

EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA COMO CRITERIO PONDERATIVO DE LA ACTIVIDAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JUAN B. LORENZO DE MEMBIELA
Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia

I. Origen y fundamento normativo del principio de confianza legítima—II. Teleología del principio: las conexiones con los principios de buena fe y seguridad jurídica.—III. El principio de confianza legítima como garante de las expectativas legítimas.—IV. El principio de confianza legítima y su jurisprudencia.—V. Requisitos para el ejercicio del principio de confianza legítima ante los Tribunales.

RESUMEN

El principio de confianza legítima es aceptado por la jurisprudencia de los Tribunales españoles por incidencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Más tarde es introducido en la Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo, en el artículo 3.1.º, junto al principio de buena fe, en la reforma legislativa de aquella Ley en el año 1999. Es significativo que tanto el principio de buena fe como el principio de confianza legítima hayan sido introducidos simultáneamente en la Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo. Interpreto estas adiciones no sólo como consecuencia de la jurisprudencia del TJCE, también como prueba de un espiritualismo que late en los principios generales del Derecho y en la jurisprudencia española y que han alcanzado al Poder Legislativo, convirtiéndolos en preceptos. A semejanza como ocurrió con el principio de buena fe procesal en la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el artículo 247. Con estos antecedentes, el legislador español ha provisto tanto a la Administración Pública como a los Tribunales de poderosas herramientas creativas para fiscalizar la arbitrariedad de los poderes del Estado. El principio de confianza legítima deriva del principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3.º de la Constitución española, y la importancia de todos ellos construye una plataforma ideal para interpretar la legislación hacia la protección de las personas frente a la imprevisible acción administrativa, bien sea hacia los ciudadanos, bien sea hacia los funcionarios.

Palabras clave: principio de confianza legítima; principio de buena fe; principio de seguridad jurídica; control de la arbitrariedad administrativa; protección de las personas.

ABSTRACT

The principle of legitimate confidence is accepted by the jurisprudence of the Spanish Courts by effect of the jurisprudence Court of Justice of the European Communities. Later it's introduced in the Law 30/1992 of administrative Procedure in the article 3.1 close to the principle of good faith in the legislative reform of that Law in the year 1999. It's significant that so much principle of good faith since as the confidence principle legitimizes have been introduced simultaneously in the Law 30/1992 of Administrative Procedure. I interpret these additions not only as consequence of the jurisprudence of the CJEC also as proof of a spiritualism that beats in the general Principles of the right and in Spanish jurisprudence and that have reached to the legislative Power turning into rules. To similarity since it happened with the principle of good faith in the Law of Civil Prosecution, in the article 247. With these precedents legislated Spanish has provided both to the Public

Administration and to the Courts of powerful creative tools to control the arbitrariness of the power of the State. The principle of legitimate confidence derives from the principle of juridical safety gathered in the article 9.3 from the Spanish Constitution and the importance of all of them constructs an ideal platform to interpret the legislation towards the protection of the persons opposite to the unforeseeable administrative action, well it is towards the citizens, good is towards the civil servants.

Key words: principle of good faith; principle of legitimate confidence; principle of juridical safety; control of the administrative arbitrariness; protection of the persons.

I. ORIGEN Y FUNDAMENTO NORMATIVO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA.

La jurisprudencia del TJCE ha plasmado en diversas resoluciones¹ un principio general del Derecho denominado de *confianza legítima*, extraído de la jurisprudencia alemana, *Vertranenschuts*, según unos autores²; otros hallan su origen en el Código de Procedimiento Administrativo de la Republica Popular de Polonia de 14 de junio de 1960³. Su incidencia en España ha tenido su traducción normativa en el artículo 3.1.º de la Ley 30/1992, en la redacción dada por el artículo 1.1.º de la Ley 4/1999. Pero con anterioridad había sido plasmado en la Ley Foral navarra 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local⁴.

Como veremos, su empleo en la praxis de función pública puede resultar muy interesante frente a la actividad desplegada por las Administraciones Públicas. Algunos autores contemplan este principio general del Derecho, además del de lealtad, del artículo 4.1.º de la Ley 30/1992, en la redacción dada por el artículo 1.2.º de Ley 4/1999, junto a otros constitucionalizados, como los de imparcialidad y eficacia⁵; otros lo derivan tanto del de confianza legítima como del de buena fe, derivados del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3.º CE⁶. En cualesquiera de los casos, constituyendo criterios

¹ Ver SSTJCE C-41/74, 1974; C-152/84, 1986, y C-316/93, 1994, entre otras.

² E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 103, 1999, págs. 401 y ss., y S. MUÑOZ MACHADO, «Los principios generales del procedimientos administrativo comunitario y la reforma de legislación básica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 75, 1992, págs. 329 y ss.

³ J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, T. I, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pág. 365.

⁴ No todas las legislaciones autonómicas han plasmado estos principios en sus normativas de procedimiento administrativo, desconociendo con ello la potencialidad creativa y protectora de los derechos de las personas físicas o jurídicas. Un paso decisivo contra la arbitrariedad administrativa.

Cfr. J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, «El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo», *Cuadernos de Derecho Público*, 5, 1998, pág. 149.

⁵ L. MORELL OCAÑA, «La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 111, 2001, págs. 347 y ss.

⁶ R. FERNÁNDEZ VALVERDE, «De nuevo, el silencio administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 105, 2000, págs. 59 y ss.

aplicables a la ética de la Administración Pública, fundamentan una determinada forma de actuación en su fondo y en su forma.

Pronunciamientos del TJCE declaran que el principio de protección de la confianza legítima forma parte del ordenamiento jurídico comunitario y que el cumplimiento de sus principios generales se impone a cualquier autoridad nacional encargada de aplicar el Derecho comunitario⁷. Sin olvidar que su ámbito afecta a todos los países de la Unión frente a la actuación de la Administración Pública, de cualquier Administración Pública.

Casuísticamente, SALTO VILLÉN, sobre la STJCE de 24 de noviembre de 1987⁸, explica que cuando el silencio de la Administración es muy persistente puede dar lugar a que surja en el interesado la legítima confianza de que la actividad que desarrolla es legítima.

PICÓ LORENZO, sobre una interpretación de la STJCE, asuntos 205 a 215/82, de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche-Milchontor-Alemaní*, Rec. 2633⁹, acota el principio de confianza legítima sobre la circunstancia de que las autoridades comunitarias serán fieles a sus propios actos o a su propia conducta anterior. Sin embargo, queda limitado al no poder utilizarlo para eludir el cumplimiento de normativa comunitaria en vigor, con o sin apoyo de las autoridades internas, es decir, no puede ser aducido para eludir la normativa española. En ese sentido, se ha comentado que *le principe de la confiance légitime ne peut être invoqué para une entreprise qui s'est rendue coupable d'une violation manifeste de la réglementation en vigueur*¹⁰.

Para MUÑOZ MACHADO, la aplicación del principio de confianza legítima mediante el que se protege la situación de los interesados cuando hayan actuado en la confianza de que su actividad puede mantenerse legalmente por haber sido consentida de manera persistente en el tiempo¹¹. Esta concepción deriva de la Sentencia del TJCE *Chomel*, de 27 de marzo de 1990, que dice:

«[...] El silencio practicado por un organismo comunitario [...] no puede estimarse que sea una confirmación de los derechos del peticionario... la técnica del silencio no permite consagrar situaciones contrarias a la legalidad, pero en todo caso, cuando el silencio de la Administración es muy persistente, se prolonga indebidamente durante mucho tiempo, puede dar lugar a que surja en el interesado la legítima confianza en que

⁷ Asunto 316/86, de 26 de abril de 1988, *Hautzollant Hamburg*, Rec. 2213.

⁸ F. SALTO VILLÉN, «El procedimiento administrativo en las entidades locales», en *Administración Local*, Cuadernos de Derecho Judicial, 29, CGPJ, 1995, s.p. [pero 227-354].

⁹ C. PICÓ LORENZO, «Incidencia sustantiva y procedimental en el ámbito sancionador con especial referencia a su exigibilidad», en *Implicaciones que en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo produce la integración en la Unión Europea*, Cuadernos de Derecho Judicial, 21, CGPJ, 1996, s.p. [pero 503-558].

¹⁰ Asunto 67/84, de 12 de diciembre de 1985, *Sideradria vs. Comisión*, Rec. 3983.

¹¹ A. MUÑOZ MACHADO, «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 75, 1992, pág. 346, y E. FERNÁNDEZ-PIÑEYRO HERNÁNDEZ, «El silencio administrativo y los actos presuntos en la ley 30/1992, de 26 de noviembre», en *Valoración de la Ley 30/1992 tras cinco años de vigencia*, Cuadernos de Derecho Judicial, 18, CGPJ, 1997, s.p. [pero 123-73].

la actividad que desarrolla es acorde con la legalidad y consentida [...]».

II. TELEOLOGÍA DEL PRINCIPIO: LAS CONEXIONES CON LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE Y SEGURIDAD JURÍDICA

El fundamento del principio de confianza legítima radica en la exigencia de la más elemental seguridad jurídica, que deriva, a su vez, de la existencia del Estado de Derecho¹². Los ciudadanos, los funcionarios públicos, en nuestro caso, y aun los aspirantes al acceso a la Administración Pública, poseen el derecho a prever y ordenar *pro futuro* su trayectoria vital. Que el Derecho garantice un mínimo de estabilidad sobre la cual construir un proyecto personal o profesional, sin que los cambios del ordenamiento supongan trastornos en las relaciones jurídicas ya entabladas y añadiría, cambios en las expectativas jurídicas creadas. Normativamente, en España este principio general del Derecho, aparte de estar contenido en el artículo 3.1.º de la Ley 30/1992, deriva de los artículos 1.1.º y 9.3.º de la CE¹³, y en particular de los principios de buena fe, el de la prohibición de ir contra los propios actos y el de seguridad jurídica¹⁴. Pero también constituye una exigencia del *rule of law* del Derecho anglosajón¹⁵ o un elemento del *État de droit* francés¹⁶ y el *Rechtsstaat*¹⁷ alemán. Pero, en definitiva, como señala SARMIENTO, la racionalidad del principio es semejante en la cultura jurídica de Occidente.

Ejemplo de la interacción entre todos estos principios, la STJCE de 16 de diciembre de 1999¹⁸, *Acciaterie di Bolzano/Comisión*, Recurso de Anulación, Asunto T-158/1996, parágrafo 75:

«En segundo lugar, violó los principios de buena fe y de protección de la confianza legítima. En efecto, el comportamiento de la Comisión, y en particular la larga duración del procedimiento, generó la confianza legítima de las autorida-

¹² Vid. J. RAZ, *Ethics in the Public Domain*, 1995, págs. 370-378, y P. CRAIG, «Substantive Legitimate Expectations and the Principles of Judicial Review», en A. ANDENAS, *English Public Law and the Common Law of Europe*, 1998, págs. 45-7.

¹³ D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, «El principio de confianza legítima en el Derecho inglés: la evolución que continúa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 114, 2002, págs. 233 y ss.

¹⁴ J. L. VILLAR PALASÍ, «Derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre», en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, vol. I, Civitas, Madrid, 1993, págs. 79 y ss.; L. DíEZ-PICAZO, *La doctrina de los propios actos*, Bosch, Barcelona, 1963, y R. ÁNGEL YÁGÜEZ, *Contratos de gestión*, CGPJ, Madrid, 1995.

¹⁵ P. CRAIG, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law. An Analytical Framework*, «PL», 1997, pág. 481; T. R. S. ALLAN, «Fairness, Equality, Rationality: Constitutional Theory and Judicial Review», en C. F. FORSYTH e I. HARE (eds.), *The Golden Metwand and the Crooked Cord: Essays in Honour of Sir William Wade*, 1998.

¹⁶ M. TROPER, «Le concept d'État de droit», en M. TROPER, autor-editor, 1993.

¹⁷ FORSTHOFF, «Rechtsstaat oder Richterstaat?», en *Rechtsstaat im Wandel: Verfassungsrechtliche Abhandlung 1954-1973*, 1976.

¹⁸ (TJCE 1999, 301).

des nacionales y de la demandante en la legalidad de las ayudas controvertidas.

Actuaron de conformidad con el principio de buena fe, ya que no podían razonablemente imaginarse que la Comisión pudiese impugnar las ayudas. Efectivamente, no sólo esta última no había objetado nada cuando se le planteó la cuestión, sino que, además, mucho tiempo después de otorgarse las ayudas no había considerado necesario formular objeciones (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 1986 (TJCE 1986\25), Comisión/Bélgica, 52/84, Rec. p. 89, apartado 16, y RSV/Comisión (TJCE 1988\41), antes citada)».

O la STJCE, Gran Sala, de 26 de abril de 2005, caso *Goed Wonen*, Cuestión prejudicial, Asunto C-376/2002¹⁹, estudiando que las relaciones entre el principio de confianza legítima y el de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico comunitario y, por ello, deben ser respetadas por las instituciones comunitarias (Sentencia de 14 de mayo de 1975, *CNTA/Comisión*, 74/74, Rec. pág. 533) y también por los Estados miembros en ejercicio de los poderes que les confieren las Directivas comunitarias [STJCE (Sala Quinta) de 29 abril 2004, *Gemeente Leusden*, Cuestión prejudicial, Asuntos C-487/2001 y C-7/2002 (acum.)]²⁰.

Este principio, aunque positivizado en el artículo 215.2.º TCEE (vigente art. 288) en relación con el TCEEA, el TJCE lo aplica omnímodamente traspasando los originales límites de las responsabilidades extracontractuales hacia otras relaciones jurídicas como medio de suplir lagunas existentes en el Derecho comunitario²¹. La STS de 6 de octubre de 2005²², FD séptimo, emplea el principio de confianza legítima para evitar la pérdida de derechos adquiridos. Pero su función no sólo se ubica en una complementaria del ordenamiento comunitario vía integrativa, sino que el TJCE lo ha empleado con una fuerza normativa tal que ha motivado hasta la modificación de la legislación comunitaria.

El principio de seguridad jurídica acoge, además, otros principios básicos en la protección de los derechos de la persona, sea física, sea jurídica; entre otros: el de prescripción, no retroactividad, claridad y precisión del derecho — exhaustividad—, publicidad de los actos²³. Y, en este sentido, la STS de 6 de octubre de 2005²⁴, FD séptimo:

«[...] Mientras el Tribunal Constitucional al recordar su doctrina sobre la seguridad jurídica en la STC 96/2002, de 25 de abril (RTC 2002\96), se desenvuelve en un ámbito menos eco-

¹⁹ (TJCE 2005, 115).

²⁰ (TJCE 2004, 124).

²¹ H. LECHERER, *Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze*, Berlín, 1971, págs. 11 y ss.

²² (RJ 2005, 8762).

²³ R. GARCÍA MACHO, «Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 56, 1987, págs. 557.

²⁴ (RJ 2005, 8762).

nomicista conforme a la cual “este principio implica la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio (SSTC 104/2000, de 13 de abril [RTC 2000\104], F. 7; y 235/2000, de 5 de octubre [RTC 2000\235], F. 8, así como las que en una y otra se citan). Es decir, la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo [RTC 1990\46], F. 4), y como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero [RTC 1991\36], F. 5). En definitiva, sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre [RTC 1990\150], F. 8; 142/1993, de 22 de abril [RTC 1993\142], F. 4; y 212/1996, de 19 de diciembre [RTC 1996\212], F. 15)”. Se reitera además en la citada sentencia que no es contraria a las exigencias del principio en cuestión una norma que “aparece redactada con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance” (STC 235/2000, de 5 de octubre [RTC 2000\235], F. 8) [...]».

Para concluir, en su FD octavo, con la interpretación del principio de confianza legítima como:

«[...] Un principio de raigambre en nuestra jurisprudencia pues en la sentencia de esta Sala de 17 de junio de 2003 (RJ 2003\5424) (reiterando jurisprudencia anterior; sentencias del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1999 [RJ 1999\3979], 13 de julio de 1999 [RJ 1999\6544] y 24 de julio de 1999 [RJ 1999\6554], de nuevo citada en fecha reciente 27 de abril de 2005 [RJ 2005\3942]) se afirmaba que “El principio de protección a la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales, en nuestro Ordenamiento, de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la jurisprudencia de esta Sala,

el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones.

La virtualidad del principio puede suponer la anulación de un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación de ésta de responder de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento.

No pueden apreciarse los necesarios presupuestos para la aplicación del principio invocado en la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias. Ni el principio de seguridad jurídica ni el de la confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica deban mantenerse indefinidamente estables, coartando la potestad de los poderes públicos para establecer nuevas regulaciones».

MORELL OCAÑA fundamenta el principio de confianza recíproca en la fe, entendida como creencia: aquello en que se cree y aquellos en que se cree. De esta relación recíproca, bilateral o plurilateral, se deriva una confianza que trasciende al Derecho positivo, articulándose como exigencia de que el sujeto se comporte conforme a sus buenas creencias, conforme a la buena fe. Ese comportamiento es dirigido hacia los demás sujetos, particulares y Administración, presidiendo todas sus relaciones jurídicas. Y esa buena fe determina la forma en que el sujeto afronta un acontecimiento, una determinada situación social o estrictamente jurídica. Pero, además, produce un modo de actuación predecible para todos los sujetos afectados por esa relación de creencia y esa actuación genera confianza²⁵.

El principio legitima a los ciudadanos y a los particulares a exigir de la Administración un determinado comportamiento, obligación extensible a todas las Administraciones Públicas en cualquiera de sus actividades.

Junto a él, la buena fe tiene como consecuencia un prototipo de conducta con unos comportamientos concretos que deben ser asumidos por quien crea esa expectativa. Esas conductas son encuadrables en el concepto de normalidad, configurándose como una conducta esperable y relevante jurídicamente. Desde esta posición puede analizarse la STS de 1 de agosto de 1980²⁶, Cdo. Primero, referible a una cuestión de personal:

²⁵ L. MORELL OCAÑA, «La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 114, 2002, págs. 165 y ss.; J. L. DE LOS MOZOS, *El principio de buena fe. Sus aplicaciones prácticas en el Derecho Civil español*, Bosch, Barcelona, 1965; F. WIEACKER, *El principio general de buena fe*, Madrid, 1982, y R. NARANJO DE LA CRUZ, *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.

²⁶ (RJ 1980, 1991).

«Que si formalmente, y en el plano procedimental y procesal, la controversia viene mantenida entre Administraciones Públicas, empero, esto no debe servir de espejismo deformador u ocultador de la verdadera realidad, en la que las partes ciertamente implicadas más directamente en el conflicto de interés, son, por un lado, el Ayuntamiento de Tábara (Zamora) y, por otro, el que viene desempeñando desde hace bastantes años en el mismo la función de Alguacil, don José C. C.; circunstancia ésta que se destaca a efectos indicativos de la relevancia de la observancia del principio de la buena fe, pues si la jurisprudencia lo ha ponderado como se merece en términos generales, en las relaciones jurídicas-administrativas —SS. de 23 diciembre 1959 (RJ 1959\4700), 13 junio 1960 (RJ 1960\2857), 16 diciembre 1963 (RJ 1963\5190), 16 octubre 1965 (RJ 1965\4539), 11 marzo 1978 (RJ 1978\1120)—, con mayor motivo tal principio ha de ser exigido en la conducta a observar por dicho Ayuntamiento, ya que lo que aquí se debate, en definitiva, es un problema que viene planteado en función de garantizar la cobertura de los riesgos de este modesto servidor suyo, mediante el régimen de la Seguridad Social».

Y la STS 2 de noviembre de 1981²⁷, Cdo. Primero:

«Que consta en el expediente administrativo la existencia de una fotocopia de un oficio dirigido por la Delegación de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona a uno de los propietarios de la finca de que se trata, en el que se reconoce la titularidad dominical de éstos sobre la misma, y la necesidad que tuvo dicha Corporación de ocuparla “a precario”, para instalar en ella una escuela provisional, donde educar a numerosos niños gitanos de un grupo numeroso de barracas, situadas en lugar próximo; situación, se dice en tal oficio, que debe mantenerse “hasta que estén desalojadas las barracas de referencia, y cuyo trámite de desocupación se iniciará en breve plazo y se continuará paulatinamente”, oficio que data nada menos que del año 1972, y que no ha impedido al citado Ayuntamiento, en 1978, al evacuar el trámite de alegaciones en esta alzada, intentar dilatar la decisión sobre el fondo de la litis, con argucias procesales, siempre improcedentes, pero todavía menos por parte de la Administración, poseedora de potestades y de prerrogativas, pero, por ello mismo, obligada a seguir una conducta de ejemplaridad y de buena fe, como viene proclamando una constante jurisprudencia: SS. 23 diciembre 1959 (RJ 1959\4700), 13 junio 1960 (RJ 1960\2857), 16 diciembre 1963 (RJ 1963\5190), 16 octubre 1965 (RJ 1965\4539), 11 marzo 1978 (RJ 1978\1120)».

²⁷ (RJ 1981, 4718).

Sin perjuicio de remitirme a otros estudios sobre este interesantísimo tema²⁸, baste referenciar algunos pronunciamientos del TS que fundamentan la construcción de este principio, si bien confluyendo con otros como los de buena fe y seguridad jurídica²⁹. Y añadiría el de la prohibición de ir contra los propios actos. No cabe duda que entre ambos existe una relación evidente, pero también todos ellos poseen una estructura y significación diferentes. Véase la STS de 11 de junio de 1986³⁰, FD tercero, cuando señala:

«[...] La buena fe, concepto quizá más fácil de sentir que de definir, en cuanto principio jurídico tiene muy distintas manifestaciones. En lo que ahora importa, implica una exigencia de coherencia con la confianza que en los demás ha podido razonablemente originar la conducta anterior del sujeto actuante [...]».

Sobre el razonamiento de esta Sentencia, la concepción de buena fe utilizada equivaldría más propiamente al principio de confianza legítima. Esta última Sentencia sirve, igualmente, para modular la eficacia del principio de confianza legítima.

La graduación entre el principio de legalidad con el de confianza legítima ha sido resuelta por el TS estimando prioritario el último en cuanto conectado con el de seguridad jurídica. La Sentencia de 1 de marzo de 1991³¹ razona la primacía en su FD tercero:

«[...] El conflicto que se suscita en orden a la prevalencia de los principios de “legalidad” y de “seguridad jurídica”, ambos garantizados por el artículo 9-3 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 1975-85, 2875), en relación con la conformidad a derecho y efectos de los actos formalmente producidos por la Administración Pública, tiene primacía aquel último —seguridad jurídica—, cuando concurre la circunstancia propia de otro que, aunque no extraño a la “bona fides” que informa a nuestro Ordenamiento Jurídico, ha sido acuñado por reiteradas sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de la que España forma parte y también asumido por la jurisprudencia de esta Sala que ahora enjuicia en numerosas sentencias de las que son una muestra las de 28 de febrero de 1989 (RJ 1989\1458) y 1 de febrero de 1990 (RJ 1990\1258), entre otras; que consiste en el denominado “prin-

²⁸ Cfr. A. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 255-76, y F. SAINZ MORENO, «La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados», núm. 89 de esta REVISTA, 1979, págs. 293 y ss.

²⁹ J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, T. I, cit., pág. 367.

³⁰ (RJ 1986, 5063).

³¹ (RJ 1991, 2502).

cipio de protección a la confianza legítima” al que tiene derecho todo ciudadano en sus relaciones con la Administración, no tan sólo porque se produzca en el mismo cualquier tipo de convicción psicológica, sino únicamente cuando la creencia del ciudadano se basa en signos o actos externos, que la Administración produce, lo suficientemente concluyentes para inducir razonablemente a aquél, a realizar u omitir una actividad que directa o indirectamente habría de repercutir en su esfera patrimonial o sus situaciones jurídicas individualizadas».

Dos clases de situaciones motivan la aplicación del principio de confianza recíproca: unas que derivan del acuerdo entre las partes y que se manifiesta en la esfera del Derecho privado; otras en las que no existe dicha convención. Estas últimas son las que nos interesan y constituyen el presupuesto de la eficacia del principio de confianza recíproca en el ámbito de la actuación de las Administraciones Públicas.

III. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA COMO GARANTE DE LAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS

La protección de la confianza legítima protege las *expectativas legítimas* con aplicaciones en distintos campos de la actuación pública, entre ellas la irrevocabilidad de las situaciones subjetivas consentidas³², atenuando los rigores del principio de legalidad³³ sobre la consideración que, aun no encontrándose en la CE, sino en el artículo 3.1.º Ley 30/1992, de RJAPPAC, encuentra su fuerza en el principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3.º de la CE. Ese vigor jurídico puede observarse en la STS de 7 de junio de 1982³⁴, Cdo. Primero:

«[...] Aunque el artículo 109 de la L. Pro. Adm. señala que “en cualquier momento” la Administración podrá declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47 de la misma (en forma análoga para los dictados en vía de gestión tributaria lo establece el art. 154 de la Ley General Tributaria), pero tanto el artículo 112 de la L. Pro. Adm. como el 154 citado se fijan límites a las facultades de revisión de oficio dado que al anular un acto administrativo declarativo de derechos, o favorable, entrar en conflicto los dos principios básicos de todo Or-

³² Sentencias *Lemmerz-Werke*, 1965; *Comisión c. Consejo*, 1975; *Mavridis*, 1983; *Alpha Steel*, 1982, entre otras, referenciadas por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea», cit.

³³ J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, T. I, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pág. 363.

³⁴ (RJ 1982, 3616).

denamiento Jurídico, el de la Seguridad jurídica y el de la legalidad, exigiendo el primero que se ponga un límite a las facultades de revisión de oficio y consiguientes impugnaciones de actos o disposiciones administrativas amparadas por la presunción de legitimidad y cuando se llega a ese límite hay que dar eficacia y consagrar la situación existente, principio de seguridad que tiene un valor sustantivo y puede ser alegado y opuesto por las partes litigantes y estimado incluso de oficio puede ser motivo de desestimación de la demanda, pues el artículo 112 de la L. Pro. Adm. dispone que las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes [...]».

Igualmente, la STS de 10 de mayo de 1983³⁵, en especial su Cdo. Quinto:

«Que este principio de equidad puede venir en este caso reforzado por la analogía de las circunstancias que aquí concurren, con las imaginadas en el artículo 112 de la L. Pro. Adm. (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708), lo que legitima la aplicación de éste también por analogía, ya que este precepto tiene en cuenta “el tiempo transcurrido”, que es lo ocurrido en el supuesto de autos, aunque aquí determine la anulación del acto, como solución, “a sensu contrario”, de la prevista en dicho artículo 112»;

y Cdo. Sexto:

«Que incluso antes de estas introducciones legislativas del C. Civ. y de la L. Pro. Adm. ya la jurisprudencia había declarado que “hay circunstancias en que la justicia y el derecho han de auxiliarse de la equidad” —S. 10 octubre 1955 (RJ 1955\2800)—, puesto que la equidad es un principio general de derecho que puede operar como supletorio del mismo —S. 21 octubre 1957 (RJ 1957\2810)—; principio que se mantiene en diversidad de ocasiones —SS. 3 junio 1960 (RJ 1960\2218), 3 octubre 1974 (RJ 1974\3571), 2 mayo 1978 (RJ 1978\1646)—».

IV. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y SU JURISPRUDENCIA

El principio fue recogido, tempranamente, por la STS de 22 de septiembre de 1990³⁶, antes de su introducción en la Ley 30/1992 en la redacción de

³⁵ (RJ 1983, 2923).

³⁶ (RJ 1990, 7285).

1999. Apuntando GONZÁLEZ PÉREZ que el artículo 1 de la Ley Foral de Navarra de Administración Local, de 2 de julio de 1990, analizado en la Sentencia, tuvo como precedente legislativo la Ley de Procedimiento Administrativo de Polonia. Su FD segundo explicita:

«El procedimiento administrativo no es un mero ritual tendente a cubrir a un poder desnudo con una vestidura pudorosa que evite el rechazo social. Que no se trata de cubrir impudicias sino de que no las haya. Porque lo que exige el pudor en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos es que el comportamiento de aquél inspire confianza a los administrados, como dice ya hoy en nuestro ordenamiento el artículo 1.º de la Ley foral navarra 6/1990, de 2 de julio (RN 1990\158 y LNA 1990\158) de Administración local (Boletín Oficial de Navarra del día 13), precepto que, con toda probabilidad, se ha tomado del artículo 6.º de la ley polaca de procedimiento administrativo, citado ya alguna vez por este Tribunal. Y el primer factor capaz de generar esa confianza es la adecuación a un procedimiento que garantice que el obrar administrativo, por más reflexivo, tenga más posibilidades de adecuarse al ordenamiento administrativo [...]».

Aunque el mismo ya estuvo recogido en otra Sentencia anterior, al menos, en la del TS de 26 de febrero de 1990³⁷, FD segundo:

«[...] Esta Sala, sin embargo, entiende que la Administración tiene que actuar siempre de forma que sus actuaciones, tanto por la forma como por el fondo, puedan provocar confianza en el administrado [...]».

Ya que, como apunta la STS de 26 de febrero de 1990³⁸, FD segundo: «*el moderno Derecho Administrativo ya no aspira sólo a la defensa del ciudadano frente a las injerencias indebidas de los poderes públicos sino también a conseguir una Administración prestadora eficaz de servicios públicos*».

Actualmente, el principio de confianza legítima ha sido plasmado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo como tributario del principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3.º de la CE. La Sentencia de 13 de septiembre de 2002³⁹, FD quinto, lo justifica del siguiente modo:

«[...] El principio de protección de la confianza legítima puede ser admitido incluso en relaciones jurídicas que no entran dentro del ámbito del Derecho comunitario europeo, como un corolario del principio de seguridad jurídica, que está consa-

³⁷ (RJ 1990, 3401).

³⁸ (RJ 1990, 1512).

³⁹ (RJ 2002, 9348).

grado en el artículo 9.3 CE (RCL 1978\2836; ApNDL 2875). El principio de confianza legítima exige que las normas de Derecho sean claras y precisas y tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas en el marco del Estado de Derecho [...]».

El ámbito del principio de confianza legítima se ciñe a las expectativas o creencia legítima de los ciudadanos de un comportamiento debido por la Administración Pública. Es una técnica de protección de las situaciones jurídicas consolidadas por los particulares⁴⁰. O, si se prefiere, con cierto grafismo que atribuye importantes perspectivas a este principio, la violación del principio de confianza legítima aparece como reacción del juez a una utilización abusiva de la norma jurídica o acto administrativo, que sorprende de la confianza de las personas destinatarias de la misma, que no esperaban tal reacción, al menos sin unas medidas transitorias que paliasen esos efectos tan bruscos⁴¹.

V. REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA ANTE LOS TRIBUNALES

En cuanto a los requisitos operativos para que el principio despliegue toda su eficacia es precisa la concurrencia de varias circunstancias, elementos extraídos de la jurisprudencia comunitaria, especialmente de la STJCE de 26 de abril de 1988, *Hauptzollant Hamburg*, y la STJCE de 20 de septiembre de 1990, *Comisión contra Alemania*, aunque un estudio más profundo añadiría otros elementos:

- a) No es suficiente que la Administración Pública realice insinuaciones o promesas, sino que ofrezca seguridades específicas respecto de la regularidad de la conducta que se quiere consolidar.
- b) Las esperanzas en una decisión deben ser debidamente fundadas.
- c) La posición que se espera adquirir debe ser legal, no contraria a Derecho; este elemento es susceptible de polémica jurisprudencial; véase la STJCE de 24 de noviembre de 1987.

Ese otro elemento que debe coincidir es la necesidad de que no se produzcan cambios bruscos sin una actuación previa de la Administración Pública que anuncie y justifique esa modificación inesperada. Y que esa actuación frustre las expectativas de los ciudadanos, de los aspirantes al acceso a la Administración Pública, incluso de los funcionarios en la provisión de puestos de trabajo dentro de la misma. Por ello, como apunta HUBEAU, la vio-

⁴⁰ S. MUÑOZ MACHADO, «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica», cit., págs. 329 y ss.

⁴¹ R. GARCÍA MACHO, «Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», cit., págs. 557 y ss.

lación del principio suele coincidir con el momento en que se producen cambios normativos⁴².

Y añadiría, sin necesidad que se causen cambios normativos *sensu stricto*, cuando se dicten actos administrativos derivados de la potestad jerárquica del titular del órgano que impliquen cambios significativos, por ejemplo, en la organización o en la estructura de una unidad y que los mismos frustren expectativas legítimas de los funcionarios afectados no en tanto a la plaza, por carecer de competencia la unidad directiva para modificar las RPT, sino a las funciones o tareas atribuidas y los efectos económicos que pueden generar.

No olvidemos que el principio de confianza legítima determina la salvaguarda de los derechos del administrado, del ciudadano, del aspirante al ingreso a la función pública y del propio funcionario, que ha acomodado su actuación a como legítimamente podía suponerse que iba a actuar la Administración ponderando los precedentes, trabajos preparatorios e informaciones al respecto⁴³.

En este sentido, nuestra jurisprudencia, en la Sentencia de 28 de julio de 1997⁴⁴, FD sexto, describe acertadamente la función del principio de confianza legítima:

«[...] El principio de protección de la confianza legítima que ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego —interés individual e interés general—, la revocación o dejación sin efecto del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar [...]».

Criterio cuyo precedente se ubica en dos Sentencias del Tribunal Supremo: la de 28 de febrero de 1989⁴⁵ y la de 1 de febrero de 1990⁴⁶. Y conecta con la doctrina comunitaria contemplada en las SSTJCE, casos *Tomadini*, de 16 mayo 1979; *Unifrex*, de 12 abril 1984; *Hauptzollamt Hamburg-Jonas/P. Krücken*, de 26 abril 1988, y, sobre todo, en la *doctrina Leclerc*, recogida en las Sentencias de 16 noviembre 1977, 21 septiembre 1988, y 10 y 29 enero 1985.

⁴² F. HUBEAU, «Le principe de la protection de la confiance legitime dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes», *CDE*, 2-3, 1983, págs. 143 y ss.

⁴³ F. GARCÍA GÓMEZ DEL MERCADO y otros, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, en el comentario al artículo 3.1.º, 2.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2002, pág. 54.

⁴⁴ (RJ 1997, 6890).

⁴⁵ (RJ 1989, 1458).

⁴⁶ (RJ 1990, 1258).

Pero esa protección de la expectativa razonable para el ciudadano es ampliable a la apariencia jurídica del acto irregular, y ello provoca la protección de la apariencia mediante la limitación de la facultad revisora de los propios actos si los ciudadanos han modificado su conducta y obrado de acuerdo a su apariencia (vid. SSTs de 28 de julio de 1997⁴⁷—ya citada— y 12 de mayo de 1997⁴⁸).

Esta doctrina puede articularse para la defensa ante los órganos jurisdiccionales de las expectativas que crea para opositores la reiterada y continua convocatoria de pruebas para el acceso a la función pública cuando la Administración Pública opta por no convocar las oposiciones sin un previo aviso o comunicación de carácter general.

Igualmente, en la provisión de puestos de trabajo, cuando a un funcionario se le respeta por la Administración Pública un determinado derecho o situación de hecho creándole una expectativa legítima de disfrute de esa situación y, posteriormente, la Administración le revoca el uso de esas condiciones.

De todo modos, es destacable la impermeabilidad de los órganos jurisdiccionales en la ejecución de este principio en pretensiones jurisdiccionales. Las potencialidades creativas del mismo se encuentran francamente devaluadas, quizás porque nos encontramos con un problema secular en nuestro Derecho como es la preponderancia del positivismo jurídico frente al espiritualismo —iusnaturalismo— que mana de los principios generales del Derecho.

⁴⁷ (RJ 1997, 6890).

⁴⁸ (RJ 1997, 3976).