

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

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

SUMARIO: I. LA OPINIÓN DEL PROF. DIEZ-PICAZO SOBRE LA «SOCIALIZACIÓN DEL RIESGO» Y LA APARICIÓN EN LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA ESPAÑOLAS DE UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR.—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 REHIERESE A LA RESPONSABILIDAD DEL LEGISLADOR, ES INSUFICIENTE PARA PODER DECIDIR SOBRE SU SOLO TEXTO.—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 DESCONOCE, Y AUN NEGABA, ESA RESPONSABILIDAD.—IV. EL TEMA EN LOS ORÍGENES DEL MODERNO CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XVIII. LA CONSAGRACIÓN DEL LEXEMA RESPONSABILIDAD Y SU SIGNIFICACIÓN.—V. EN CONCRETO, EN EL CONSTITUCIONALISMO NORTEAMERICANO.—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.—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.—VIII. LA TRADICIÓN DE NUESTRO PROPIO CONSTITUCIONALISMO: LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.—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.—X. UNA APEGACIÓN 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 CONDENNA CONTRA EL LEGISLADOR. CONCLUSIÓN.

(*) Este trabajo se publicará en los *Estudios en honor del Prof. Luis Díez-Picazo*, en prensa.

En su excelente y reciente libro *Derecho de daños* (1), un compendio especialmente lúcido de la evolución y de los considerables problemas que plantea hoy esta fecunda rama del Derecho, el Profesor Díez-Picazo dedica un capítulo completo a «los impulsos de socialización y la ordenación general del Derecho de daños», que estima impulsados por el espíritu de los años sesenta del pasado siglo, «que propugnaba un socialismo con rostro humano... animados por el espíritu de aquella época, que se ha podido llamar progresista, aunque en el fondo no se sepa muy bien por qué». Entre las objeciones técnicas y políticas que opone a ese «utópico sistema» de socialización de los riesgos hay una que resulta para la intención de este trabajo especialmente oportuna:

«Consiste en poner en tela de juicio la aptitud de los órganos jurisdiccionales del Estado para convertirse en agencias de gestión del presupuesto social con los endeblees mimbres que les puedan proporcionar las normas concebidas como cláusulas generales que se contienen en el Derecho privado».

(O en el Derecho Administrativo, añadimos nosotros).

En el momento en que el gran civilista escribía estas razonables palabras, creo que ignoraba, posiblemente, que los «órganos jurisdiccionales del Estado», y concretamente el Tribunal Supremo en su Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, llevaban ya unos años empeñados en definir nada menos que una responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de la aprobación de Leyes —incluso de Leyes perfectamente válidas, a las que ningún reproche de inconstitucionalidad les fuese imputable— por los supremos órganos legislativos del propio Estado (2), o de las Comunidades Autónomas por

(1) L. Díez-Picazo: *Derecho de daños*, Editorial Civitas, Madrid, 1999, págs. 187 y sigs.

(2) Las primeras Sentencias en que el Tribunal Supremo declara en términos generales la existencia de una responsabilidad patrimonial del «Estado Legislador» son las que se producen con motivo de las reformas funcionariales de 1984 (reducción de la edad de jubilación de funcionarios —Ley 30/1984—, y de Jueces y Magistrados —Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 6/1985—, agravación del sistema de incompatibilidades, etc.); Sentencias de 15 de julio de 1987, 25 de septiembre de 1987, 29 de septiembre de 1987, 12 de febrero de 1988. Se invoca en estas decisiones la reserva que formularon las anteriores Sentencias del Tribunal Constitucional que, desestimando los recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes citadas, admitieron, sin embargo, que esas modificaciones legales «en cuanto originan una frustración de las expectativas existentes y determinados perjuicios económicos pueden merecer algún género de compensación»; el Tribunal Supremo se apoya en ellas para afirmar que Leyes perfectamente válidas pueden dar lugar a una «responsabilidad del Estado por los actos del Legislador, problema que la doctrina científica y el Derecho comparado abordó en un sentido favorable», invocando ahora

sus propias normas superiores del mismo rango (3). Es, me parece, el más alto intento de «socialización del riesgo» nunca intentado, dentro y fuera de nuestras fronteras. Además, una doctrina *ad hoc* estaba surgiendo en aquellos mismos días en que el libro de Díez-Picazo se publica, doctrina que alentaba resueltamente como un progreso y como digna de estímulo explícito esta extensión del instituto de responsabilidad patrimonial (4), que es rigurosamente autóctona, desconocida con tal extensión en cualquier Estado contem-

como base legal el art. 9.3 de la Constitución, a que luego nos referiremos. Pero todas estas Sentencias, categóricas en admitir la posibilidad de una responsabilidad patrimonial como consecuencia de una Ley, quedaron en *obiter dicta*, porque sus fallos se limitaron a decir que los recurrentes debían repetir sus reclamaciones ante el Consejo de Ministros, en lugar del Consejo General del Poder Judicial, que era ante quien habían acudido. Cuando estas reclamaciones retornaron al Tribunal Supremo, éste decía una Sentencia del Pleno de la Sala, la de 30 de septiembre de 1992, que, rectificando el criterio explícito de las decisiones anteriores, desestimó la declaración de responsabilidad por los supuestos daños causados por esa Legislación funcional, criterio que repetirá luego en todos los casos (casi siempre con votos particulares en contra). Tras esta primera incidencia, las primeras Sentencias que declaran ya formalmente responsabilidad patrimonial por Leyes cuya constitucionalidad no se cuestiona fueron las de 5 de marzo de 1993, 27 de junio de 1994 y 16 de diciembre de 1997. Las tres sobre daños causados a empresas pesqueras nada menos que por el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Tratado ratificado por la Ley Orgánica de 2 de agosto de 1985. Las Sentencias de 8 y 9 de octubre de 1999 confirman dos anteriores del Tribunal de Justicia de Canarias que habían declarado que el Legislador autonómico (Ley canaria de 28 de julio de 1986) «debió establecer medidas correctoras transitorias que garantizaran la equidad tributaria» al subir el impuesto autonómico de carteras. La tendencia ha seguido desarrollándose. Las obras generales sobre responsabilidad patrimonial del Estado dedican ya capítulos especiales sobre esa responsabilidad «del Estado Legislador». Así J. GONZÁLEZ-PÉREZ: *Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2000, cap. II, págs. 53-97. M. PUJADO QUEVEDO: *Código de la responsabilidad patrimonial del Estado*, Aranzadi, Colección Códigos de Jurisprudencia, Pamplona, 2001, págs. 47 y sigs. y 60 y sigs. Se expone ya, pues, una doctrina jurisprudencial que ha consagrado una teoría general que parece firmemente establecida.

(3) Sentencias de 17 de febrero de 1997 y 30 de junio de 2001, sobre Leyes balearas; y las de 8 y 9 de octubre de 1999, sobre una Ley canaria, citadas en la nota anterior.

(4) Aparte de las dos obras citadas, que son más expositivas que dogmáticas, hay ya varias monografías sobre el tema, en general justificativas y alentadoras de esa jurisprudencia. Destacan R. GALÁN VIQUE: *La responsabilidad del Estado Legislador*, Barcelona, 2001. C. ALONSO GARCÍA: *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador*, Barcelona, 1999. La serie de artículos de revista sobre el tema es ya considerable: se podrá ver su lista en estos dos libros. Destacan, quizás, varios de F. GARIBO FALLA, resuelto partidario de esa responsabilidad. También se ha entendido que el régimen de la responsabilidad patrimonial de los Estados en el Derecho Comunitario impulsa resueltamente esa solución. Así, especialmente E. GUICHOT: *La responsabilidad extrcontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario*, Valencia, 2001, y J. L. JAVIER TORRENS: «La influencia del Derecho Comunitario en la creación de un "ius commune" de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos nacionales», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 11, 2002, págs. 177 y sigs.

poráneo, sean cualesquiera sus sistemas jurídicos respectivos (5). Aunque se ha dicho que «el Tribunal Constitucional evita pronunciarse por el momento» sobre este grave tema (6), entiendo que ello no es propiamente así, de modo que parece claro que le alcanza alguna responsabilidad, y bastante directa, en la situación creada (7), que él mismo parece que ahora pretende corregir, al

(5) Se cita el caso francés, desde el famoso *arret* del Consejo de Estado *La Fleurite* de 1938. Pero este caso, como los otros tres que hasta hoy han seguido su huella, son casos sin apenas entidad y que se refieren a supuestos de Leyes que podían calificarse de expropiatorias: en un sistema sin control de constitucionalidad de las Leyes, afectantes a uno o a poquísimos destinatarios, una vez acreditado, además, que el Legislador no quiso excluir la indemnización y sin apenas significación económica. Absolutamente nada que ver tiene ese precedente con los casos de nuestra propia jurisprudencia, aún tan reciente. Los autores de la conocida obra *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (BRAIBANT, DEVOLVÉ Y GENEVOIS), 12.ª ed., París, 1999, pág. 328, dicen sobre la doctrina de esos *arrêts*: «La tendencia de la jurisprudencia es la de considerar que toda Ley que interviene en interés general y preeminente contiene implícitamente una tal exclusión» [de cualquier indemnización]. De «triste balance» habla un autor reciente (SENKONAUÈRE, Bruxelles, 2000, pág. 196). El propio GALAN VIOQUE, tan entusiasta partidario de la institución, reconoce que el Derecho francés ofrece un «balance final decepcionante», *op. cit.*, pág. 328. Las alusiones de este autor, *La responsabilidad*, *cit.*, págs. 355 y sigs., a un supuesto sistema alemán en la materia, que, por lo demás, considera «tímido», no las estimo correctas: no existe tal sistema alemán de responsabilidad del Estado. *Vid.* en castellano la colaboración de F. OSSSENBUH: «La responsabilidad de los poderes públicos en la República Federal de Alemania», a la obra colectiva dirigida por J. BARRÉS: *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y Comparado*, Tecnos y Junta de Andalucía, 1995, págs. 952-953; «... en la práctica no se ha dado hasta el momento ningún caso de responsabilidad [por Leyes]»; «El poder judicial carece de la suficiente legitimación como para proyectar sobre el Legislador una institución como ésta... De lo contrario, la jurisprudencia quebraría el principio de división de poderes que la Constitución consagra».

(6) I. BORRERO, en su trabajo «La responsabilidad del Legislador en la estructura territorial del Estado», en la obra colectiva *La responsabilidad de los poderes públicos en el marco de la estructura territorial*, Junta de Andalucía, Granada, 2000, pág. 514, comienza su reflexión con esta frase: «Un aspecto recorre el Derecho español. Se le denomina la doctrina de la responsabilidad del Legislador. Significa que daños y perjuicios causados por las Leyes deben ser indemnizados. El Legislador niega su existencia, como es natural. El Tribunal Supremo la niega en algunas Sentencias y la afirma en otras, alguna de las cuales han dado lugar al pago de indemnizaciones. *El Tribunal Constitucional, por su parte, evita pronunciarse por el momento*».

(7) Aparte de las reservas formuladas en sus Sentencias desestimatorias de los recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes que alteraron el *status* legal de los funcionarios, ya aludidas *supra* nota 1, a las que vimos que se acogió el Tribunal Supremo en sus primeras Sentencias sobre la materia, pretendiendo encontrar en ellas la base para una declaración de responsabilidad patrimonial por Leyes perfectamente válidas, es lo cierto que es el Tribunal Constitucional el que ha abierto ulteriormente la vía a un supuesto régimen general de «responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos», que parece inferir —aunque sin citarlo— del art. 139.3 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administra-

menos en alguna de sus aplicaciones. Aludo, en concreto, a la referente a las indemnizaciones procedentes de Leyes declaradas inconstitucionales, donde existe ya más de un centenar de Sentencias del Tribunal Supremo, verdaderamente excesivas (8), que ha dado lugar a libros que ofrecen desde su misma cu-

tivo Común de 1992, e invitando expresamente al Tribunal Supremo a que aplicase por sí mismo tal supuesta «normativa general». Son las Sentencias constitucionales 28/1997, de 23 de febrero, y 248/2000, de 19 de octubre, que declararon no existir «duda constitucional» sobre las respectivas cuestiones de inconstitucionalidad planteados por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Baleares sobre sí sendas Leyes de la Comunidad Autónoma balear (Leyes 3/1984 y 8/1985) que habían incluido en «Áreas naturales de especial protección» dos lugares singulares de las islas que estaban en curso de urbanización, Leyes que no habían previsto indemnización ninguna, infringían o no el art. 33.3 de la Constitución, que proclamaba la necesaria indemnización de toda expropiación. El Tribunal Supremo, en alguna de sus Sentencias declaratorias de indemnización por causa de Leyes se ha referido, como resulta explicable, a estas dos Sentencias constitucionales que legitimaban su actuación directa: así su Sentencia de 30 de junio de 2001, FI. 5. Aunque, como ya notamos, el Tribunal Constitucional no citó expresamente el citado art. 139.3 de la Ley 30/1992, parece claro que sólo a este precepto puede referirse, precepto que dice: «Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de *actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos* y que éstos [los particulares] no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos». Donde, a mi juicio, está la clara inconstitucionalidad del precepto es en admitir que en caso de Leyes «de naturaleza expropiatoria» puedan los Tribunales contencioso-administrativos acordar por sí mismos una indemnización, cuando esa calificación sólo puede hacerse, evidentemente, si la Ley infringe el art. 33.3 de la Constitución, y no es una «delimitación» o regulación del contenido del derecho permitida por el art. 33.2, operación necesariamente reservada al Tribunal Constitucional. Por otra parte, imponer la necesidad de indemnizar a una Ley que no lo ha previsto o que incluso lo excluye expresamente es una clara modificación del contenido material de la Ley, lo que ni siquiera está al alcance del Tribunal Constitucional, que lo más que puede hacer será declararla inconstitucional, pero no alterar su contenido normativo. Aún debe notarse que antes incluso de la Ley 30/1992, que introdujo ese polémico precepto, el Tribunal Constitucional ya había admitido que los Tribunales ordinarios podían resolver por sí solos una pretensión indemnizatoria dirigida contra la reducción de la edad de jubilación por la Ley, en su importante Sentencia 70/1988, de 19 de abril, FI. 3.º, cuando ya lo había afirmado el propio Tribunal Supremo en sus Sentencias de 25 de julio y 25 de septiembre de 1987, al decir: «*La duda de inconstitucionalidad [sobre si la Ley infringía o no el art. 33.3 de la Constitución]... no condiciona necesariamente la resolución de la Sala [de una Audiencia Territorial, ni siquiera del Tribunal Supremo] sobre dicho problema [el de una «petición compensatoria» por la reducción de la vida activa de los funcionarios operada por la Ley] que puede enjuiciar en términos de legalidad ordinaria, en los que, naturalmente, no puede entrar este Tribunal*». Afirmación de una extraordinalidad gravísima, como se comprende, que hace directa e inequívocamente responsable al Tribunal Constitucional del sesgo inadmisiblemente emprendido por la jurisprudencia ordinaria en esta materia.

(8) A partir de la Sentencia de 15 de julio de 2000. La abundancia de esta jurisprudencia ha obligado a la *Recopilación Aranzati* a abrir una rúbrica específica con el epígrafe: «Responsabilidad del Estado. Legislador». Las Cortes han tenido que aprobar una Ley especial de crédito extra-

bierta la posibilidad de reclamar esas responsabilidades del Estado por todas y cada una de las Leyes declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, responsabilidades no afectadas, según tal jurisprudencia, por plazo de prescripción alguno, ni siquiera por la firmeza de Sentencias desestimatorias anteriores con fuerza de cosa juzgada (9).

Yo entiendo que esta nueva corriente jurisprudencial y doctrinal no están

ordinario para atender esta avalancha de indemnizaciones. La 9/2002, de 24 de abril (BOE del día 25). La corrección explícita por el Tribunal Constitucional de esa doctrina del Tribunal Supremo se encontrará en su Sentencia 54/2002, de 27 de febrero, BOE del 2 de abril.

(9) La obra a que aludo es la nutrida, y ya en su segundo tomo, de J. CONCHEIRO: *Responsabilidad patrimonial del Estado por la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes. Su posible reclamación con carácter retroactivo, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, 2001; tomo II, 2002. Esa jurisprudencia afirma con énfasis, en efecto, que los plazos prescriptivos de las situaciones existentes según la legislación cuya inconstitucionalidad se ha declarado no comienzan a correr hasta la fecha de la publicación en el BOE de la Sentencia anulatoria del Tribunal Constitucional. Piénsese en lo que esta doctrina podría suponer cuando se declare inconstitucional un precepto del Código Civil o de cualquier Ley con lustros de antigüedad. Además, se imputa como obvia la responsabilidad al Estado como autor de la Ley, sin tener en cuenta que el beneficio económico que derivaba de esa Ley recaía íntegro en las Comunidades Autónomas y no en la Hacienda estatal; de aplicarse este criterio a una norma sucesoria del Código Civil, por ejemplo, hipotéticamente declarada inconstitucional, podría ponerse en quiebra a dicha Hacienda, en tanto que los beneficiados por dicha norma quedaban definitivamente legitimados en su propiedad adquirida por la norma nula. También afirma el Tribunal Supremo que la fuerza de cosa juzgada no enerva la declaración de la responsabilidad patrimonial por la Ley aplicada, porque se trata —precisa— de dos instituciones diferentes; salvo, naturalmente, nos permitimos precisar, que la Sentencia firme de que se trae haya negado la procedencia de esa responsabilidad, como era precisamente el caso. Añadamos que la propia Constitución, art. 161.1.a) prescribe la inmunidad de las Sentencias con valor de cosa juzgada frente a las Sentencias anulatorias del Tribunal Constitucional. El Tribunal Supremo parece entender que el vicio de inconstitucionalidad de una Ley constituye un supuesto de una execrable suplenidad frente a la cual ningún mecanismo de firmeza o de seguridad jurídica resulta oponible. Recordemos que en la Legislación administrativa, justamente, un precepto explícito, el art. 102.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992-1999 prescribe que en los supuestos de declaración de la nulidad de pleno derecho de una disposición o Reglamento se entiende «sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma». Lo mismo, el art. 73 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998: «Las Sentencias firmes que anulen una disposición general no afectan por sí mismas a la eficacia de las Sentencias o actos administrativos firmes que la hayan aplicado antes de que la anulación alcanceza efectos generales». Es, justamente, el criterio de la citada Sentencia Constitucional 54/2002, citada en la nota anterior, que intenta corregir el inexplicable entusiasmo condenatorio de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo. Vid. el excelente trabajo de G. DOMENECH PASCUA: «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños derivados de una Ley inconstitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 110, junio 2001, págs. 275 y sigs.

justificadas y espero publicar próximamente una obra más amplia en la que intentaré justificarlo con detalle (10).

En este momento creo que puede ser oportuno, para contribuir al legítimo homenaje que merece la gran carrera de jurista del Prof. Luis Díez-Picazo, avanzar uno de los capítulos de dicha obra, el que hace referencia al análisis de los posibles fundamentos constitucionales de esa nueva y espectacular extensión del principio de responsabilidad patrimonial que ha aparecido súbitamente en nuestro Derecho.

II

El sector doctrinal que ha apoyado resueltamente la existencia en nuestro Derecho de una responsabilidad patrimonial del Estado Legislador ha creído encontrar un respaldo constitucional explícito a esa extraña institución (respaldo que parece, en efecto, especialmente necesario para poder justificar una carga tan onerosa a la eficacia de las Leyes como la de implicar la necesidad de indemnizaciones que ellas mismas no hayan previsto) en la inclusión expresa en el art. 9.3 de la Constitución, entre los principios que «la Constitución garantiza», del que se enuncia así: «La responsabilidad... de los poderes públicos».

Hay que decir que este argumento, con un precedente doctrinal nada defendible, como veremos, parece haberse movilizadado en la serie numerosa de recursos contencioso-administrativos dirigidos contra la restricción de derechos funcionariales que tuvo lugar con las reformas de 1984-1985, a que ya hemos hecho referencia. El Tribunal Supremo lo recoge ya, como hemos notado, en las primeras Sentencias resolutorias (aunque no del fondo, por limitarse a una especie de nulidad de actuaciones que dio lugar a posteriores Sentencias sobre el fondo, éstas ya desestimatorias) (11). Por ello el argumento aparece ya ex-

(10) Ver ahora uno de sus capítulos: *El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 159, diciembre 2002. También el artículo publicado en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 117, marzo de 2003. *La inexistencia de jurisdicción en los Tribunales contencioso-administrativos para decidir acciones de condena contra el legislador*. Y, en resumen, en el tomo II de la 8.ª edición del *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 2002, de que somos autores TOMÁS R. FERNÁNDEZ y YO mismo, págs. 387 y sigs.

(11) *Supra* nota 2. Es curioso notar que así como en la 1.ª edición de los *Comentarios a la Constitución* por el dirigidos, Madrid, 1985, F. GARRIDO FALLA había negado expresamente, pág. 170, que ese principio del art. 9.3 pudiera referirse a la responsabilidad patrimonial, en su libro con FERNÁNDEZ PASTRANA: *Procedimiento de las Administraciones Públicas un estudio de la Ley 30/1992*, Madrid, 1993, pág. 341, lo admite expresamente, aunque con ciertos paliativos. En el medio se han producido esos contenciosos «en masa», cuya resolución desestimatoria él expre-

presamente recogido por el Tribunal Supremo en esa primera serie de Sentencias, desde la que abre la serie, la de 15 de julio de 1987. En su FJ, sexto dice esta decisión:

«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 la responsabilidad del Estado por 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 arts. 9 de la Constitución* y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado».

Sin embargo, frente a esa tesis de que el principio de responsabilidad de los poderes públicos formulado por el art. 9.3 de la Constitución ofrecería cobertura suficiente y explícita para instalar en nuestro Derecho la institución de una responsabilidad patrimonial general por hecho de la Ley, tesis sostenida por la doctrina que apoya este tipo de responsabilidad (12), el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de noviembre de 1992, que ya sabemos que fue la que denegó definitivamente la procedencia de cualquier indemnización con motivo de las reducciones de derechos operada por las Leyes de reforma funcional (13), afirmó lo siguiente, que fue corroborado por cuantas

samente critica. En su artículo «La responsabilidad del Estado. Legislador en la nueva Ley 30/1992 y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992», REDA, núm. 77, 1993, pág. 132, habla ya de «la sana tesis de la aplicabilidad directa del art. 9.3 de la Constitución», sostenidos por un voto particular del Magistrado Madrigal que disintió de la posición con la que la Sentencia a que el título del trabajo se refiere, que fue, como ya sabemos, la que determinó la definitiva posición negativa que el Tribunal Supremo adoptó finalmente sobre la indemnizabilidad de la reducción de la edad de jubilación y de otros derechos funcionariales.

(12) *Vid.* sobre ello, ampliamente, R. GALÁN VIOQUE: *La responsabilidad*, cit., págs. 409 y sigs., con amplias referencias. Se invoca el carácter normativo de los principios proclamados por la Constitución, y por tanto del incluido en el art. 9.3, de manera especial.

(13) Sentencia a la que GALÁN VIOQUE llama, incomprensiblemente, «La Antiflourrette española», *op. cit.*, pág. 481. No hay la menor identidad entre el caso fallado por esta Sentencia y el del *arrêt La Fleurette*. El propio autor no duda en decir que de haber tenido que indemnizar a los 200.000 funcionarios que él estima que eran los afectados por esas Leyes restrictivas (en realidad, eran diez veces más, el total de los funcionarios públicos de España, que hubiesen ido reclamando a medida de sus sucesivas jubilaciones, sin contar las reclamaciones dirigidas por la ampliación del régimen de incompatibilidades y otras limitaciones), «el aumento del déficit público que hu-

Sentencias ulteriores se produjeron sobre los miles de recursos de ese apasionado debate:

— El FJ primero, al resumir los argumentos del recurso, recoge en primer lugar el siguiente: ... «A) Que el art. 9.3 de la Constitución, en el que se establece la responsabilidad de todos los poderes públicos, es de inmediata aplicación», como lo habrían reconocido una serie de Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y Audiencias Territoriales que cita, así como tres dictámenes del Consejo de Estado, que igualmente cita.

— El FJ tercero contesta lo siguiente al argumento: «El art. 9.3 de la Constitución establece, efectivamente, que la Constitución garantiza la responsabilidad de los poderes públicos, pero así como la responsabilidad de la Administración es objeto de un tratamiento concreto en el art. 106.2... y la de la Administración de Justicia en su art. 121... en cambio la posible responsabilidad por actos de aplicación de las Leyes no tiene tratamiento específico en el texto constitucional. Además, el art. 106.2 establece el derecho de los particulares a ser indemnizados “en los términos establecidos en la Ley”, que no tuvo desarrollo legislativo por ser históricamente la primera en ser reconocida... y hallarse regulada en la actualidad por los arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; y lo mismo sucede con la responsabilidad de la Administración de Justicia... arts. 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Pues bien, si la exigencia de responsabilidad por actuaciones de la Administración o de órganos de la Administración de Justicia, aunque objeto de un tratamiento más completo en los arts. 106.2 y 121 de la Constitución, los mismos se remiten, y por tanto hacen necesario un previo desarrollo legislativo, en la posible responsabilidad derivada de actos de aplicación de Leyes, que hasta ahora cuenta únicamente con el enunciado genérico del art. 9.3 del texto constitucional, la necesidad de un desarrollo legislativo que de-

biese causado la ejecución de todas las Sentencias de este tipo podría haber alejado a España de la moneda única» y hasta causar «una agravación seria de la crisis económica iniciada justamente en 1992» (pág. 480). El autor, impavidamente, estima que hubiese sido justo pagar ese precio exorbitante por el mantenimiento ineluctable del principio sacrosanto de la responsabilidad del Estado. Legislador. Pero nada de estas onerosísimas y dogmáticas consecuencias ocurrieron con el *arrêt La Fleurette*, que afectó a una sola empresa, ni con ninguna de las tres Sentencias francesas ulteriores que continuaron su línea hasta hoy día, todas ellas afectantes a reclamantes singularizados o singularizables en modesto número. El dramatismo de esas gravísimas consecuencias, afectantes a toda la población de la nación, es, en realidad, una *reductio ad absurdum* de la tesis de la indemnización general de todos los perjuicios derivados de las Leyes. *Fiat iustitia, peccata mundi sunt* no es nunca un argumento jurídico invocable: es más bien una razón definitiva contra una interpretación determinada, para excluirla radicalmente, *ad absurdum nemo tenetur*. El Derecho es un orden de la razón práctica de organización social, no una aventura que hayan de soportar los ciudadanos en aras de cualquier mito transpersonal y, menos aún, de cualquier pretensión de pureza dogmática de la técnica jurídica.

termine en qué casos procede y qué requisitos son exigibles parece más indispensible en este caso, por faltar cualquier antecedente histórico o regulación que posibilite una decisión sobre tales cuestiones, razón suficiente para la desestimación del recurso».

— FJ cuarto: «Si se estimara, contrariamente a lo antes razonado, que el art. 9.3 de la Constitución es de inmediata aplicación, la primera cuestión a resolver, a falta de desarrollo legislativo, sería fijar las normas aplicables para determinar en qué casos y cuáles habrían de ser los requisitos para exigir esas responsabilidades, repasando los posibles modelos, los de la responsabilidad de la Administración, o la de los errores judiciales, o la del Código Civil, sin llegar a prescindir del requisito de la culpa o negligencia que aquel precepto [art. 1902 Cc] exige, que hace totalmente inviable su aplicación analógica al caso que examinamos; por último, a los jueces y Tribunales incumbe la interpretación y aplicación de las normas jurídicas y muy especialmente al Tribunal Supremo unificar criterios interpretativos, por lo que, al margen de casos puntuales en que se puedan suprir, aplicando la analogía o los principios generales del derecho, omisiones en aspectos concretos de la norma jurídica, resulta inadmisibles que, sustituyendo al Legislador, sean los órganos del Poder Judicial los que regulen la posible responsabilidad derivada de la aplicación de las Leyes, mediante una elaboración jurisprudencial que carece de cualquier antecedente legislativo».

— Sigue argumentando la Sentencia (FJ 5) observando que en el Derecho Comparado se distinguen países con control jurisdiccional de las Leyes y sin ese control, y sólo en los primeros se han conocido supuestos de responsabilidad del Legislador, pero no en los segundos, en el que sólo podría imputarse responsabilidad a las Leyes declaradas inconstitucionales, lo que en el caso objeto del litigio, justamente, no ha ocurrido, pues las Leyes a las que se reprocha el daño han sido declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional.

— Arguye en el FJ 6.º que si hubiese que reconocer indemnizables los daños a los intereses legítimos, según el art. 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa, «conduciría a una petrificación legislativa para evitar las importantes consecuencias económicas de modificaciones que pretendan adaptar la legislación anterior, dentro del marco constitucional, a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales»».

— En el FJ 8, en fin, se invoca a la recién aprobada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art. 139.3, que aunque no había entrado en vigor aún, establece como requisitos para indemnizar los daños procedentes de actos legislativos que «no tengan el deber jurídico de soportarlos» y que la indemnización «tendrá lugar en los términos que se especifiquen en los propios actos», requisitos... que, de estar vigentes, excluirían, por supuesto, la indemnización pretendida.

Es una excelente Sentencia que, no obstante ir acompañada de cuatro votos disidentes, fue la que se impuso definitivamente en toda la ulterior serie de

Sentencias producidas por la reforma del Derecho funcional. Desde el día siguiente (Sentencia de 1 de diciembre de 1992), la serie de Sentencias desestimatorias de las reclamaciones de indemnizaciones por miles de funcionarios se produjo sin nuevos problemas.

III

Pero nuestro interés en este momento se centra únicamente en el primero de los argumentos utilizados tanto en los miles de recursos contencioso-administrativos como en la doctrina jurisprudencial que ha quedado expuesta, el referente al valor normativo del principio proclamado por el art. 9.3 de la Constitución de «responsabilidad de los poderes públicos». Tanto los miles de recurrentes, como la doctrina que ha seguido manteniendo hasta hoy la existencia de una responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, como incluso la línea jurisprudencial contraria a la anterior, que, como acabamos de ver, acertó a poner coto al primer embate (verdaderamente masivo) de reclamaciones indemnizatorias, todos, pues, los protagonistas que actuaron en esa primera ocasión y que, en general, siguen hoy debatiendo el importante problema que nos ocupa, todos, han aceptado que el art. 9.3 al referirse a la responsabilidad de los poderes públicos está aludiendo a una responsabilidad patrimonial. La discrepancia, como se ha visto, está sólo en determinar si ese principio absoluto es o no suficiente por sí solo para justificar ya condenas patrimoniales al Estado Legislador, sin necesidad de ningún complemento normativo o, por el contrario, la eficacia del principio proclamado requeriría un desarrollo legislativo más determinado y específico.

Hay que decir que la mayoría de los comentaristas constitucionales aceptan esa interpretación de base, que el art. 9.3 proclama el principio de una responsabilidad patrimonial. La elaboración del precepto no suscitó debate sustantivo alguno (14). En el comentario más extenso que hay de este precepto, el de *Comentarios a las Leyes Políticas* dirigidos por O. Alzaga, el art. 9.3 fue estudiado por los Profesores J. L. Villar Palasí y E. Suñé Linás, y es explícita la re-

(14) Vid. la obra editada por las Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, *Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*, 1980, págs. 8-9. En la sesión de 16 de mayo de 1978, pág. 917 de la obra, el Ponente Constitucional Sr. Herrero Rodríguez de Miñón dijo: «Nosotros [la Ponencia] consideramos que en el Título preliminar del proyecto de Constitución se comprenden los grandes principios rectores, las grandes claves de bóveda del edificio constitucional y pudiéramos decir que incluso los epígrafes generales de toda la Constitución». En el debate de la Comisión hubo consenso general: 27 votos a favor, 1 abstención (pág. 931).

ducción del comentario a la responsabilidad patrimonial, civil y de Derecho Administrativo, aunque añaden ya (15): «En otro orden de cosas —dicen estos autores—, la constitucionalización del principio de responsabilidad debe, en buena lógica, hacer que el principio se extienda a la actuación de otros poderes distintos del Ejecutivo». En otros comentarios apenas se da relevancia al precepto (16).

Mi opinión es radicalmente diferente: el principio de la responsabilidad de los poderes públicos formulado por nuestra Constitución no pretende resolver ningún problema técnico de responsabilidad patrimonial y menos aún el formidable tema de la responsabilidad patrimonial del Legislador (ello no se compadece con el hecho de su fácil y apenas notada introducción en su texto), sino que es una alusión inequívoca (aunque lo cierto es que apenas si he visto que otros dos iuspublicistas, administrativistas, por cierto, sustenten esta tesis) (17), al principio de que todos los poderes públicos ejercitan un poder que no les es propio, sino que pertenece al pueblo, razón por la cual como ejercientes de un poder de otro deben «dar cuenta» a éste de su gestión y responder de la objetividad de la misma.

Es, en este sentido, como vamos a ver, un principio que apareció en los primeros documentos estrictamente constitucionales de la historia, en la Revolución Americana y en la Revolución Francesa y que recogerá luego nuestra primera Constitución, la de Cádiz de 1812. Son estos orígenes los que explican el texto constitucional español, el cual se justifica como especialmente oportuno, y aun necesario, en el momento de salir de un régimen político que justamente y de manera expresa excluía categóricamente esa «responsabilidad» —obligación de responder— y más bien proclamaba, con especial énfasis, que

(15) Pág. 382.

(16) Así O. ALZAGA: *La Constitución Española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, 1978, págs. 139-40. En la 3.ª edición ya citada de los *Comentarios a la Constitución* dirigidos por F. GARIBO FALLA, pág. 180, dice el propio Garrido: «Formulado así este precepto, incluye tanto la del Estado como tal como la personal de los funcionarios... No hay referencia explícita a la responsabilidad del Poder Legislativo, por lo que su configuración legal es la que diseña el art. 139.3 de la Ley citada» [de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común]; no pone en duda la constitucionalidad de este precepto en cuanto limita tal responsabilidad (fuera del caso de las que tengan contenido expropiatorio) a cuando lo disponga la propia Ley y en los términos que ella precise. El maximalismo interpretativo que quiere ver en el principio del art. 9.3 la consagración incondicionada y general de una responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, ha tildado de inconstitucional dicho precepto, no por las razones apuntadas supra en nuestra anterior nota 7, sino porque limita tal responsabilidad a que la propia Ley la reconozca y la valore, aparte de las que tengan contenido expropiatorio.

(17) Los Profs. J. Leguina y M. Beltrán de Felipe, a los que luego me referiré.

«El Supremo Caudillo del Movimiento, personifica todos los Valores y todos los Honores del mismo. Como Autor de la Era Histórica donde España adquiere la posibilidad de realizar su destino y con él los anhelos del Movimiento, el Jefe asume, en su entera plenitud, la más absoluta autoridad.

El Jefe responde ante Dios y ante la Historia» (18).

En una opinión que leo en un volumen de la *American Society for Political and Legal Philosophy* sobre el tema específico de la responsabilidad, tomo dirigido por Carl F. Friedrich (19), se dice: «“Responsabilidad política” tiene en común con la responsabilidad moral y jurídica nada más que el uso de la misma combinación de letras», opinión que me parece excesiva. Sí parece, no obstante, que hay una gran diferencia entre responsabilidad patrimonial y responsabilidad política. Personalmente estaría más cerca de la afirmación del relevante autor de esa introducción, J. R. Pennock, cuando dice: «Desde un punto de vista ético, la relevancia actual sobre la idea de responsabilidad representa a la vez una modernización de los primitivos conceptos liberales y una reacción contra los ataques totalitarios» (20). Entiendo que es justamente

(18) Art. 47 de los Estatutos del Movimiento, aprobados por Decreto de la Jefatura del Estado de 31 de julio de 1939, nunca derogado (subrayado propio; las mayúsculas del texto proceden del original). Las ulteriores «Leyes Fundamentales» parten ya de estos conceptos, que reiteran explícitamente. Así la Ley de Principios del Movimiento, de 17 de mayo de 1958, contiene esta fórmula promulgatoria: «Yo, Francisco Franco, Caudillo de España, consciente de mi responsabilidad ante Dios y ante la Historia, en presencia de las Cortes del Reino, promulgo como Principios del Movimiento Nacional, entendido como comunión de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada, los siguientes». Principios que, por cierto, se declaran en esta misma Ley Fundamental «por su propia naturaleza, permanentes e inalterables» y capaces de determinar la nulidad de las Leyes y disposiciones que los «vulneren o menoscaben». El uso de poderes en efecto divinos, capaces de vincular a un pueblo por toda la eternidad, es notorio.

(19) THE AMERICAN SOCIETY FOR POLITICAL AND LEGAL PHILOSOPHY: «Responsability», ed. by CARL F. FRIEDRICH, *Nomos* III, New York, 1960, pág. 4. Artículo introductorio de J. ROLAND PENNOCK: *The problem of responsibility*, pág. 4, frase que este último refiere a un tercero.

(20) J. R. PENNOCK: *Cit.*, pág. 5. Debo notar que en el siglo XVIII la palabra *responsability* no incluía la responsabilidad patrimonial, para la que se reservaba el término *liability*. Aun hoy mismo en el inglés de Inglaterra el término (que se utiliza sobre todo en la fórmula latina *respondere*, unido a cierto tipo específico de acciones, más o menos en el sentido romano originario a que aludimos *infra* nota 22) es virtualmente desconocido. Así, en el amplio *The Dictionary of English Law*, de CARL JOWITT, ed. de C. WALSH, London, 1959, págs. 1541 y sigs. se registran las siguientes voces: *respondere auxilium*, *respondere superior*, *respondere* («a person against whom a petition, e.g., a divorce petition, is presented, a summons issued or and appeal brought, just as a defendant against whom an action is brought»), *respondentia*, *respondere non debet*, *respondere prudentium*, *responsabilis*, *responsabilis ad lucrandum vel petendum* y *responsions*; no se recoge ni *responsability* ni *responsibile*; ninguna de las voces recogidas se refiere a la responsabilidad patrimonial. En el más conciso *Oxford Dictionary of Law*, de E. M. MARTIN, 4.ª edición, Oxford,

esa reacción, que da nueva actualidad, como se ve, al significado actual del concepto de responsabilidad, la que reflejaron nuestros constituyentes de 1978.

En todo caso, lo que resulta más que evidente es que hay diferencias sustanciales entre la responsabilidad política de los gobernantes y la responsabilidad patrimonial de los órganos públicos; por cierto que esta última los inventores del constitucionalismo moderno no la imaginaron siquiera en momento alguno aun referida a la Administración, no digamos ya al Legislador. Por eso puede y debe retenerse la afirmación enfática de Rescigno (21) cuando afirma categóricamente, en el plano técnico estricto, que la responsabilidad política es «una forma de responsabilidad... que constituye un género por sí misma y por tanto no es una forma de responsabilidad jurídica», entendida esta última como patrimonial.

IV

En efecto, en el constitucionalismo primigenio, tanto el inglés originario, como en el americano y en el francés se encuentra con reiteración el concepto de «responsabilidad» (por cierto, empleada por primera vez tanto en inglés como en francés justamente entonces) (22) con la significación precisa de una

1997, pág. 403, ocurre lo mismo, aunque recogiendo menos voces. En cambio, en el autorizado diccionario jurídico americano, *Black's Law Dictionary, with Pronunciations*, de H. C. BLACK, 5.ª ed., 1979, St. Paul, Minn., págs. 1179 y sigs., aparecen ya las voces *responsability* («the state of being answerable for an obligation»), *responsability of eviction*, *responsible* («liable, legally accountable or answerable; able to pay a sum for which is or may become liable»), *responsible government* («this term generally designates that species of government system in which the responsibility for public measures of acts of state rests upon the ministry or executive council, who are under an obligation to resign when disapproval of their course is expressed in the legislative assembly»); este concepto es también conocido en la práctica inglesa, con el mismo nombre, aunque los diccionarios estrictamente jurídicos —en el sentido judicial estricto— no lo recogen, lo que sí hacen los Diccionarios más generales. Se demuestra así que el término responsabilidad continúa esencialmente vinculado a su significación política originaria. Luego citamos, al final de la nota 22, otras fuentes lexicográficas que avalan esta tesis.

(21) G. U. RESCIGNO: *Voz «Responsabilità (Dritto Costituzionale)»*, en el tomo XXXIX de la magna *Enciclopedia del Dritto*, Giuffrè, Milano, 1988, págs. 1341-1367; la frase transcrita, en pág. 1342, bajo el epígrafe «La responsabilità politica come forma de responsabilità specifica del Dritto Costituzionale».

(22) En mi libro *La lengua de los derechos* (2.ª ed., Madrid, 2001, págs. 141 y sigs.) ofrecí ya unas precisiones sobre el origen del lexema *responsabilità*, *responsability*. BRUNOT, en el tomo IX.2 de su gran *Histoire de la langue française*, que cito en ese lugar, dijo que la palabra *responsabilité* «resume en sí una pequeña revolución del Derecho Público, para testimoniar un

responsabilidad de quienes ejercen el poder ante su verdadero titular, el pueblo. La plasmación definitiva de esta significación se encuentra en el art. 15 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento esencial, cuyo texto es inequívoco:

«*La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*»,

(esto es, la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas de su administración a todo agente público).

Pero esta fórmula, que por cierto sigue vigente en Francia, a través de la recuperación del valor constitucional de la Declaración que ha hecho el *Conseil*

cambio total en las doctrinas y en las prácticas de la Administración en su conjunto». Los estudios de VILLEY: «Esquisse historique du mot "responsable"», de J. HENRIOT: «Note sur la date et le sens de l'apartition du mot "Responsabilité"», y de G. VINEY: «La responsabilité», los tres en el *Archives de Philosophie du Droit*, números de 1977 los dos primeros y de 1990 el último, han ofrecido datos concluyentes sobre cómo ese término surge y se afianza en el mismo momento de las dos Revoluciones modernas, y en concreto por parte de Hamilton en América (lo corrobora PENNOCK: *Op. cit.*, pág. 5, nota: exactamente en el núm. 63 de *The Federalist*, pág. 178; cita otro trabajo de R. MCKEON: «The development and the significance of the concept of Responsibility», en *Revue Internationale de Philosophie*, 1957, con la misma opinión) y de Necker en Francia, los dos refiriéndose precisamente a la «responsabilidad del Gobierno». Es ésta, sin duda alguna, la significación inicial de la palabra, siendo digno de notar que los Códigos napoleónicos civil (1804) y penal (1810) desconocen aún la palabra, que la doctrina de fin del siglo XIX extenderá por vez primera a las respectivas materias. Datos concretos, aparte de los referidos en mi citado libro, en VINEY: *cit.*, págs. 275 y sigs. Grocio y Domat, dice esta autora, desconocen la palabra y afirma rotundamente que en el Derecho civil no se generaliza el término hasta 1892, para hacerse «una categoría jurídica que tiene vocación de reagrupar todas las obligaciones de responder de un hecho o de un comportamiento o de una situación ante la justicia y de asumir las consecuencias derivadas». Observemos marginalmente que el Código Civil español conoce ya el término de responsabilidad (que entra en nuestra lengua con una extrínsecidad precocidad, como veremos), pero está aún lejos de usarlo en la significación general que hoy tiene en el lenguaje jurídico; así se cita en los arts. 511, 1716, 1769, 1784, 1903, 1905, 1906, 1907, 1908, 1910, 1911 y 1968; la responsabilidad contractual se califica así en los arts. 1102, 1103, 1105 y 1107. En el Derecho Romano responder equivalía a responder a una citación judicial, a una petición o demanda cualquiera; en Justiniano *respondere* se emplea en el sentido de ser garante o prestar una caución. Pasará luego al lenguaje moral (VILLEY: *cit.*, pág. 55), de donde será retomado por los juristas. En el magno *Oxford English Dictionary*, la obra más importante sobre la historia de cualquier lengua, se ha localizado en 1643 el uso del adjetivo *responsible*, precisamente en el sentido de «responsible to Parliament»; y la significación que le da esta obra es: «*Of person: liable to be brought before any jurisdiction, answerable, liable to answer, responsible (to law, etc.)*». Así, pues, históricamente, y específicamente en el Derecho Constitucional primigenio, como ya notamos, *pra nota* 20, nada más lejos del significado del término que el de una responsabilidad patrimonial, como se pretende ahora ver en el art. 9.3 de nuestra Constitución de 1978.