

# El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la Administración Pública

*Juan B. Lorenzo de Membiola*

Doctor en Derecho  
Letrado de la Administración de la Seguridad Social

**SINOPSIS:** 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

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

La jurisprudencia del TJCE ha plasmado en diversas resoluciones<sup>1</sup> un Principio general del derecho denominado de *confianza* legítima, extraído de la jurisprudencia alemana, *Vertranenschuts*, según unos autores<sup>2</sup>; otros, en cambio, hallan su origen en el Código de Procedimiento administrativo de la República popular de Polonia de 14 de junio de 1960<sup>3</sup>. Su incidencia en España ha tenido su traducción normativa en el art. 3.1º de la Ley 30/1992 en la re-

---

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

<sup>2</sup> García de Enterría, E., *Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1999, 103, pp. 401 y ss. y Muñoz Machado, S., *Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1992, 75, pp. 329 y ss.

<sup>3</sup> González Pérez, J. y González Navarro, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, t. 1, 3ª Edic., Civitas, Madrid, 2003, p. 365.

dación dada por el art. 1.1º de la Ley 4/1999, de 13 enero. Incluso con anterioridad, había sido plasmado en la Ley Foral Navarra 6/1990, de 2 de julio de Administración Local.

Como veremos a continuación su empleo en la problemática de la función pública española puede resultar muy interesante frente a la actividad de la Administración. Algunos autores contemplan este Principio general del derecho además del de lealtad, del art. 4.1º de la Ley 30/1992 en la redacción dada por el art. 1.2º de Ley 4/1999, de 13 enero, junto a otros constitucionalizados, como los de imparcialidad y eficacia<sup>4</sup>; otros, hacen derivar tanto el de confianza legítima como el de buena fe del principio de seguridad jurídica del art. 9.3º de la CE<sup>5</sup>. En cualesquiera de los casos, constituyendo cualidades o criterios de aplicación a la ética de la Administración Pública fundamentan una determinada forma de actuación en el fondo y en la forma en el obrar público.

Algunos pronunciamientos del TJCE han señalado que el principio de la 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 comunitario<sup>6</sup>, sin olvidar que su ámbito de aplicación afecta a todos los países de la Unión Europea frente a la actuación de la Administración Pública, de cualquier Administración Pública.

Casuísticamente, Salto Villén, sobre la STJCE de 24 de noviembre de 1987<sup>7</sup> 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.

---

<sup>4</sup> Morell Ocaña, L., *La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución*, Revista Española de Derecho Administrativo, 2001,111, pp. 347 y ss.

<sup>5</sup> Fernández Valverde, R., *De nuevo, el silencio administrativo*, Revista Española de Derecho Administrativo, 2000, 105, pp. 59 y ss.

<sup>6</sup> Asunto 316/86, de 26 de abril de 1988, *Hautzollant Hamburg*, Rec. 2.213.

<sup>7</sup> Salto Villén, F., *El procedimiento administrativo en las entidades locales*, en «Administración Local», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1995, 29, s.p. [pero 227-354].

Picó Lorenzo, sobre una interpretación de la SSTJCE, asuntos 205 a 215/82, de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche-Milchontor-Alemaní*, Rec. 2.633<sup>8</sup> 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*<sup>9</sup>.

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 tiempo<sup>10</sup>. 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 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

---

<sup>8</sup> Pico Lorenzo, C., *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, CGPJ, 1996, 21, s.p. [pero 503-558].

<sup>9</sup> Asunto 67/84, de 12 de diciembre de 1985, *Sideradria vs. Comisión*, Rec. 3.983.

<sup>10</sup> Muñoz Machado, A., *Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española*. Revista Española de Derecho Administrativo, 1992, 75, p. 346 y Fernández-Piñeyro Hernández, E., *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, CGPJ, 1997, 18, s. p. [pero 123-73].

del Estado de Derecho<sup>11</sup>. Los ciudadanos, los funcionarios públicos, en nuestro caso, y aún, 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, a parte de estar contenido en el art. 3.1º de la Ley 30/1992, deriva de los arts. 1.1º y 9.3º de la CE<sup>12</sup>, y en particular de los principios de buena fe, el de la prohibición de ir contra los propios actos y el de seguridad jurídica<sup>13</sup>. Pero también constituye una exigencia del *rule of law* del Derecho anglosajón<sup>14</sup> o un elemento del *État de droit* francés<sup>15</sup> y el *Rechtsstaat*<sup>16</sup> 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 véase la STJCE de 16 de diciembre de 1999<sup>17</sup>, *Acciaierie di Bolzano/Comisión*. Recurso de Anulación. Asunto T-158/1996, parágrafo 75:

---

<sup>11</sup> Vid., Raz, J., *Ethics in the Public Domain*, 1995, pp. 370-8 y Craig, P., *Substantive Legitimate Expectations and the Principles of Judicial Review*, en Andenas, A., *English Public Law and the Common Law of Europe*, 1998, pp. 45-7.

<sup>12</sup> Sarmiento Ramírez-Escudero, D., *El principio de confianza legítima en el Derecho inglés: la evolución que continúa*, Revista Española de Derecho Administrativo, 2002, 114, pp. 233 y ss.

<sup>13</sup> Villar Palasí, J. L.: *Derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre*, en «La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez», v. I, Civitas, Madrid, 1993, pp. 79 y ss.; Díez-Picazo, L.: *La doctrina de los propios actos*, Bosch, Barcelona, 1963 y Ángel Yáñez, R. *Contratos de gestión*, CGPJ, Madrid, 1995.

<sup>14</sup> Craig, P., *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law. An Analytical Framework*, «PL», 1997, p. 481; Allan, T. R. S., *Fairness, Equality, Rationality: Constitutional Theory and Judicial Review*, en Forsyth, C. F., y Hare, I. (eds.), *The Golden Metwand and the Crooked Cord: Essays in Honour of Sir William Wade*, 1998.

<sup>15</sup> Troper, M., *Le concept d'État de droit*, en Troper, M., autor-editor, 1993.

<sup>16</sup> Forstthoff, *Rechtsstaat oder Richterstaat?*, en *Rechtsstaat im Wandel: Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954-1973*, 1976.

<sup>17</sup> (RTJCE 1999, 301).

«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 autoridades 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)».

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. Pareo además, produce un modo de actuación predecible para todos los sujetos afectados por esa relación de creencia y esa actuación provoca confianza<sup>18</sup>.

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 cualquier actividad que realice.

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.

---

<sup>18</sup> Morell Ocaña, L., *La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración*, Revista Española de Derecho Administrativo, 2002, 114, p. 165 y ss.; De los Mozos, J. L.: *El principio de buena fe. Sus aplicaciones prácticas en el Derecho Civil español*, Bosch, Barcelona, 1965; Wicacker, F.: *El principio general de buena fe*, Madrid, 1982 y Naranjo De La Cruz, R.: *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.

Desde esta posición pueden analizarse la STS 1 de agosto de 1980<sup>19</sup>, Cdo. Primero, referible a una cuestión de personal:

«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 1981<sup>20</sup>, 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)».

---

<sup>19</sup> (RJ 1980, 1991).

<sup>20</sup> (RJ 1981, 4718).

Sin perjuicio de remitirme a otros estudios sobre este interesantísimo tema<sup>21</sup>, 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 jurídica<sup>22</sup>. 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 diferente. Véase la STS 11 de junio de 1986<sup>23</sup>, 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 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 principio de confianza legítima, ha sido resuelto por el TS estimando de mayor valor este último en cuanto conectado con el de seguridad jurídica. La Sentencia 1 de marzo de 1991<sup>24</sup>, 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 art. 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

---

<sup>21</sup> Cfr. Castillo Blanco, A., *La protección de confianza en el derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 255-76 y Sainz Moreno, F., *La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados*, Revista de Administración Pública, 1979, 89, pp. 293 y ss.

<sup>22</sup> González Pérez, J. y González Navarro, F., *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., p. 367.

<sup>23</sup> (RJ 1986, 5063).

<sup>24</sup> (RJ 1991, 2502).

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 «principio 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 legítima: 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. Éstas 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

El principio de 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 consentidas<sup>25</sup>, atenuando los rigores del principio de legalidad<sup>26</sup> sobre la consideración que aún no encontrándose en la CE, sino en el art. 3.1º de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, encuentra su fuerza en el principio constitucional de seguridad jurídica del art. 9.3º de la CE. Ese vigor jurídico puede contemplarse en la STS 7 de junio de 1982<sup>27</sup>, Cdo. Primero:

---

<sup>25</sup> Sentencias *Lemmerz-Werke*, 1965; *Comisión c. Consejo*, 1975; *Mavridis*, 1983; *Alpha Steel*, 1982, entre otras, referenciadas por García de Enterría, E., *Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea*, cit.

<sup>26</sup> González Pérez, J. y González Navarro, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, t. I, 3ª Edic., Civitas, Madrid, 2003, p. 363.

<sup>27</sup> (RJ 1982, 3616).

«[...] Aunque el art. 109 de la L. Pro. Adm. señala que «en cualquier momento» la Administración podrá declarar la nulidad de los actos enumerados en el art. 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 art. 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 Ordenamiento 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 art. 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 10 de mayo de 1983<sup>28</sup>, en especial sus Considerandos 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 art. 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 art. 112».

y 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)-»

---

<sup>28</sup> (RJ 1983, 2923).

### IV. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y SU JURISPRUDENCIA.

El principio fue recogido, tempranamente, por la STS de 22 de septiembre de 1990<sup>29</sup>, antes de su introducción en la Ley 30/1992 en la redacción de 1999. Apuntando González Pérez, que el art. 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 26 de febrero de 1990<sup>30</sup>, 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 [...]».

Actualmente, el principio de confianza legítima ha sido plasmado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo como tributario del principio constitucional de seguridad jurídica del art. 9.3º de la CE. La Sentencia de 13 de septiembre de 2002<sup>31</sup>, FD quinto, lo justifica del siguiente modo:

---

<sup>29</sup> (RJ 1990, 7285).

<sup>30</sup> (RJ 1990, 3401).

<sup>31</sup> (RJ 2002, 9348).

«[...] 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 consagrado 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 de aplicación 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 particulares<sup>32</sup>. 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 la confianza de las personas destinatarias de la norma, que no esperaban tal reacción normativa, al menos sin unas ciertas medidas transitorias que paliasen esos efectos tan bruscos<sup>33</sup>.

## 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 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.

---

<sup>32</sup> Muñoz Machado, S., *Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica*, cit., pp. 329 y ss.

<sup>33</sup> García Macho, R., *Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1987, 56, pp. 557 y ss.

- 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 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 violación del principio suele coincidir con el momento en que se producen cambios normativos<sup>34</sup>.

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 respecto<sup>35</sup>.

En este sentido nuestra jurisprudencia, en la Sentencia de 28 de julio de 1997<sup>36</sup>, FD sexto, describe acertadamente la función del principio de confianza legítima:

---

<sup>34</sup> F. Hubeau: *Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, en «CDE», 1983, 2-3, pp. 143 y ss.

<sup>35</sup> García Gómez del Mercado, F., y otros, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, en el comentario al art. 3.1º, 2ª Edic., Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 54.

<sup>36</sup> (RJ 1997, 6890).

«[...] 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 1989<sup>37</sup> y 1 de febrero de 1990<sup>38</sup>. Y conecta con la doctrina comunitaria contemplada en las SSTJCE, casos *Tomadini* de 16 mayo 1979, *Unifrex* de 12 abril 1984, y *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.

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 28 de julio de 1997<sup>39</sup>-ya citada- y 12 de mayo de 1997<sup>40</sup>.

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.

---

<sup>37</sup> (RJ 1989, 1458).

<sup>38</sup> (RJ 1990, 1258)

<sup>39</sup> (RJ 1997, 6890).

<sup>40</sup> (RJ 1997, 3976).