

ÍNDICE

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN	17
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN (SOBRE LA DOCTRINA FRANCESA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL <i>DU FAIT DES LOIS</i>)	23

CAPÍTULO I

EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA COMO SUPUESTO TÍTULO JUSTIFICATIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR

I. Planteamiento: la invocación del principio de protección de la confianza por la jurisprudencia y la doctrina como justificación de la responsabilidad por hecho de las Leyes	32
II. Sólo si el principio de protección de la confianza tuviese rango constitucional podría invocarse su infracción como causa de responsabilidad del Legislador. Seguridad jurídica y protección de la confianza	34
A) LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO ES FAVORABLE A ESA EXTENSIÓN DEL PRINCIPIO	37
B) EL PROBLEMA EN EL DERECHO ALEMÁN: NI UN SOLO CASO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL LEGISLADOR	38
III. El problema en general. La necesaria libertad del Legislador democrático para acomodar el Derecho a las circunstancias cambiantes, MAURER. La inadmisibilidad de una «petrificación del Derecho»	41
IV. El caso del Derecho Comunitario. La aplicación del art. 288 CE por el Tribunal de Justicia. La distinción entre actos normativos y no normativos. El criterio de la inmunidad de las «opciones de política económica» a partir de la Sentencia <i>Bayerische HNL</i> , de 1978. Las «obligaciones de comportamiento de los agentes económicos». Conclusión general. La	

jurisprudencia del Tribunal de Justicia no determina en absoluto una generalización de la responsabilidad del Legislador	44
V. La idea de que la situación jurídica existente condiciona la competencia del Legislador es la característica del orden jurídico arcaico. El principio <i>alte, gute Recht</i> y el postulado de su permanencia; <i>legis innovatio</i> como restauración del viejo y buen Derecho. La idea en la España medieval, en QUEVEDO, en la <i>Novísima</i> . El caso inglés: el Parlamento, como juez defensor del <i>old, good Law</i> , hasta 1831. La caracterización de O. MAYER del Derecho Público premoderno como <i>wohlerworbenen Rechte Staat</i> . La irrupción de las dos Revoluciones democráticas, francesa y americana, y la liberación de un poder legislativo soberano y creador. El Proyecto girondino de 1793. Jefferson: el Derecho pertenece a cada generación viviente	52
VI. El autor más relevante en la postulación de una responsabilidad general del Legislador, Duguit, fue el formulador de la teoría de las situaciones jurídicas generales y objetivas que excluye cualquier «derecho adquirido» a impedir los cambios normativos. La doctrina y su papel central en el Derecho Público francés. La recepción de esta tesis en la jurisprudencia constitucional y ordinaria española	60
A) JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL	64
B) JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO. NIETO Y LOS DERECHOS ADQUIRIDOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EL CORRECTO ENCAJE POR ESTA JURISPRUDENCIA DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS DEL FUNCIONARIO A PARTIR DE 1984. «¿ANTI-LA FLEURETTE ESPAÑOLA?». EL RECONOCIMIENTO EXPRESO DE LOS DEVASTADORES EFECTOS ECONÓMICOS DE LA DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL LEGISLADOR POR ESAS REFORMAS. SALUDABLES EFECTOS DE LA DOCTRINA DUGUITIANA	66
VII. Observación final sobre el principio de división de los poderes	74

CAPÍTULO II

EL PRINCIPIO DE «RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS» SEGÚN EL ART. 9.3 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR

- I. La opinión del Prof. Díez-PICAZO sobre la «socialización del riesgo» y la aparición en la jurisprudencia y la doctrina es-

pañola de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador	78
II. El supuesto respaldo constitucional del art. 9.3. Sentencias del Tribunal Supremo. La rectificación de la Sentencia de 30 de noviembre de 1992: aunque se refiriese a la responsabilidad del Legislador, es insuficiente para poder decidir sobre su solo texto	84
III. Doctrina dominante sobre el art. 9.3 como alusivo a la responsabilidad patrimonial. La tesis de este trabajo: el art. 9.3 no se refiere a la responsabilidad patrimonial, sino a la responsabilidad política, según los orígenes mismos del constitucionalismo occidental. La salida de un régimen político que desconocía, y aún negaba, esa responsabilidad	89
IV. El tema en los orígenes del moderno constitucionalismo en el siglo XVIII. La consagración del lexema <i>responsabilidad</i> y su significación	93
V. En concreto, en el constitucionalismo norteamericano	96
VI. En los orígenes de la Revolución Francesa. El art. 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y sus precedentes explícitos	97
VII. El origen en LOCKE de la doctrina de la responsabilidad de los gobernantes. Su esencialidad en la doctrina democrática originaria y actual y la justificación de su inclusión en el Título Preliminar de la Constitución	103
VIII. La tradición de nuestro propio constitucionalismo: la Constitución de Cádiz	105
IX. El respaldo a esa tesis por otros conceptos constitucionales y por un sector doctrinal cualificado. J. LEGUINA. M. BELTRÁN DE FELIPE. En la Constitución el término «responsabilidad» se usa siempre y exclusivamente para la responsabilidad política	109
X. Una apreciación somera de los demás argumentos invocados en favor del reconocimiento general de una responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. La radical falta de jurisdicción de los Tribunales contencioso-administrativos para entender de acciones de condena contra el Legislador. Conclusión	113

CAPÍTULO III

LA INEXISTENCIA DE JURISDICCIÓN EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS PARA DECIDIR ACCIONES DE CONDENAS CONTRA EL LEGISLADOR

I. Cuestión esencial, pero apenas tratada. El argumento formalista inicial (Sentencia TS de 15 de julio de 1987): la petición a la Administración hace que la decisión de ésta entre en el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo. Crítica del criterio	118
II. Las Sentencias condenatorias al pago de indemnizaciones interfieren la potestad legislativa y condicionan directamente su eficacia	121
III. Las Sentencias que declaran la obligación de indemnizar por hecho de las Leyes son Sentencias de condena que, como todas las de este carácter, sustituyen la voluntad del condenado, aquí del Legislador. Sólo el Tribunal Constitucional ostenta jurisdicción sobre las Leyes, pero esta jurisdicción es puramente declarativa de anulación de las Leyes, nunca de condena	122
IV. La configuración constitucional y legal de la jurisdicción contencioso-administrativa no tolera su condición de jurisdicción de condena sobre el Legislador. Art. 106.1 de la Constitución: «control de la legalidad de la actuación administrativa» y de la «potestad reglamentaria»; el art. 103.1 declara el «sometimiento pleno» de la Administración a la Ley. El «derecho a indemnización» que puede declarar es el relativo al «funcionamiento de los servicios públicos», lo que incluye exclusivamente a la Administración	125
V. La corroboración en las Leyes que configuran y delimitan la jurisdicción de los Tribunales contencioso-administrativos ..	129
A) LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL. ART. 9.4: ENJUICIAR «DISPOSICIONES GENERALES CON RANGO INFERIOR A LA LEY» Y «LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS»	129
B) LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. ART. 1.1 Y 1.2 Y 3: LOS ACTOS FISCALIZABLES DE LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS. LA JURISDICCIÓN SOBRE LAS LEYES ESTÁ EXPRESAMENTE EXCLUIDA	130

C) INCONSISTENCIA DEL TÍTULO DE LA PREVIA RECLAMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN: ÉSTA NO PUEDE SINO DESESTIMAR LA DECISIÓN QUE, DESDE LA PERSPECTIVA ÚNICA SOBRE LA QUE PUEDEN JUZGAR- DE LA LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN, LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS SÓLO PUEDEN CONSIDERAR CORRECTA. EL ARGUMENTO DE LA JURISPRUDENCIA DEFRAUDA LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	132
VI. Las únicas excepciones a la regla anterior: Leyes que infrinjan el Derecho Comunitario y Leyes declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Remisión	134
VII. La cuestión en la doctrina	135
A) R. GALÁN VIOQUE: LA «ARROGACIÓN» DE LA COMPETENCIA POR LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS; EL ART. 24 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL SE REFIERE SÓLO AL PROBLEMA DE DELIMITACIÓN INTERNACIONAL DE LAS JURISDICCIONES; EL ART. 139.3 DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES. REMISIÓN	136
B) GONZÁLEZ PÉREZ, GARRIDO FALLA	140
C) OTROS AUTORES	142
Conclusión	143

CAPÍTULO IV

LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL PATRIMONIO DE LOS CIUDADANOS: EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL LEGISLADOR EN EL DERECHO COMPARADO

I. La garantía constitucional del patrimonio privado de los ciudadanos	145
II. La diferencia constitucional explícita entre delimitación de la propiedad según su función social y expropiación. El ámbito lícito de determinación del Legislador	150
III. El problema en la jurisprudencia constitucional norteamericana: la distinción básica entre <i>taking</i> y <i>regulation</i>	153
IV. En el Derecho Constitucional alemán	158
V. El Derecho Constitucional italiano	162

VI. El caso de Francia. DUGUIT. Responsabilidad patrimonial <i>du fait des Lois</i> y su verdadero alcance. La adopción por el <i>Conseil Constitutionnel</i> de la distinción entre regulación y expropiación	168
1.—LA DOCTRINA DE DUGUIT	169
2.—EL ARRÊT <i>LA FLEURETTE</i> DE 14 DE ENERO DE 1938	172
3.—LA JURISPRUDENCIA ULTERIOR	173
4.—LA ADOPCIÓN EXPRESA DEL CRITERIO <i>TAKING-REGULATION POR EL CONSEIL CONSTITUTIONNEL</i>	176

CAPÍTULO V

LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL. EN PARTICULAR, EL CASO DE LA LEY DE COSTAS

I. Planteamiento de la cuestión ante las nuevas reglas constitucionales	184
II. La distinción entre «delimitación del contenido» de la propiedad y su expropiación. La función social de la propiedad. La «privación singular» y su extensión a todos los derechos patrimoniales	185
III. El criterio del respeto al «contenido esencial de la propiedad». Las Sentencias constitucionales recaídas sobre las Leyes de Aguas, 1985, y de Costas, 1988. La extensión forzosa del dominio público. La cuestión indemnizatoria	189
IV. Un esquema de la situación resultante tras las citadas Sentencias constitucionales respecto al régimen de las expropiaciones legislativas en España. La incidencia de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas	206
V. La reacción de la jurisprudencia civil frente a una «interpretación confiscatoria» de la Ley de Costas como consecuencia de la desatención por la Administración a la pertinencia de juicios particularizados indemnizatorios	209

CAPÍTULO VI

SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO COMO AUTOR DE UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL

I. La implantación accidental en España de una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado. Los riesgos de «la huida a la cláusula general». El caso de la responsabilidad del Estado por actos legislativos. En particular, la responsabilidad por dictar una Ley inconstitucional	214
II. La posición del Tribunal Supremo ante ese supuesto: un centenar de Sentencias con ocasión de la Sentencia constitucional 173/1996, que anuló un recargo tributario	218
III. La argumentación del Tribunal Supremo: a) Invocación de su jurisprudencia por hecho de las Leyes y de la «notable tendencia en la doctrina y el Derecho Comparado» en la materia. b) Afirmación de competencia propia para decidir los efectos de una Sentencia de inconstitucionalidad. c) La nulidad de la Ley determina la de sus actos aplicativos. d) La nulidad de la Ley hace antijurídico el perjuicio. e) Exclusión del principio de inmutabilidad de la cosa juzgada por considerar que la acción de responsabilidad patrimonial es una causa nueva y ajena. f) Reconducción del plazo para pedir la responsabilidad al momento de publicación de la Sentencia de inconstitucionalidad. g) Inoponibilidad de la firmeza puramente administrativa. h) Una razón adicional: el Estado no ha recaudado el tributo anulado. i) Se ilustra a quienes hayan perdido ese plazo de otra vía alternativa: la declaración de nulidad de oficio. j) Invocación del Derecho Comparado. k) Enfrentamiento directo con los criterios del Tribunal Constitucional, incluso sobre ejecución de la misma Sentencia (Sentencia de amparo 159/1997). k) Invocación de la confianza legítima	222
IV. Discrepancia con la posición del Tribunal Supremo. a) Con la supuesta tendencia del Derecho Comparado. b) Con esa tendencia en el caso de Sentencias de inconstitucionalidad. c) Con la interpretación del art. 139.3 LPC como consagrador de una responsabilidad del Legislador atribuida a los Tribunales contencioso-administrativos. d) Con la invocación del principio de confianza legítima como fundamento	231

V. La existencia de una regulación de los efectos de las Sentencias de inconstitucionalidad. Art. 161.1.a) de la Constitución. Art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La práctica y la doctrina de la jurisprudencia constitucional	237
VI. Análisis de los argumentos básicos del Tribunal Supremo. a) La supuesta jurisdicción propia del Tribunal Supremo y su oposición a las tesis del Tribunal Constitucional. El recurso de amparo por la vía del art. 24.1 de la Constitución como competencia de control. Cuestión de Derecho Constitucional. b) Inadmisibilidad de que el Tribunal Supremo se aparte de los criterios del Tribunal Constitucional: vinculación de aquél por arts. 161.1.a) de la Constitución y 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (interpretación conforme a la Constitución). c) El Tribunal Supremo no ha respetado la intangibilidad de la cosa juzgada material, al hacer imposible la ejecución de la parte dispositiva de Sentencias firmes	243
VII. El dogma de la nulidad de pleno derecho de los actos aplicativos de la Ley inconstitucional. Contra art. 62.1 LPC. Contra art. 102.4 LPC y art. 73 Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa respecto a la permanencia de los actos administrativos firmes aplicativos de una disposición normativa anulada. Inadecuada invocación del art. 102.4 LPC. La nulidad de un acto no enerva la eficacia de las titularidades contrarias ganadas por prescripción (aquí por el plazo legal de cuatro años para la devolución de ingresos indebidos)	252
VIII. En la ocasión el quebranto de la Hacienda no ha sido excesivo, aunque sí importante, pero la generalización de la doctrina puede llevar a la quiebra del Estado	258
IX. Inadmisibilidad de la imputación de la responsabilidad del Estado como autor de la Ley inconstitucional cuando la recaudación íntegra del tributo fue de las Comunidades Autónomas. La imputación por el «enriquecimiento» causado o por la nulidad retroactiva de los actos recaudatorios. La retroacción de la nulidad afecta a las partes que trabaron relaciones bajo la Ley anulada, no a terceros. La imposibilidad material de que el Estado asuma el papel de garante general de toda la Legislación, en tanto que no se alteran las relaciones patrimoniales trabadas en aplicación de la misma	260
X. El supuesto único de una responsabilidad derivada de una Ley inconstitucional: procesos sin cosa juzgada	263

XI. Breve exposición del Derecho Comparado. a) El caso norteamericano. El dogma de la retroactividad absoluta. b) La doctrina prospectiva, <i>Linkletter</i> , 1973. c) Italia, Alemania	264
XII. Conclusión: la oportunidad de la reforma expresa del art. 40.1 LOTC	273
<i>Procedencia de los trabajos reunidos en este libro</i>	275