

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ANTICIPAR LA EDAD DE JUBILACION

SUMARIO: I. Introducción.—II. La responsabilidad del Estado por actos del Legislativo.—III. Competencia para decidir las reclamaciones.—IV. Requisitos objetivos.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Supremo en pleno se ha enfrentado últimamente con el tema de la responsabilidad del Estado dimanada de la actividad legislativa.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 (LOPJ), en su artículo 386, disponía: «La jubilación por edad es forzosa y se decretará con la antelación suficiente para que el cese en la función se produzca, efectivamente, al cumplir la edad de sesenta y cinco años para Jueces y Magistrados de todas las categorías.» Aplicaba así a los funcionarios de la carrera judicial el mismo criterio que para los funcionarios públicos, en general, había adoptado la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su artículo 33.

Planteada la inconstitucionalidad de estas leyes, el Tribunal Constitucional, en Sentencias de 29 de julio de 1986 y 11 de junio de 1987 declaró que no incurrían en infracción de ningún precepto constitucional, si bien reconoció que el anticipo de la edad de jubilación originaba unas frustraciones de las expectativas existentes y, en determinados casos, perjuicios económicos que pueden merecer compensación. Concretamente, la Sentencia de 11 de junio de 1987, literalmente, decía en su fundamento jurídico sexto:

«Esto no impide añadir —como se dijo en la Sentencia 108/1986, de 29 de julio, referida al anticipo de la edad de jubilación de Jueces y Magistrados— que esa modificación legal origina una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que puedan merecer algún género de compensación.»

Con motivo de la aplicación de estas leyes, los funcionarios afectados formularon los correspondientes recursos administrativos —y contencio-

so-administrativos— y, subsidiariamente, la pretensión de indemnización de daños y perjuicios.

Las Sentencias que hoy comentamos han sido dictadas en recursos contencioso-administrativos interpuestos por funcionarios de la carrera judicial. Mas es obvio que la doctrina que en ellas se sienta es perfectamente aplicable a los funcionarios públicos en general, jubilados en aplicación del artículo 33 de la Ley 30/1984. Se trata de las tres Sentencias del Pleno del Tribunal Supremo siguientes:

- Sentencia de 15 de julio de 1987 (dictada en el recurso núm. 134/1986).
- Sentencia de 15 de julio de 1987 (dictada en el recurso núm. 135/1986).
- Sentencia de 25 de septiembre de 1987 (dictada en el recurso número 144/1986).

II. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS DEL LEGISLATIVO

El Pleno del Tribunal Supremo se plantea en estas Sentencias la responsabilidad del Estado dimanante de los actos legislativos.

La primera de las Sentencias citadas, en el fundamento jurídico octavo, precisa que no estamos ante uno de los supuestos de responsabilidad a que se refiere el artículo 40 de la LRJ, ya que «trae causa de la aplicación de una ley, que no prevé ningún tipo de indemnización, y no de la Administración, que como titular de un servicio público viene obligada al resarcimiento de los daños y perjuicios que origine su prestación». La segunda de las Sentencias citadas, en el fundamento jurídico sexto, sin embargo, no precisa la diferencia de régimen, al decir:

«La reparación de los posibles perjuicios que se puedan irrogar a Jueces y Magistrados al establecer la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, una edad de jubilación forzosa, que en relación con la normativa vigente cuando entraron al servicio de la Administración de Justicia, minora su vida activa, plantea la cuestión de responsabilidad del Estado por los actos del legislador, problema que la doctrina científica y el Derecho comparado abordó en un sentido favorable a declarar esta responsabilidad, cuando la aplicación de una Ley conforme a la Constitución produzca unos graves y ciertos perjuicios y que en el Ordenamiento legal que rige en nuestra patria encontraría su respaldo y cauce legal en los artículos 9 de la Constitución y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.»

Lo que queda fuera de discusión es la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños dimanantes de actos legislativos. La primera de las Sentencias citadas, en su fundamento jurídico noveno, dice:

«La responsabilidad dimanante de un acto legislativo se halla huérfana de regulación específica en nuestro Derecho y su procedencia o improcedencia debe dilucidarse al amparo de los valores y principios expresamente reconocidos en nuestra Constitución y de los Principios Generales de Derechos ínsitos en nuestras leyes, artículo 1.º del Código Civil a cuyo efecto, en relación con el caso particular objeto de esta reclamación contencioso-administrativa, el Tribunal Constitucional, en su resolución ya citada de 19 de julio de 1986, Fundamento vigésimo segundo, adujo literalmente: “Una última observación suscita la Disposición Transitoria 28-1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, también impugnada, establece esta Disposición un escalonamiento de edades para aplicar de forma gradual la nueva edad máxima de jubilación, y, en este sentido, su constitucionalidad viene confirmada por todos los razonamientos anteriores. Su finalidad evidente es la de paliar los efectos negativos que el adelanto de la edad de jubilación pueda producir en cuanto origine una frustración de las expectativas existentes, y en muchos casos perjuicios económicos. Es posible, incluso, que esta finalidad no quede suficientemente asegurada y que estos efectos negativos, de no ser corregidos, puedan merecer algún género de compensaciones. Pero esta cuestión queda, en todo caso, fuera del ámbito del presente recurso”.»

Y la Sentencia de 25 de septiembre de 1987, en términos más categóricos, en su fundamento jurídico cuarto, establece:

«... necesario es tener en cuenta que la responsabilidad del Estado afecta al recurrente, en la medida en que ella existe o le alcanza, no dimana exclusivamente de la realización de un acto de la administración, sino de la producción de éste en cumplimiento de una disposición con rango de Ley Orgánica, con lo cual se plantea el problema de la responsabilidad del Estado dimanante, realmente, de un acto legislativo, como ya se ha indicado en las sentencias de este Tribunal de 15 de julio último, no se puede negar la efectividad de esa responsabilidad, siquiera su declaración presente el problema de su falta de regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico, pero de ello no puede colegirse que de tal ausencia de regulación derive la exención de responsabilidad para el Estado, pues ello implicaría una absoluta falta de ética en sus actuaciones y el desconocimiento de unos valores y principios reconocidos en la Constitución al inspirar preceptos concretos de la misma, así como los Principios Generales del Derecho

a que hace referencia el artículo 1.º del Código Civil, en su redacción de 31 de mayo de 1974, desarrollando la Ley de Bases para la reforma del título preliminar de dicho texto de 17 de marzo del año precedente; si a nadie le es lícito dañar a otro en sus intereses sin venir obligado a satisfacer la pertinente indemnización, menos puede hacerlo el Estado al establecer sus regulaciones generales mediante normas de cualquier rango, incluso las leyes, de lo que se infiere que, si fácticamente se da perjuicio alguno para ciudadanos concretos, económicamente evaluables, ellos deben ser indemnizados si, además, concurren los restantes requisitos señalados en la alegación precedente».

Ahora bien, sentado el principio de la responsabilidad, se plantea el del régimen jurídico para hacerla efectiva. Pues así como la responsabilidad de la Administración pública cuenta con una minuciosa y completa regulación desarrollada por una copiosa jurisprudencia y estudiada sistemáticamente por una extensa doctrina científica, la responsabilidad por actos legislativos no cuenta ni con una regulación detallada ni con jurisprudencia, y sólo existen algunos trabajos doctrinales sobre ella. De aquí las dificultades que plantea una reclamación de daños y perjuicios con este fundamento. La jurisprudencia es consciente de ello, al afirmar que «la responsabilidad dimanante de un acto legislativo se halla huérfano de regulación específica en nuestro Derecho».

Para suplir esta falta de reglamentación específica de la responsabilidad por actos legislativos procederá —según el art. 4.º.1 del C.c.— la aplicación analógica, en lo posible, de la normativa reguladora de la responsabilidad de la Administración pública.

Las Sentencias comentadas se refieren a algunos de los problemas que plantea el régimen jurídico. Concretamente, la competencia y requisitos objetivos.

III. COMPETENCIA PARA DECIDIR LA RECLAMACIÓN

El primer problema que se plantea es el de la competencia para decidir la reclamación. La norma general de la competencia del Ministro «bajo cuya dependencia se encuentra el servicio o funcionario que causan el daño», como dice el artículo 134.1 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, no parece aplicable aquí, porque el daño no proviene de ningún funcionario, sino de las Cortes Generales.

El artículo 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado atribuye la competencia al «Ministro respectivo o al Consejo de Ministros si una Ley especial así lo dispone».

Aquí no existe ley especial que disponga que corresponde al Consejo de Ministros. Pero parece evidente que sólo el más alto órgano del Gobierno y Administración puede decidir esta cuestión. Y así lo entiende

el Pleno del Tribunal Supremo en las Sentencias comentadas. La Sentencia primeramente citada, en su fundamento jurídico décimo, dice:

«... que estando concretada la lesión al recurrente, según su apreciación, en el quebranto económico sufrido, por anticipación de la edad de jubilación, cifrado en la pérdida de unos emolumentos que una vez decretada aquélla no pueden tener reparación sino a través del incremento, por los conceptos indicados en el apartado Séptimo de esta sentencia, en los derechos pasivos del funcionario jubilado, para cuya concreción debe intervenir el Ministerio de Economía y Hacienda, y concerniendo a la Administración del Estado el declarar la responsabilidad de sus órganos de Gobierno y Administración, en este caso referida a una presunta privación de derechos económicos por un acto legislativo, sin concreción; por tanto, en ningún Departamento Ministerial procede declarar competente al Consejo de Ministros como órgano superior de la Administración y Gobierno al que se le atribuye la función ejecutiva, artículo 97 de la Constitución, que al no venir radicada en este caso en una rama determinada de la Administración corresponde al titular de la gestión administrativa del Estado en su conjunto y totalidad; competencia que respecto a la determinación de responsabilidad de daños y perjuicios por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos se atribuye, artículo 40 de la citada Ley del Régimen Jurídico del Estado, al Departamento Ministerial en que esté incardinado el servicio público, o al Consejo de Ministros cuando una Ley especial así lo disponga: por lo cual, tratándose de un acto legislativo, y encarnar el Consejo de Ministros la unidad de la Administración, y ser partícipe y ostentar la máxima representación del Poder Ejecutivo del Estado, su competencia para discernir la procedencia o no de la reclamación indemnizatoria formulada ante el Consejo del Poder Judicial resulta adecuada a nuestro ordenamiento jurídico, del que se desprende que, a falta de una incardinación expresa del órgano del que dimana el acto objeto de la pretensión de reparación, en este caso las Cortes Generales, sea el Consejo de Ministros a quien compete resolver una cuestión que afecta al Estado como organización jurídico-política de la nación al derivar su planteamiento de un acto legislativo de las Cortes Generales».

Las otras dos Sentencias reiteran la doctrina. La Sentencia de 25 de septiembre de 1987, en su fundamento jurídico sexto, lo hace en los siguientes términos:

«La cuestión relativa al órgano competente para decidir sobre la petición indemnizatoria ha sido ampliamente abordada en la sentencia de este Tribunal de 15 de julio último, donde se analizan con detenimiento las competencias del órgano de Gobierno del Poder Judicial y la solución que la Ley Orgánica del Poder Judicial facilita para los supuestos de responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, concretando también la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa para condenar a la Administración al resarcimiento de daños y perjuicios que deriven de actos del Consejo General del Poder Judicial declarados nulos por no ser conformes a Derecho, así como la falta de atribución del caso a un Departamento ministerial determinado, como consecuencia de tener su base la petición en un acto legislativo, todo lo cual lleva a este Tribunal, ante las circunstancias concurrentes, a establecer la competencia del Consejo de Ministros para conocer de tal pretensión en vía administrativa, que, como señala otra sentencia de este Tribunal de meritada fecha, deberá ordenarse, en cuanto a su tramitación, a través del Ministerio de Justicia, reservándose expresamente el recurrente sus derechos a tal efecto.»

Por tanto, si bien debe decidir el Consejo de Ministros, el procedimiento se instruirá a través del Ministerio competente, concretamente, por lo que respecta a la responsabilidad derivada de la anticipación de la edad de jubilación, a través del Ministerio del que dependa el funcionario.

Ahora bien, en el supuesto de que el funcionario no depende del Estado, sino de un órgano distinto o de una Comunidad Autónoma, parece evidente que deberá tramitarse el procedimiento ante la Presidencia del Gobierno.

IV. REQUISITOS OBJETIVOS

Las dos Sentencias de 15 de julio de 1987 se limitaban a consagrar el principio general de responsabilidad siempre que se produzcan «muy graves y ciertos perjuicios». Pero ¿qué requisitos han de concurrir para que el daño sea indemnizable? ¿Se dan estos requisitos en el supuesto de que una Ley anticipe la edad de jubilación? La Sentencia de 25 de septiembre de 1987 incide la cuestión en su fundamento jurídico quinto, al decir:

«Por lo que se refiere a la fundamentación fáctica de la petición actuada, cierto es que, tras la declaración efectuada por los Tribunales sobre lo que son derechos adquiri-

dos, no es tan fácil establecer la base fáctica indemnizatoria, pero el que ello sea así no implica imposibilidad, y en modo alguno debe darse preminencia absoluta a una doctrina excesivamente fría y rigurosa, incompatible con las circunstancias más o menos generales o particulares del caso, y que ello es de ese modo lo acreditan dos hechos que en modo alguno pueden desconocerse, cuales son, de un lado, el Real Decreto número 306 de 1985, de fecha 20 de febrero, al establecer ciertas ayudas de adaptación para funcionarios cuya jubilación se produzca dentro de los cinco años inmediatos siguientes a la entrada en vigor de la Ley de 2 de agosto de 1984, que vean disminuida su vida activa por más de seis meses, no es éste el momento de juzgar tal Real Decreto, cuyos conceptos y consecuencias económicas no han merecido una crítica unánime, pero sí señalar que él responde precisamente a la cobertura de lo que el Estado ha estimado sus responsabilidades con relación al particular caso que nos ocupa; por otra parte, dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional han venido a ocuparse del caso, siquiera lo haya sido de modo tan tangencial y sin poder entrar en él debidamente, en razón a las funciones del citado Tribunal y a la naturaleza de los recursos que resuelve; es la primera la de 29 de julio de 1986, relacionada precisamente con la Ley Orgánica del Poder Judicial y, de modo más particular, con el artículo 386, y la Transitoria número 28, la que, en su fundamento vigésimo segundo, tras atribuir a la citada transitoria el carácter de paliativo de la reducción de la edad de jubilación, manifiesta que es muy posible que tal finalidad [la de paliar tales efectos] no quede suficientemente asegurada y que las consecuencias negativas que de tal reducción derivan “de no ser corregidas, pueden merecer algún género de compensación”; la segunda de las sentencias, mucho más reciente, pues es de 11 de junio del año en curso, vuelve a insistir sobre el mismo tema, pero, además, referido a la Ley de reforma de la función pública de 2 de agosto de 1984; de estos planteamientos fácticos generales debe pasarse, obviamente, a los particulares de cada caso, atinentes no sólo a cada cuerpo o carrera administrativa, sino incluso al personal de cada funcionario, hasta donde la individualización sea factible, pero antes de depurar esto, en el caso concreto de autos, pertinente es examinar la concurrencia del tercero de los requisitos señalados, y, sólo en el caso de que tal circunstancia se dé, volver sobre este tema para establecer la definitiva solución.»

Y en el fundamento jurídico sexto (antes transcrito) sienta la doctrina sobre el órgano competente para decidir la petición indemnizatoria.

De la fundamentación jurídica de estas Sentencias se desprende inequívocamente:

1.º Que el Estado debe indemnizar los perjuicios producidos por la aplicación de una ley conforme a la Constitución. Así lo imponen los principios reconocidos en la Constitución y «los principios ínsitos en nuestras leyes» (art. 1.º del C.c.), en términos de la Sentencia de 15 de julio de 1987 (dictada en el recurso núm. 134/1986), o, como dice la Sentencia de igual fecha dictada en el recurso 135/1986, porque ello encuentra «respaldo legal en los artículos 9 de la Constitución y 40 de la LRJ». Así lo reitera la Sentencia de 25 de septiembre de 1987.

2.º Que uno de los supuestos determinante de la obligación de indemnización sería el establecer para los funcionarios «una edad de jubilación forzosa que, en relación con la normativa vigente, cuando entraran al servicio de la Administración, minora su vida activa» (fundamento jurídico sexto de la Sentencia de 15 de julio de 1987, dictada en el recurso núm. 135/1986). Pues el hecho de que se considere que no existe derecho adquirido «no implica imposibilidad, y en modo alguno debe darse preminencia absoluta a una doctrina excesivamente fría y rigurosa, incompatible con las circunstancias más o menos generales o particulares del caso» (fundamento jurídico quinto de la Sentencia de 25 de septiembre de 1987).

3.º Que para cuantificar la indemnización ha de estarse a los hechos «particulares de cada caso, atinentes no sólo a cada cuerpo o carrera administrativa, sino incluso al personal de cada funcionario, hasta donde la individualización sea factible» (fundamento jurídico quinto de la Sentencia de 25 de septiembre de 1987).

Hasta aquí la doctrina de las Sentencias. Parece evidente que a la hora de cuantificar los daños derivados de la jubilación prematura han de partirse de los elementos siguientes:

- Diferencia entre lo percibido por pensión de jubilación y lo que se hubiera percibido en activo hasta la edad de 70 años.
- Diferencia entre la pensión de jubilación que se hubiera percibido de haberse producido la jubilación a los 70 años —con el sueldo consolidado en ese momento— y el que se percibiría a partir de los 70 años con el sueldo consolidado por la jubilación anticipada.
- Que no puede prescindirse de ese dato aleatorio: la vida del funcionario. Lo que obliga a tener en cuenta las cantidades anteriores, introduciendo el oportuno elemento corrector.

Pedro GONZÁLEZ SALINAS