares profesionales de tropa y marinería, basada en una relación de servicios de carácter temporal, y por ello las prestaciones asistenciales de clases pasivas deben proyectar su eficacia protectora al ámbito temporal de dicha relación, cuando la enfermedad o lesión invalidante se ha originado durante el tiempo en el que se presta esta función». Este mismo criterio siguen las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. Así, STSJ de Madrid 406/2014, de 17 de julio. JUR 2014\246242 (espondiloartritis lumbar); STSJ de Castilla y León (Valladolid) 1953/2011, de 14 de septiembre. JUR 2011\353139 (trastorno psicótico).

⁶² López Gandía, J. y Momparler Carrasco, M. A., «La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas antes los sistemas privados de pensiones de retiro», *Revista de Derecho Social* 25, 2004, p. 46.

artículo 5.1 RD 1186/2001, debiendo estarse en otro caso a la pensión por inutilidad para el servicio regulada en el artículo 6 RD 1186/2001.

Hay que volver a advertir que para los colectivos previstos en el RD 1186/2001 (que tienen en común el no tener un vínculo permanente), la pensión ordinaria de retiro solo procede en caso de que le incapacite absolutamente para el desempeño de cualquier profesión u oficio. Si solo lo incapacita para su profesión, la que corresponde es la pensión por inutilidad para el servicio, que más adelante referiremos.

5.2.2. Periodo de carencia

La cobertura por retiro tiene una carencia de quince años de servicios efectivos al Estado (art. 29 LCPE). No se trata del habitual periodo mínimo cotizado requerido en las prestaciones derivadas de enfermedad común, jubilación o desempleo en el Sistema de Seguridad Social, sino que lo que se exige es un tiempo mínimo de servicios prestados al Estado. Y debe acreditarse tanto si deriva de enfermedad como de accidente no laboral, a diferencia de lo que se prevé en el RGSS.

Ahora bien, la norma recoge una amplia relación de supuestos asimilados a servicios efectivos al Estado, entre los que destacan «los años que faltan para alcanzar la edad de jubilación o retiro forzoso» (art. 32 LCPE)⁶³. Este es un dato a tener muy en cuenta, ya que recuérdese que la cuantía no se calcula según el grado de discapacidad, sino por los años de servicios prestados (el derecho y la cuantía). En este punto se aparta de la regla general usada, preferentemente, en el Sistema de Seguridad Social y para los militares temporales con la pensión por inutilidad para el servicio (que atiende al grado de discapacidad, no a la vida laboral), que salen comparativamente perjudicados respecto de los militares permanentes (dado que a los permanentes les dan por prestados todos los años que falten hasta expirar su vida laboral).

⁶³ Entre estas situaciones asimiladas están las siguientes: a) Los años que faltan para alcanzar la edad de jubilación o retiro forzoso; b) Los prestados en situación de servicio activo en algún Cuerpo, Escala, plaza, empleo o categoría; c) Los prestados en situación de servicios especiales y en las extinguidas de excedencia especial o supernumerario, así como en situación de excedencia forzosa y en las situaciones militares que resulten legalmente asimilables a todas estas; d) Con un máximo de tres, los cotizados en prácticas o como alumno de las academias y escuelas militares a partir de su promoción a caballero alférez cadete, alférez alumno, sargento alumno o guardiamarina.

Un estudio completo de dichas situaciones, en BLASCO LAHOZ, J. F., *El Régimen de Clases Pasivas del Estado*, Bomarzo, Albacete, 2006, pp. 27-32.

Por lo demás, no se computa como servicios efectivos al Estado el tiempo de prestación del servicio militar o prestación social sustitutoria, por su carácter obligatorio (art. 32.3 LCPE).

5.2.3. Cuantía

Respecto de la cuantía de la pensión de retiro por incapacidad, se toma como base el haber regulador que le corresponda⁶⁴, y a él se aplicará el porcentaje de cálculo, atendidos los años completos de servicios efectivos al Estado que tuviera reconocidos. El cien por cien corresponde tras 35 años de cotización (art. 31.1 LCPE). Ahora bien, cuando el retiro se produce estando el funcionario en servicio activo o situación equiparable, se considerarán como servicios efectivos, además de los acreditados hasta ese momento, los años completos que resten al funcionario para cumplir la edad de jubilación, entendiéndose estos como prestados en el Cuerpo, Escala, plaza, empleo o categoría en que figure adscrito en el momento en que se produzca el cese por jubilación, como ya hemos adelantado al estudiar los requisitos.

La cuantía mensual de las pensiones se obtendrá dividiendo por 14 la pensión anual. La fórmula de cálculo solo varía cuando se han prestado servicios en dos o más Cuerpos o categorías con distinto haber regulador, en cuyo caso se aplica una fórmula polinómica que toma en consideración todo el historial administrativo desde su ingreso en el primero y sucesivos Cuerpos hasta su cese en el servicio activo⁶⁵.

Como todas las pensiones, se revalorizan un mínimo del 0,25, conforme las nuevas reglas introducidas por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

⁶⁴ Fijado anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado en función de los Cuerpos, Escalas, plazas, empleos y categorías en los que haya prestado servicios (arts. 30 y 31 LCPE). En el caso de los alumnos de academias y escuelas militares (alférez y equivalentes), el haber regulador será el correspondiente al empleo de alférez o sargento (art. 53.2 LCPE).

⁶⁵ Para un análisis detallado de estas cuestiones, vid. Blasco Lahoz, J. F., *El Régimen de Clases Pasivas del Estado*, cit., pp. 39 y ss.; Monereo Pérez, Moreno Vida, Almendros González, Maldonado Molina, Fernández Avilés, *Manual de Empleo Público*, Comares, Granada, 2010, p. 447.

5.2.4. Régimen de compatibilidades

Como regla general, las pensiones de jubilación o retiro son incompatibles con el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público (regla tradicional) y, desde 1 de enero de 2009, con el ejercicio de una actividad, por cuenta propia o ajena, que dé lugar a la inclusión de su titular en cualquier régimen público de Seguridad Social⁶⁶.

Ahora bien, la incompatibilidad entre trabajo y pensión no es absoluta, sino que la DA 16.^a Ley 2/2008 introdujo un supuesto similar a la IPT del RGSS: «supuestos de pensiones de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, cuando el interesado no esté incapacitado para toda profesión u oficio», en los que «se podrá compatibilizar el percibo de la pensión con el desempeño de dicha actividad siempre que sea distinta a la que venía realizando al servicio del Estado» (art. 33 LCPE)⁶⁷. En estos casos, no obstante, se produce un efecto de minoración del importe de la pensión. Así, según el art. 33.2 LCPE, «mientras dure dicha situación, el importe de la pensión reconocida se reducirá al 75% de la correspondiente cuantía, si se acreditan más de 20 años de servicios efectivos al Estado; o al 55%, si el interesado hubiera cubierto menos de 20 años de servicios al momento de su jubilación o retiro»⁶⁸.

Junto a la anterior, existen otras excepciones a la regla general de incompatibilidad pero en las que no se produce el efecto de minoración de la pensión. Una se deriva del art. 9 RD 710/2009, que matiza que el régimen de incompatibilidades «no será de aplicación a las pensiones en favor de alumnos de centros docentes militares de formación, ni a las pensiones por inutilidad para el servicio causadas por el personal militar que no tenga adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro».

⁶⁶ Regla añadida por la DA 16.^a Ley 2/2008, que modificó el art. 33 LCPE, que fue desarrollada por el RD 710/2009 y que no afecta a las pensiones causadas con anterioridad al 1 de enero de 2009.

⁶⁷ Se entiende por «actividad distinta», a tenor del art. 10 RD 710/2009, «aquella en que las tareas a realizar no guarden semejanza con las funciones realizadas por el funcionario, en razón de su pertenencia al Cuerpo, Escala, plaza o categoría en que fue declarado jubilado o retirado».

⁶⁸ Por su parte, el RD 710/2009 no solo exige al beneficiario que comunique el inicio de una actividad profesional, sino que somete la compatibilidad entre pensión y trabajo a una autorización expresa de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas; de modo que la denegación de la autorización conlleva la suspensión del percibo de la pensión mientras continúe la prestación de servicios.

5.3. PENSIÓN EXTRAORDINARIA DE RETIRO

5.3.1. Concepto y situación protegida

La pensión extraordinaria de retiro tiene lugar por la incapacidad permanente para el servicio o inutilidad del personal, entendida esta incapacidad en los mismos términos que la pensión ordinaria, siempre que la misma se produzca en acto de servicio o como consecuencia del mismo. La relación de causalidad se exige tanto en caso de accidente como enfermedad⁶⁹. Así, en este último caso, la enfermedad deberá constar como adquirida directamente en acto de servicio o como consecuencia directa de la naturaleza del servicio desempeñado (art. 47 LCPE); es decir, una enfermedad profesional.

5.3.2. Regulación

Su marco regulador es más complejo, ya que no se encuentra en dos, sino en tres normas. En este caso, dentro de la LCPE se incluyen previsiones para los militares permanentes, alumnos-alféreces (o similar) de academias, temporales. Y para estos últimos además la referencia del artículo 5.1 RD 1186/2001, de 2 de noviembre. La principal particularidad normativa viene de la regulación de los alumnos-cadetes de academias militares, que se recoge en un reglamento específico: el RD 1234/1990, de 11 de octubre.

5.3.3. Requisitos y cuantía. Los topes máximos

Para causar esta prestación no se requiere periodo de carencia alguno, lucrándose cualquiera que sea el tiempo de servicios efectivos prestados al Estado.

⁶⁹ Presumiéndose el acto de servicio, salvo prueba en contrario, cuando la incapacidad permanente o el fallecimiento del funcionario hayan acaecido en el lugar y tiempo de trabajo (art. 47.4 LCPE). Es una presunción iuris tantum, por lo que aunque tenga lugar en tiempo y lugar de trabajo, no será acto de servicio si existe una prueba que desvirtúe la presunción. Así, en algún caso se ha considerado que un accidente vascular acontecido en tiempo y lugar de trabajo es acto de servicio si no se prueba lo contrario, considerando el juez ad quo que existía una «relación de causalidad entre el ACV sufrido por el recurrente y la tensión derivada de la prestación de servicios en la Guardia Civil» (sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de noviembre de 2014, JUR 2015\10371).

El cálculo de la pensión es equiparable a la ordinaria, con la notable particularidad de que el haber regulador o los haberes reguladores que correspondan se tomarán al 200%.

Pues bien, en este punto nos encontramos con uno de los elementos más problemáticos para el colectivo de militares y guardias civiles con discapacidad. Y es que este resarcimiento que se les ofrece (tomar el haber regulador por el 200%) deviene en algo testimonial cuando se pone en conexión con la figura de los topes máximos de las pensiones. Ello es así porque, incomprensiblemente, al importe resultante de calcular la pensión sobre el 200% del haber regulador, se le aplica el tope máximo de las pensiones, con lo cual en muchas ocasiones ese incremento ganado por sufrir una lesión en acto de servicio se diluye y queda neutralizado por el tope máximo.

Debería contemplarse como una excepción a la aplicación de topes máximos, porque el límite máximo de las pensiones se justifica como una corrección de los modelos puramente contributivos, evitando que el que cotice por una cantidad muy elevada perciba una prestación igualmente alta, ya que la Seguridad Social es solidaridad, no conmutatividad. Es decir, con el tope máximo se supera la idea de justicia conmutativa y se subraya la de justicia distributiva⁷⁰, la de solidaridad frente a contributividad. Y ahí es donde precisamente entraría esta excepción, porque las pensiones extraordinarias buscan eso: conceder una prestación por un importe muy superior al contribuido, en base a un interés general. En este caso, la búsqueda de justicia social para con quien, por su oficio, ha tenido que exponer su integridad física y su vida hasta el punto de acabar con un fatal desenlace. Es decir, la finalidad de la pensión extraordinaria es resarcir, no reemplazar rentas. Por ello, entendemos que debería ser uno de los supuestos excepcionales en los que no se aplica el tope máximo (como ocurre con otras situaciones, en las que por interés general se opta legislativamente por admitir la excepción).

Apoyándose en esta filosofía, un grupo de pensionistas de clases pasivas (antiguos miembros de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Nacional) interpuso en junio de 2014 un recurso alegando que, al aplicarse el tope máximo a sus pensiones extraordinarias, se estaba vulnerando el principio de igualdad, ya que para un supuesto —para ellos— similar, como es el de las pensiones por incapacidad derivada de actos de terrorismo, no se aplica el límite máximo. La Audiencia Nacional ha resuelto en

⁷⁰ Cfr. Gete Castrillo, P., *El nuevo derecho común de las pensiones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1997, p. 408.

2016, desestimando la pretensión de los pensionistas, ya que la Ley es clara, correspondiendo solo al legislador decidir cuándo se exceptúa la aplicación del tope máximo⁷¹. Habrá que esperar, pues, a un cambio legislativo.

5.3.4. Pensión extraordinaria para alumnos de centros docentes militares de formación

Para ellos habrá que estar al Real Decreto 1234/1990, de 11 de octubre, por el que se regula la concesión de pensiones e indemnizaciones del régimen de clases pasivas del Estado a quienes prestan el servicio militar⁷² y a los alumnos de los centros docentes militares de formación. De este colectivo se excluyen dos grupos:

- Por un lado, los alumnos que cuando ingresaran en dichos centros formativos ya fuesen militares de carrera o empleo. Ellos tendrán los derechos pasivos correspondientes a su relación de servicios profesionales.
- Por otro, los alumnos a partir de su promoción a caballero alférez cadete, alférez alumno, sargento alumno o guardiamarina.

Esta norma solo cubre las contingencias de origen profesional de los alumnos de academias militares, entendiendo por tales aquellas que sean consecuencia del desempeño de las actividades propias de los procesos de enseñanza militar⁷³.

La principal particularidad de su cobertura es que, a diferencia de lo que ocurre con los demás militares temporales, su pensión extraordinaria por incapacidad no se limita a los supuestos de IPA, sino que se extiende a otros dos casos: uno, cuando «se presuma dificultad grave para dedicarse a alguna actividad laboral en el futuro»; otro, supuestos que, «sin llegar a

⁷¹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 18/2016, de 25 de enero de 2016. Concluye la Sala que «la pretensión de los actores escapa de lo que es la materia propia de la reclamación económico-administrativa, pues exigen un pronunciamiento que no corresponde a dicho Tribunal Económico, de ahí que sea consecuente con la norma la declaración de inadmisión de la reclamación económico-administrativa presentada ante el TEAC y que se confirma en esta resolución».

⁷² Al quedar en suspenso el servicio militar obligatorio desde el 31 de diciembre de 2001, hay que entender que solo es aplicable a los alumnos y aspirantes de escuelas y academias militares.

⁷³ El artículo 2 RD 1234/1990 precisa, a estos efectos, qué accidentes se consideran producidos en acto de servicio, en unos términos muy similares a los que emplea la LGSS para conceptuar el accidente de trabajo.

constituir una invalidez (...), supongan una disminución o alteración de la integridad física del interesado».

Este es, básicamente, el régimen de las prestaciones ordinarias de retiro y extraordinarias. Téngase en cuenta que a ellas se les añade la pensión complementaria por inutilidad para el servicio (salvo en la modalidad de IPT, en cuyo caso no procede el complemento). Las veremos más adelante dentro de la acción protectora del ISFAS. Ahora analizaremos la tercera modalidad de pensión.

5.4. PENSIÓN E INDEMNIZACIÓN POR INUTILIDAD PARA EL SERVICIO DE LOS MILITARES DE COMPLEMENTO Y DE TROPA Y MARINERÍA

Como acabamos de ver, la cobertura de la pensión ordinaria de retiro y la extraordinaria cubre la IPT y la IPA, salvo para los militares temporales, que solo protege su IPA. Pues bien, para cubrir esta laguna, se contempla una pensión de inutilidad para el servicio específica para los militares que no han obtenido la plaza en propiedad⁷⁴. Se trata de su cobertura por IPT, con ciertas reglas especiales —más restrictivas—, ya que ni se calculará según los servicios prestados ni conllevará una pensión del cien por cien del haber regulador. La justificación de este trato dispar se funda en que su relación profesional con las FAS no iba a ser vitalicia, por lo que el que pierdan la capacidad para seguir prestando sus servicios tiene un impacto menor en sus expectativas profesionales, ya que entraba dentro de lo previsible el dejar de realizar ese trabajo. Ahora bien, lo que no entraba dentro de lo previsible era finalizar con una lesión o discapacidad vitalicia.

La cobertura por discapacidad de los militares temporales es muy débil en los supuestos de IPT, cuestión especialmente grave teniendo en cuenta que algunos de esos militares «temporales» tienen compromisos hasta los 45 años de edad.

⁷⁴ En concreto, esas limitaciones, previstas en el RD 1186/2001, de 2 de noviembre, alcanzan a los militares de complemento y militares profesionales de tropa y marinería con una relación de servicios profesionales no permanente; al personal de las Escalas de complemento y reserva naval, declaradas a extinguir, y que no tenga adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro; a los alumnos de centros militares de formación que hayan ingresado en los mismos siendo militares de complemento o los militares profesionales de tropa y marinería, hasta su promoción a los empleos de alférez, sargento alumno o guardiamarina; a los reservistas temporales, que no procedan de militares de carrera, que pasen a prestar servicios en las unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa; y a los reservistas voluntarios que pasen a prestar servicios en las unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa.

Al igual que ocurre con toda la cobertura prevista para los militares temporales (incluyendo pensión ordinaria, extraordinaria y la que analizamos en este apartado), exige que el accidente, lesión o enfermedad determinantes de la insuficiencia de condiciones psicofísicas o el fallecimiento se hayan producido a consecuencia de un «hecho» ocurrido en su vida como militar, tal y como hemos reseñado en el concepto de pensión ordinaria de retiro.

La pensión de IPT se prevé en el artículo 6 RD 1186/2001 para cuando el militar temporal se vea afectado por una lesión o proceso patológico, somático o psíquico, que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad que, sin llegar a constituir una incapacidad absoluta para cualquier profesión u oficio, suponga una incapacidad para el servicio que implique la resolución del compromiso. Contempla dos modalidades, según que la discapacidad dificulte de forma grave o menos grave la reincorporación laboral, procediendo en el primer caso una pensión de cuantía igual al 70% de la que le hubiera correspondido si hubiera sido calificada como absoluta. Sintéticamente, se clasifica del siguiente modo:

– Discapacidad moderada que dificulte de forma grave la reincorporación laboral:

- a) Grado discapacidad: entre el 33 y el 49%.
- b) Cuantía: 70% de la pensión absoluta.

– Discapacidad moderada que dificulte de forma menos grave la reincorporación laboral:

- a) Grado discapacidad: entre el 25 y el 32%.
- b) Cuantía: 70% de la pensión absoluta.

Como se comprueba, cuando la reducción de capacidad oscile entre el 33 y el 49%, el beneficiario percibirá únicamente el 70% de la cuantía de la pensión que deriva de la aplicación de las reglas generales del Régimen de Clases Pasivas, porcentaje que se reducirá al 50% cuando el grado de minusvalía se sitúe entre el 25 y el 32%.

Si la reducción de capacidad fuera inferior al 25% —o si optase por ello el beneficiario con minusvalía entre el 25 y el 32%—, no se percibirá una pensión, sino una indemnización equivalente al resultado de multiplicar el 6% del haber regulador anual —o el 6% del doble de ese haber regulador si la incapacidad se originó en acto de servicio— de la clase de

tropa y marinería profesional no permanente fijado en la Ley de PGE (que es el C-2) por el coeficiente del grado de discapacidad resultante (por cada grado reconocido)⁷⁵. Previsiones similares se recogen en normas específicas para las incapacidades sufridas en acto de servicio por el personal que cumpla el servicio militar en cualquiera de sus formas, los caballeros cadetes, alumnos y aspirantes de las escuelas y academias militares. En todo caso, como se ha indicado, pero es importante subrayar, si deriva de acto de servicio se multiplica por dos.

6. LA ACCIÓN PROTECTORA DEL ISFAS

6.1. LA PENSIÓN COMPLEMENTARIA POR INUTILIDAD PARA EL SERVICIO

El capítulo IV RD Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante, TRLSSFAS), delimita la acción protectora de este régimen, enunciando los riesgos protegidos (art. 8) y las prestaciones previstas para hacer frente a tales contingencias (art. 9), de las que a nuestros efectos nos interesa la pensión complementaria por inutilidad para el servicio.

La sección III del capítulo V TRLSSFAS regula una prestación *sui generis* de este régimen. Es la pensión por «inutilidad para el servicio», que junto a las prestaciones recuperadoras y un complemento a la pensión en caso de gran invalidez vienen a constituir la cobertura por IP.

Esta prestación es una pensión para el personal militar profesional y de la Guardia Civil, pero también para los funcionarios civiles incluidos en el campo de aplicación de este régimen especial⁷⁶, que como consecuencia de enfermedad o permanente e irreversible⁷⁷ pasen a retiro o jubilación por inutilidad o incapacidad permanente. Se prevé la pensión complementaria

⁷⁵ En 2016, el haber del grupo C-2 será 19.300,58 €, por lo que cada punto se indemniza con 1.158,03 €.

⁷⁶ Sobre el ámbito subjetivo del ISFAS, vid. Rodríguez Cardo, I. A., «El Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas: una visión panorámica del mutualismo militar», Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 74, 2008, pp. 40 a 43.

⁷⁷ La Audiencia Nacional viene exigiendo que el sujeto venga afectado por una lesión o proceso patológico, somático o psíquico que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad. Por otro lado, la normativa que determina la incapacidad son las propias de los militares, no las generales de la Seguridad Social, sin perjuicio de tener presentes las del Régimen de Clases Pasivas (Blasco Lahoz, J. F., Las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Bomarzo, Albacete, 2014, p. 85), conforme indica el art. 22.3 TRLSSFAS.

cuando la enfermedad o lesión que motivó el retiro le imposibilite de forma absoluta y permanente para todo trabajo, oficio o profesión, siempre que el asegurado estuviese en servicio activo, servicios especiales o en situación administrativa de reserva.

Por tanto, el momento de solicitarla es cuando cese de prestar servicios activos o abandone la reserva, y obtenga la pensión de retiro (ordinaria o extraordinaria)⁷⁸. Pero como hemos visto, es posible ser beneficiario de dichas pensiones y que sin embargo no se reconozca una incapacidad absoluta. Por ello, la norma da una segunda oportunidad. Así, en caso de que las lesiones no alcancen entidad suficiente, se permite que revisen el grado de incapacidad en el plazo de tres años contados a partir de la fecha de la declaración de retiro o jubilación, siempre que no hayan alcanzado la edad para el retiro o jubilación forzosa⁷⁹. El número de beneficiarios es relativamente bajo: unas dos mil personas⁸⁰.

Respecto de la cuantía de esta prestación, es un complemento que asciende al 100% del haber regulador anual que haya servido de base para el cálculo de la pensión de retiro en el Régimen de Clases Pasivas (aun cuando esta se haya determinado por el 200% de dicho haber regulador por tener su causa en acto de servicio). Por tanto, con ella lo que se busca es equiparar lo que perciba en concepto de «pensiones» con su haber regulador. El importe será una cifra diferencial entre su pensión de clases pasivas y el haber regulador⁸¹. Ahora bien, esa cifra tendrá un mínimo, que será el 7% del haber regulador, y un máximo: no podrá superar el límite

⁷⁸ El derecho a la pensión de inutilidad para el servicio podrá ejercitarse en cualquier momento posterior al reconocimiento de la pensión de retiro por inutilidad o incapacidad permanentes, pero los efectos serán distintos según el tiempo transcurrido (art. 22.5 TRLSSFAS):

a) Si la solicitud se efectúa dentro del plazo de cuatro años contados a partir de la fecha de retiro o jubilación y el grado de incapacidad absoluta y permanente quedó acreditado entonces, los efectos económicos se retrotraerán al día primero del mes siguiente a dicha fecha.

b) En los restantes supuestos, los efectos económicos iniciales se producirán desde el día primero del mes siguiente al de la presentación de la oportuna petición debidamente documentada.

⁷⁹ Art. 22.4 TRLSSFA.

⁸⁰ Los últimos datos al momento del cierre de este trabajo son los correspondientes a 31 de diciembre de 2014: 879 beneficiarios de inutilidad parcial; 1.557 de inutilidad absoluta; 429 de la prestación de gran invalidez. En total, 2.865 personas. http://www.defensa.gob.es/isfas/Galerias/ficheros/Memoria/MEMORIA_2014.pdf

⁸¹ El importe medio es el siguiente (a 31 de diciembre de 2014): 71,33 € en caso de inutilidad parcial; 126,51 € si inutilidad absoluta; y 998,13 € en la prestación de gran invalidez. http://www.defensa.gob.es/isfas/Galerias/ficheros/Memoria/MEMORIA_2014.pdf

fijado anualmente para las pensiones públicas, ni por sí solo ni sumado a la pensión de retiro que complemente⁸².

6.2. EL COMPLEMENTO POR GRAN INVALIDEZ

Dentro de la cobertura por incapacidad permanente, y al igual que en el resto de los regímenes, hay reglas singulares para la gran invalidez. Para obtener esta prestación es necesario ser beneficiario de la pensión complementaria de inutilidad para el servicio y, además, requerir la asistencia de otra persona para la realización de los actos más esenciales de la vida diaria⁸³. El importe de dicho complemento asciende al 50% de la pensión de retiro de Clases Pasivas, con el límite del 50% de la pensión máxima que estaba fijada en el momento de reconocimiento de la pensión de jubilación (pero sin que le aplique el tope máximo de las pensiones, al no considerarse pensión pública), y con la posibilidad de reemplazar la pensión, a petición del interesado o su representante, por el alojamiento y cuidado a cargo del ISFAS⁸⁴.

Son unas reglas similares a la que operaban para la gran invalidez en el RGSS antes de la reforma acometida por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, tanto en la forma de determinar la cuantía como porque posibilita permutar pensión por alojamiento. Es una fórmula criticable, ya que no tiene sentido que el importe sea un porcentaje sobre la pensión que recibe como renta sustitutiva de su trabajo, dado que lo que se atiende no es la sustitución de rentas de activo por unas de pasivo, sino la compensación de la asistencia de una tercera persona, y eso no debe cuantificarse en relación a la base reguladora que tuviera el trabajador, sino baremarse objetivamente para todos los cuidadores informales (que son los destinatarios últimos del incremento del 50%).

6.3. PRESTACIONES PARA SITUACIONES DE DEPENDENCIA

Antes de la puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, SAAD) por la Ley 39/2006, de 14

⁸² Arts. 23.1 y 5 TRLSSFA.

⁸³ Tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos (art. 22.2 TRLSSFA).

⁸⁴ Es posible sustituir esta pensión, a petición del interesado o su representante, por el alojamiento y cuidado a cargo del ISFAS cuando los gastos no representen un incremento superior al 10% de la prestación total (art. 23.2 TRLSSFA).

de diciembre (de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia), dentro de la acción protectora de la Seguridad Social de los funcionarios públicos, ya se contemplaban ayudas de atención sociosanitaria orientadas a la cobertura de mayores y discapacitados. Tras la aprobación de la Ley 39/2006, tales ayudas se mantuvieron, pero extendiendo su cobertura a nuevas situaciones de necesidad, al quedar cubierta la dependencia por unas ayudas específicas⁸⁵.

La acción protectora del ISFAS incluye una cobertura singular para las situaciones de dependencia, si bien no la prevé el TRLSFAS, aunque sí las prestaciones de asistencia social y servicios sociales⁸⁶. Así, en su desarrollo se prevé una ayuda económica adicional a las contempladas por el SAAD, amén de otras ayudas para mayores y discapacitados, que se pueden enmarcar claramente dentro de la atención a la dependencia⁸⁷. Se recogen en la Instrucción 4B0/19065/2010, de 15 de diciembre, de la Gerencia del ISFAS⁸⁸. No obstante, son ayudas que están condicionadas a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el correspondiente ejercicio económico. Y de hecho, para 2013 y 2014 quedaron suspendidas⁸⁹.

Se contemplaba un amplio abanico de prestaciones de asistencia a la tercera edad, algunas de las cuales pueden enmarcarse dentro de la prevención de la dependencia, al promocionar la autonomía personal (como sería el termalismo social y las vacaciones), y otras directamente se dirigen a la atención de las situaciones de dependencia. Así, y como complemento a las prestaciones previstas en la Ley 39/1996, se establecen las siguientes ayudas para atención a la dependencia:

- Ayuda económica para atención residencial.
- Ayuda económica para atención en centros de día o de noche.
- Servicio de asistencia a domicilio.
- Servicio de teleasistencia.
- Ayuda económica adicional a las del SAAD para atención domiciliaria.

⁸⁵ Monereo Pérez, J. L.; Moreno Vida, M.^a N.; Maldonado Molina, J. A.; González de Patto, R. M.^a, *Manual de Derecho de la Dependencia*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 245.

⁸⁶ Maldonado Molina, J. A., «Dependencia y Sistema de Seguridad Social», en VV. AA., *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar*, Comares, Granada, 2014, p. 131.

⁸⁷ Igualmente su reglamento de desarrollo, aprobado por RD 1726/2007, de 21 de diciembre.

⁸⁸ BOD de 23 de diciembre de 2010.

⁸⁹ Respectivamente, por la Instrucción 94/2012, de 28 de diciembre, y la Instrucción 78/2013, de 26 de diciembre (ambas en el BOE de 31 de diciembre).

Básicamente se trata de asumir una parte del coste que correspondiera al usuario del servicio según la prestación reconocida por el SAAD. Las ayudas económicas que reconozca el ISFAS tendrán como límite el 70% de la prestación económica reconocida por el SAAD o bien el 70% del importe de los pagos que el beneficiario tenga que realizar por el servicio del SAAD.

7. LA INTEGRACIÓN EN EL RÉGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

7.1. HACIA LA HOMOGENEIZACIÓN DE SUS PENSIONES CON LAS DEL RGSS

De lo visto hasta ahora, se comprueba que la protección social por discapacidad de militares y guardias civiles se aparta notablemente del RGSS. Tantas son las diferencias derivadas de la cobertura a través de Clases Pasivas, que su Seguridad Social se ha considerado tradicionalmente como extramuros del propio Sistema, configurándose como un régimen externo al mismo. El sistema de Clases Pasivas presenta múltiples discordancias, que ya desde antiguo han sido cuestionadas por la más autorizada doctrina, que solo contribuían a la falta de coherencia del sistema en su conjunto⁹⁰.

El Pacto de Toledo de 1995 apostó por la simplificación de los regímenes especiales (recomendación núm. 6), formulando como objetivo el que todos los trabajadores queden encuadrados bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Ajena o bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia (RETA). Esta homogeneización se ha ido llevando a cabo de forma lenta, integrando en el RETA a los autónomos del campo (desde 2008) y en el RGSS a los asalariados agrarios y los empleados del hogar (ambos desde 2012), con la aplicación de algunas reglas transitorias, pero sin excepciones en su ámbito subjetivo: todos los colectivos afectados quedan integrados.

Con los Regímenes Especiales funcionariales el camino está siendo distinto: se ha optado por una homogeneización parcial, tanto subjetivamente (solo los nuevos funcionarios) como objetivamente (solo respecto del Régimen de Clases Pasivas). Ello salvo los funcionarios de la Administración Local, cuya integración fue rápida en 1993, para todos y con escasas reglas de transición.

⁹⁰ Vida Soria, J., «Sobre la inactualidad del régimen de Clases Pasivas», *Documentación Administrativa* 71, 1963, pp. 77 y ss.

El primer paso se dio a final de 2008, con una indeterminada previsión en la disposición adicional 62.^a de la LPGE para 2009⁹¹, que bajo la rúbrica de «Armonización de Regímenes de los Funcionarios Públicos», encomendó al Gobierno que propusiera en el plazo de seis meses las medidas legales necesarias en orden a continuar el proceso de armonización del Régimen de Clases Pasivas del Estado con el RGSS⁹². En esta línea, el documento sobre revisión del Pacto de Toledo de 29 de enero de 2010 apostó por la armonización, considerando que «la forma más razonable de solventarla sería sin más la definición de una fecha a partir de la cual los funcionarios de nuevo acceso a las Administraciones Autonómicas ingresarán en el RGSS». Se mantendría el régimen de protección del que disfrutaban los que en ese momento estaban incluidos en él, afectando solo a los nuevos empleados públicos.

El RD-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, en su artículo 20⁹³ estableció que todos los funcionarios que ingresen en cualquier Administración Pública española a partir del 1 de enero de 2011 quedarán incluidos en el RGSS, si bien mantendrán, cuando así proceda de acuerdo con su normativa, el Mutualismo Administrativo. Por tanto, la integración sería solo para los nuevos, y solo respecto del Sistema de Clases Pasivas, manteniéndose las mutualidades y su cobertura⁹⁴. Además, la homogeneización de Clases Pasivas tampoco sería total, ya que: a) se mantienen las especificidades referidas a los tribunales médicos competentes para la declaración de incapacidad o inutilidad del funcionario; b) para el personal militar no permanente, sus singularidades respecto de las contingencias no contempladas por figuras equivalentes en la acción pro-

⁹¹ Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.

⁹² Siguiendo esta previsión, el Gobierno adelantó un informe ejecutivo que comprende algunas de las posibilidades que cabrían al respecto. Sobre todo este proceso, cfr. Maldonado Molina, J. A., «Seguridad Social y reestructuración de las Administraciones Públicas», en Monereo Pérez y Castillo Blanco (dirs.), *Reestructuración de las Administraciones Públicas: aspectos administrativos y laborales*, Comares, Granada, 2015, p. 416.

⁹³ Este precepto corresponde a la actual disposición adicional tercera del Texto Refundido de la LGSS (aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre).

⁹⁴ El alcance de la integración se limita exclusivamente al derecho a causar pensiones en el RGSS. Por ello se hizo necesario adecuar la cotización al RGSS excluyendo las contingencias que seguirán cubiertas por el Mutualismo (incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad y paternidad). Con este propósito, se aprobó la Orden TIN/2803/2011, de 14 de octubre, por la que se modifica la Orden TIN/41/2011, de 18 de enero, para el establecimiento de un coeficiente reductor respecto a la cotización por contingencias comunes relativa a los funcionarios y demás personal de nuevo ingreso incluidos en el RGSS a partir de 1 de enero de 2011.

tectora del RGSS; y c) respeta el régimen de las pensiones extraordinarias (con las adaptaciones que sean precisas).

Por tanto, a diferencia de lo que ocurrió con los funcionarios de la Administración Local, su integración ha sido parcial y progresiva, suave podríamos decir. Está claro que busca que el Sistema sea más sostenible, reduciendo los gastos. Por ello, no es casual que la medida se adoptara en un contexto de crisis económica⁹⁵.

Para acomodar el Sistema de Clases Pasivas al RGSS de los miembros de las FAS y de las FCSE, se aprueba el Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, sobre procedimiento, condiciones y alcance del reconocimiento de las prestaciones de incapacidad permanente y muerte y supervivencia para el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, derivado de su inclusión en el RGSS, que ha entrado en vigor el 12 de diciembre de 2015.

La norma aborda dos cuestiones:

- Una sustantiva, que es precisar «las condiciones y el alcance de su integración» en el RGSS a efectos de las pensiones de IP y MS; es decir, a quién y en qué cuestiones afecta la integración.
- Otra adjetiva: regular el procedimiento para el reconocimiento de dichas prestaciones.

7.2. ÁMBITO DE LA APLICACIÓN

El RD 1087/2015 precisa el campo de aplicación de la norma y los términos de la integración en el RGSS, ajustándolos a tres parámetros:

- Parámetro subjetivo: militares, guardias civiles y policías nacionales que se incorporaran después de 1 de enero de 2011.
- Parámetro material: solo en orden a las prestaciones de clases pasivas.
- Parámetro temporal: prestaciones causadas a partir del 12 de diciembre de 2015, salvo el complemento por actos de servicio, que será para hechos causados desde 2011.

⁹⁵ En este sentido, Cortés Alcalá, E., «Reflexiones sobre el modelo de pensiones para la protección de la discapacidad del personal de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de la Guardia Civil. Aspectos económicos y tributarios», en Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar, cit, p. 115.

7.2.1. Ámbito subjetivo

Es una norma que, además de al personal integrado en el ISFAS (militares y guardias civiles), se aplica también a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía (en adelante, CNP) (integrados en MUFACE), siempre que en uno u otro caso accedieran a tal condición con posterioridad a 2011. Por tanto, no afecta a todos los militares y guardias civiles, sino únicamente a los que se incorporaron a partir de 2011, siguiendo las directrices fijadas por el RD-Ley 13/2010, de 3 de diciembre.

7.2.2. Ámbito material

La integración en el RGSS lo es solo a efectos de clases pasivas. Por tanto, no se ve afectada la acción protectora del ISFAS para ningún mutualista, de forma que aquellas prestaciones de incapacidad que no entraban dentro del régimen de clases pasivas quedan extramuros de la integración (prestaciones que eran complementarias, básicamente). Ése es el caso de las tres prestaciones que el RD 1087/2015 indica que quedan fuera de la cobertura que les prestará el RGSS (arts. 3.2 y 3.3 RD 1087/2015): incapacidad permanente parcial, lesiones permanentes no invalidantes y el complemento de la gran invalidez. Estas prestaciones no forman parte del Sistema de Clases Pasivas, por lo que el RD 1087/2015 realmente se limita a aclarar que seguirá prestándose por la correspondiente mutualidad⁹⁶, pero no es una exclusión constitutiva (fue el RD-Ley 13/2010 quien las excluyó).

Los nuevos expedientes se ajustarán a dos grados del RGSS: incapacidad permanente total para la profesión habitual (IPT) e incapacidad permanente absoluta (para todo trabajo) (IPA). La IPP no se contempla (se subsume dentro de las lesiones permanentes no invalidantes); y la gran invalidez se cubre por el ISFAS (o MUFACE en caso de policías nacionales). No es un mero cambio nominal, sino que la forma de calcular unas y otras es sustancialmente distinta, con un resultado generalmente más desfavorable con las nuevas reglas (aunque si deriva de acto de servicio, procede un complemento que lo equipara al sistema de clases pasivas).

Serán los militares permanentes los que pasen a obtener prestaciones más bajas en caso de que la IP derive de contingencia común, ya que si es

⁹⁶ El ISFAS, para militares y guardias civiles; MUFACE, para el personal de la Policía Nacional (arts. 3.2 y 3.3, respectivamente, del RD 1087/2015).

una IPT pasarán de percibir una pensión de entre el 75 y 100% de su haber regulador, a una de entre el 55 y 75% de su base reguladora (si es una IPA no habrá cambios sustanciales). Los militares temporales no experimentarán una gran diferencia respecto de la cuantía, ya que en caso de IPT el porcentaje pasará del 50/70% al 55/75%, en un caso del haber regulador; y en otro de la base reguladora. Y evitarán uno de los grandes problemas que tenían, que era que sus pensiones por enfermedad debían producirse «a consecuencia de un hecho ocurrido» en su vida militar. Para ellos bastará con que sufran en ese periodo una contingencia común, al igual que ocurre con el resto de asegurados en el RGSS. Los tribunales médicos castrenses mantienen la competencia para dictaminar si existe insuficiencia de condiciones psicofísicas y su incidencia en el mantenimiento o pérdida de la aptitud, y si es «acto de servicio», pero no en definir cuál es la contingencia protegida, que vendrá determinada por la normativa del RGSS.

Lo que por desgracia no se solventa para ninguno es que las pensiones extraordinarias del 200% en caso de incapacidad en acto de servicio siguen sometidas a los toques máximos.

Respecto de la pensión extraordinaria por acto de servicio (que incrementa hasta el 200% del haber regulador), aunque formalmente deja de estar prevista, realmente no se verá reducida la cobertura, ya que en caso de IP o fallecimiento en acto de servicio, la cuantía será la suma de pensión que corresponda conforme a la normativa del RGSS más un complemento extraordinario de pensión equivalente a la diferencia entre dicha pensión y la cuantía de la pensión extraordinaria que por el mismo hecho hubiere correspondido en aplicación de las normas del Régimen de Clases Pasivas (art. 13 RD 1087/2015).

7.2.3. Ámbito temporal

Además de limitar su aplicación a los «nuevos» empleados públicos (a los que hayan accedido al puesto tras 2011), estas reglas se aplican solo si el hecho causante ha tenido lugar a partir del día siguiente de su publicación en el BOE, esto es, el 12 de diciembre de 2015. Esos son los dos parámetros temporales a tener en cuenta. Esta regla tiene una importante excepción recogida en la disposición adicional cuarta RD 1087/2015, y es que si se trata de prestaciones derivadas de acto de servicio, las particularidades previstas para ellas en los arts. 16 a 19 de dicho RD serán de aplicación a los hechos causantes acaecidos desde el 1 de enero de 2011.

7.3. PROCEDIMIENTO

El procedimiento previsto busca mantener un sistema de evaluación de la incapacidad específico para los requerimientos psicofísicos de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por lo que persisten tanto los órganos competentes de cada ministerio⁹⁷ para evaluar la existencia de insuficiencia de condiciones físicas, como la regulación que determina las aptitudes psicofísicas requeridas en cada Cuerpo⁹⁸. Fuera de esto, el procedimiento se lleva a cabo ante el INSS. En consecuencia, pueden clasificarse en dos las actuaciones a realizar, según correspondan al Ministerio de Defensa/Interior o al INSS.

7.3.1. Actuaciones del Ministerio de Defensa/Interior

Todo lo relativo a la determinación de las condiciones psicofísicas sigue residenciado en los órganos especializados del Ministerio de Defensa (para miembros de las FAS y Guardia Civil) o del Interior (para miembros del CNP), lo que comprende cuatro tipos de actuaciones que se concretan en sendos documentos que serán remitidos al interesado:

a) Conformar la *historia clínica* que ha de servir de base en el procedimiento para la evaluación y calificación de las situaciones de incapacidad permanente.

b) Emitir un *informe médico de síntesis*.

c) Emitir un *dictamen* por parte del órgano médico pericial correspondiente según el Cuerpo al que pertenezca, en el que se evalúen las condiciones psicofísicas del interesado para el ejercicio de sus funciones.

El dictamen, además de dictaminar si puede continuar el ejercicio de sus funciones, puede dictaminar el origen profesional o no, esto es, si la pérdida de condiciones tiene su origen en acto de servicio.

d) Emitir por el órgano competente *resolución* en la que se declare, según los casos, el cese de la relación de servicios profesionales en virtud de retiro o la rescisión del compromiso por insuficiencia de condiciones psi-

⁹⁷ Para las FAS y Guardia Civil, el Ministerio de Defensa, a través de la Sanidad Militar, las juntas médico periciales y los órganos periciales especializados en materia de salud en la Guardia Civil. Para la Policía Nacional, el Ministerio del Interior a través del Tribunal Médico de la Dirección General de la Policía.

⁹⁸ Para las FAS, los artículos 83 y 120 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. Para la Guardia Civil, los artículos 57 y 100 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil. Y para la Policía Nacional, Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

cofísicas. Esta resolución se pronunciará sobre el origen de la contingencia en «acto de servicio». Tanto el origen que se declare como la pérdida de las condiciones psicofísicas que impliquen la anulación de la capacidad del interesado tendrán un carácter vinculante para el INSS.

En consecuencia, si se declara que trae su causa en «acto de servicio», recibirá la cobertura correspondiente a una «contingencia profesional». En coherencia con ello, si ese acto de servicio termina generando el reconocimiento de una prestación de la Seguridad Social derivada de contingencia profesional, los órganos competentes del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior deberán declarar y notificar esos actos de servicio a través de los sistemas de información de declaración de contingencias profesionales vigentes (disposición adicional segunda RD 1087/2015).

7.3.2. Actuaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social

Las competencias que corresponden al INSS (a la Dirección Provincial)⁹⁹ en esta materia son exactamente las mismas que corresponden con cualquier otra prestación de IP del RGSS¹⁰⁰, con dos salvedades:

– El INSS será el encargado de evaluar, calificar y revisar la IP, y declarar en su caso el grado de IPT o IPA. Ahora bien, la particularidad es que para la IPT para la profesión habitual no tiene libertad de decisión, sino que para dicha calificación estará vinculado por la resolución del órgano competente del Ministerio de Defensa o del Interior en su pronunciamiento sobre la pérdida de condiciones psicofísicas que implique la anulación de la capacidad del interesado para el ejercicio de la profesión militar, de Guardia Civil o de funcionario de la Policía Nacional.

– El INSS determinará la contingencia: común o profesional. Sin embargo, deberá atender, en su caso, a la previa declaración de acto de servicio emitida por la autoridad competente del Ministerio de Defensa o del Ministerio del Interior.

Dadas estas premisas, es lógico que el procedimiento previsto por la norma dé prelación a las actuaciones ante los Ministerios de Defensa/In-

⁹⁹ Será la Dirección Provincial del INSS de la provincia en la que tenga su domicilio el interesado, como ocurre habitualmente en el RGSS.

¹⁰⁰ Habrá que estar al Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla, en materia de incapacidades laborales del sistema de la Seguridad Social, además de las reglas generales contenidas en los artículos 193 y ss. TR LGSS.

terior, que será ante los que deba dirigirse el interesado para dar comienzo al procedimiento.

Donde sí encontramos una particularidad es en la previsión del artículo 9 RD 1087/2015, que indica que si el grado declarado es el del IPT derivada de acto de servicio, dicha prestación (como ocurre con toda IPT) es compatible con el trabajo, pero —y ahí es donde está la singularidad— esas circunstancias determinará recalcular el complemento extraordinario de pensión con cargo al presupuesto del Estado de acuerdo con las normas del Régimen de Clases Pasivas del Estado.

8. CONCLUSIONES

1. Honor y seguridad económica. Estos son dos de los reconocimientos que cualquier servidor del Estado espera obtener en caso de pérdida de la capacidad y aptitudes físicas que le permitía formar parte de las Fuerzas Armadas. Máxime, si esa pérdida de capacidad se produce en acto de servicio. Es la confianza de que no sufrirá el abandono de aquellos por los que ha arriesgado y expuesto su integridad física y la vida.
2. Desde antiguo, perder la aptitud no siempre ha sido obstáculo para seguir perteneciendo a la milicia. Cuerpos de inválidos o mutilados han existido en numerosos países, y en el nuestro hasta mediados de los ochenta del siglo pasado. Y las primeras pensiones se sitúan precisamente en este ámbito.
3. Hay un cambio de paradigma en los años ochenta. Sí hay una cobertura económica para los militares profesionales, pero su integración laboral desaparece junto con el Cuerpo de Mutilados de Guerra. Los soldados viejos y estropeados quedan fuera del ámbito castrense. Con ello se dio un paso atrás en la integración laboral de los militares discapacitados. No había hueco para los retirados dentro de las FAS, y sus pensiones tampoco atienden de forma efectiva el derecho a la reparación, al trasladar el esquema común de las pensiones, al aplicar la figura de los topes máximos a las prestaciones extraordinarias.
4. En los últimos años se está produciendo un giro importante. Se ha avanzado considerablemente, aunque queda mucho por recorrer. El impulso, formalmente, ha venido por los instrumentos internacionales en materia de discapacidad. No obstante, muchos de esos derechos globales de las personas con discapacidad no encajan en el

derecho a la reparación, dando lugar a intentos baldíos de construir la integración laboral de los militares discapacitados en base al derecho de la discapacidad. Ese derecho debe ser un apoyo, pero no la base fundamental. Realmente, los pilares están en el derecho a la reparación.

5. El marco jurídico-protector de la discapacidad de los militares en España ha experimentado un notable giro en el año 2015. Los cambios se asientan en la filosofía del derecho a la reparación. No se les protege solo por ser personas con discapacidad, sino por perder la capacidad en acto de servicio; o en atención a las especiales exigencias que requería su puesto. Han sido varias las reformas legislativas que han incidido en materia de ascensos honoríficos, nuevas reglas para su IP para los incluidos dentro del RGSS; aprobación del Plan Integral de Apoyo a la Discapacidad en las Fuerzas Armadas, y creación de la Oficina de Atención a la Discapacidad en las Fuerzas Armadas en enero de 2016.
6. Sin embargo, siguen habiendo sombras, no todo son luces. Así, el que las pensiones extraordinarias del 200% en caso de incapacidad en acto de servicio sigan sometidas a los topes máximos. Como ha observado la Audiencia Nacional en su sentencia de 25 de enero de 2016, la solución debe venir por un cambio legislativo. Así debe ser, porque esta limitación frustra las legítimas expectativas que se pueden hacer nuestros militares tras un acto de servicio, socavando así la filosofía reparadora que debe regir esta regulación: permitir que el retiro sea con honores.

9. BIBLIOGRAFÍA CITADA

BLASCO LAHOZ, J. F., *El Régimen de Clases Pasivas del Estado*, Bomarzo, Albacete, 2006.

BLASCO LAHOZ, J. F., *Las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas*, Bomarzo, Albacete, 2014.

CABRA DE LUNA, M. A., «Grado de transversalidad de la Convención en el Derecho Militar», en MEDINA TORRES y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar*. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014.

- CORTÉS ALCALÁ, E., «Reflexiones sobre el modelo de pensiones para la protección de la discapacidad del personal de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de la Guardia Civil. Aspectos económicos y tributarios», en *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar*, Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014.
- DE LA VILLA GIL, L. E., «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963.
- DE LA VILLA GIL, L. E., «Prefacio» a PUELL DE LA VILLA, F., *Historia de la protección social militar en España (1265-1978)*. De la Ley de Partidas al ISFAS, ISFAS, Madrid, 2008.
- DÍAZ CORVERA, F., «La discapacidad en las Fuerzas Armadas», en MEDINA TORRES y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar*. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014.
- FERNÁNDEZ NIETO, M., «Sobre el prólogo de la segunda parte de *El Quijote*», *Revista de Historia Militar*, núm. extra, 2015.
- GETE CASTRILLO, P., *El nuevo derecho común de las pensiones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1997.
- LEIG, I y BORN, H., *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, OSCE, 2008.
- LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M. A., «La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas ante los sistemas privados de pensiones de retiro», *Revista Derecho Social*, núm. 25, 2004.
- MALDONADO MOLINA, J. A., *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, TGSS, Madrid, 2002.
- MALDONADO MOLINA, J. A., «Recolocación de militares con discapacidad en las Fuerzas Armadas. Análisis del marco jurídico», en MEDINA TORRES y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar*. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014.
- MALDONADO MOLINA, J. A., «Dependencia y Sistema de Seguridad Social», en VV. AA., *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar*, Comares, Granada, 2014.

- MALDONADO MOLINA, J. A., «Seguridad Social y reestructuración de las Administraciones Públicas», en MONEREO PÉREZ y CASTILLO BLANCO (dirs.), *Reestructuración de las Administraciones Públicas: aspectos administrativos y laborales*, Comares, Granada, 2015.
- MERCADER UGUINA, J. R. y MUÑOZ RUIZ, A. B., «El tratamiento de la política migratoria en la Unión Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 32, 2001.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A., «Comentario al artículo 26. Integración de las personas discapacitadas», en VV. AA., *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y MOLINA NAVARRETE, C., «El Derecho a la Protección de las personas con minusvalías», en MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE y MORENO VIDA (dirs.), *Comentario a la Constitución Socioeconómica de España*, Comares, Granada, 2002.
- MONEREO PÉREZ, MORENO VIDA, ALMENDROS GONZÁLEZ, MALDONADO MOLINA, FERNÁNDEZ AVILÉS, *Manual de Empleo Público*, Comares, Granada, 2010.
- MONEREO PÉREZ, J. L., MORENO VIDA, M.^a N., MALDONADO MOLINA, J. A., GONZÁLEZ DE PATTO, R. M.^a, *Manual de Derecho de la Dependencia*, Tecnos, Madrid, 2014.
- MUÑOZ ESCANDELL, I., «Obligación y responsabilidad estatal de proteger los derechos humanos de los miembros de las Fuerzas Armadas. El derecho de reparación», en MEDINA TORRES y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar*, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014.
- PÉREZ-FONCEA, J. A., *El héroe del Caribe*, Ed. Libros Libres, Madrid, 2012.
- PUELL DE LA VILLA, F., *Historia de la protección social militar en España (1265-1978). De la Ley de Partidas al ISFAS*, ISFAS, Madrid, 2008.
- PUELL DE LA VILLA, F., «La protección de la discapacidad en los Ejércitos: una mirada retrospectiva», en MEDINA TORRES y GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA (coords.), *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar*, Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Granada, 2014.

- RODRÍGUEZ CARDO, I. A., «El Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas: una visión panorámica del mutualismo militar», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 74, 2008.
- ROJO PINILLA, J. A., *Cuando éramos invencibles*, El Gran Capitán Ediciones, Madrid, 2015.
- RUMÉU DE ARMAS, A., *Historia de la Previsión Social en España*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944.
- VIDA SORIA, J., «Sobre la inactualidad del régimen de Clases Pasivas», *Documentación Administrativa*, núm. 71, 1963.
- VIÑES MILLET, C., «El Cuerpo de Inválidos y su organización, en el contexto de la Reforma del Ejército del siglo XVIII», *Revista de Historia Militar*, núm. 52, 1982.