

Bibliografía

A) PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

- ÁLVAREZ ROMERO, C. J. *La seguridad jurídica: su planteamiento y soluciones en el derecho natural y el positivo*, Fundación Juan March, Madrid, 1960.
- ÁLVAREZ, N. *Jalones para una crítica de la seguridad jurídica*, Madrid, 1995.
- ARCOS RAMÍREZ, F. *La seguridad jurídica: una teoría formal*, Madrid, Dykinson, 2000.
- BIANCHI, A. B. *Dinámica del Estado de Derecho: la seguridad jurídica ante las emergencias*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1996.
- CAZORLA PRIETO, L. M^a. *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Marcial Pons-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1998.
- COSSÍO, C. «Los valores jurídicos. Meditación sobre el orden y la seguridad», *La Ley*, Julio-agosto, 1956.
- DAMIANI, P. «La certezza del diritto come parámetro nei guidizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999.
- FALCÓN Y TELLA, R. «Las leyes de presupuestos y las leyes de «acompañamiento»: un posible fraude a la Constitución», *Quincena fiscal*, n^o 22, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas* (1^a reimpr.), Civitas, Madrid, 2000.
– *Reflexión sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho*, Civitas, Madrid, 1986.
- GARCÍA NOVOA, C. *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

- HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, L. L. «Seguridad jurídica y actuación administrativa», *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989.
- LAVILLA ALSINA L.: *Seguridad jurídica y función del Derecho*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1999.
- LÓPEZ MEDEL, J. «Seguridad jurídica y socialización» *Anales de la filosofía del Derecho*, Tomo X, 1963,
- MADARIAGA GUTIÉRREZ, M. *Seguridad jurídica y Administración Pública en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1996.
- MAGARIÑOS BLANCO, V. *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 1993.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A. *La Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de reserva de ley en materia presupuestaria)*, Ed. Trotta, Madrid, 1998.
 - «Leyes de presupuestos y leyes de acompañamiento (Aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del estado y abuso de la formas jurídicas por el Gobierno)», *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 111, 2001.
- MÉNDEZ PÉREZ, J. «La seguridad jurídica en nuestro tiempo, ¿mito o realidad?», Discurso de ingreso en la Real Academia de Doctors, Barcelona, 1994.
- MENÉNDEZ MORENO, A. *La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Lex Nova, Valladolid, 1998.
- MEZQUITA DEL CACHO, J. L. *Seguridad jurídica y sistema cautelar para su protección preventiva en la esfera privada*, Bosch, Barcelona, Tomo I, 1989.
- MONTORO CHINER, M^a J. «De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990.
- NEBRERA, M. (Coord.) *Seguridad y seguridad jurídica*, Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad, Bilbao, 2001.
- PALMA FERNÁNDEZ, J.L. *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. «La Seguridad Jurídica desde la Filosofía del Derecho». *Anuario de Derechos humanos*. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 6, 1990.
- PERGORARO, L. «La tutela della certezza giuridica in alcune Costituzioni contemporanee», en *Scritti per Uberto Scarpelli*, Milano, 1998.
- PÉREZ LUÑO, A. E. *La seguridad jurídica*. 2^a edición, Ariel, Barcelona, 1994.

- PULIDO QUECEDO, M. «Las leyes de acompañamiento y sus normas intrusas ante el TS», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n° 566, 2003.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A. «Las leyes de acompañamiento presupuestario y la seguridad jurídica», *Análisis Local*, n° 31, 2000.
– «Estudio Preliminar» a la obra de LABAND, *El derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. «Unidad de jurisprudencia, igualdad y seguridad jurídica», Conferencia pronunciada el día 7 de mayo de 1998, *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, Tomo 38, Madrid, 1999.
- RÜMELIN, M. *Die rechtsihergeit*, Tübinga, Ed. J.C.E: Mohr, 1924 (Reimpresión de Frankfurt, 1970).
- SÁNCHEZ PINO, A.J. «Exigencias de la seguridad jurídica en materia tributaria», *Revista Española de Derecho Financiero*, n° 110, 2001.
- SERRANO TRIANA, A. «La función de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Libro Homenaje al Profesor Jose Luis Villar Palasi*, Ed. Civitas, Madrid, 1989.
- VILLARINO SAMALEA, G. «El Derecho administrativo ante las exigencias de igualdad y seguridad jurídica. Un estudio legal a propósito de la tensión mires versus mestos», *Actualidad Administrativa*, n° 47, 1999.
- VV.AA. *Seguridad jurídica y codificación*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999.
- VVAA. *La Ley de Presupuestos Generales del Estado, eficacia temporal y carácter normativo*, en Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

B) PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

- BLANKE, *Vertrauensschutz in deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübinga, 2000.
- BULLINGER, «Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht in historisch-kritischer Sicht», *Juristenzeitung*, 1999.
- CALMES, S. *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français: 2001 : thèse pour le doctorat...*, Dalloz, Paris, 2001.
- CARANTA, R. «La «comunitarizzazione» del diritto amministrativo: il caso della tutela dell'affidamento», en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, 439.

- CASTILLO BLANCO, F. *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
 - «El principio europeo de confianza legítima y su incorporación al Ordenamiento Jurídico español», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 205, 2002.
- ERFMEYER, «Der Vertrauensschutz bei «Erwirkung» eines rechtswidrigen Verwaltungsakts durch den Begünstigten», *Die Öffentliche Verwaltung*, 1997.
- FISCHER, «Die Verfassungsmässigkeit rückwirkender Normen», *Juristische Schulung*, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del estado legislador», *Revista de Administración Pública*, n° 159, 2002.
- GARCÍA LUENGO, J. *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002.
 - «¿Retroactividad normativa o protección de la confianza?, a propósito de la STC de 31 de octubre de 1996», *Libro Homenaje al profesor Ramón Martín Mateo*, Ed. Civitas, Madrid, 2000.
- GRABITZ, «Vertrauensschutz als Freiheitsschutz», *Deutsche Verwaltungsblätter*, 1973.
- HEERS, M. «La securité juridique en droit administratif français: vers une consecration de principe de confiance legitime?», *Revue française de droit administratif*, n° 5, 1995.
- HUBEAU, F. «Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de Justice», *Cahiers de Droit européen*, 1983.
- LEISNER, *Kontinuität als Verfassungsprinzip*, Tubinga, 2002.
- LORELLO, L. *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1998.
- MAURER, «Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz» en KIRCHHOF, P. y ISENSEE, J.(Eds.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. III, Heidelberg, 1988.
- MARÍN RIAÑO, F. «La recepción del principio de confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *La Ley*, n° 2248, 1989.
- MERUSI, F. *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970.
- OSSEMBÜHL, F. «Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat», *Die Öffentliche Verwaltung*, Januar 1972.
 - *Die Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte*, 2ª edición, Berlin, 1965.
- PIEROTH, «Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz des Vertrauensschutzes», *Juristenzeitung*, 1990.

- PÜTTNER, «Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht» en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Vol. 32., 1974.
- RENSMANN, «Reformdruck und Vertrauensschutz», *Juristenzeitung*, 1999.
- ROSELLI, F. «Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici», en *Studi in memoria di Gorla*, Milano, 1994.
- SANZ RUBIALES, I. «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 7, 2000.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. «El principio de confianza legítima en el Derecho inglés: la evolución que continúa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 114, 2002.
- SCHMIDT, W. «Vertrauensschutz im öffentlichen Recht», *Juristische Schulung*, 1973.
- SCHWARZ, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip*, Baden-Baden, 2002.
- SOANA, «Legge di interpretazione autentica e principio dell'affidamento», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991.
- TORRICELLI, S. «Le modifiche in pejus della normativa pensionistica: il limite dell'affidamento», *Diritto pubblico*, 1998.
- VALLEJO LOBETE, E. «El respeto a la confianza legítima: importancia de este principio general del derecho en el Derecho comunitario», *Gaceta Jurídica de la CE*, B-27.
- ZIROLDI, A. «Osservazioni sulla tutela dell'affidamento e sulla responsabilità dell'ente pubblico», en el libro *Le responsabilità pubbliche*, Padova, 1998

C) PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

- ACEDO, J: «Retroactividad de las leyes», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1958.
- ALONSO GARCÍA, M.C. «La reciente jurisprudencia sobre la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador frente a daños derivados de Leyes inconstitucionales» *Revista de Administración Pública*, núm.157,2002.
– *La responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- BACHELET,V. «Leggi o super-leggi di incentivazione?», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1965.
- CASTORINO, E. «Innovatività della legge pseudointerpretativa o irragionevolezza degli effetti retroattivi di essa?», *Le Regioni*, 1991.

- CERRI, A. «Leggi retroattive e Costituzione. Spunti critici e ricostruttivi», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1975.
- COMPORTI, G.D. *Tempus regit actionem*, Torino, 2001.
- FISCHER, «Die Verfassungsmässigkeit rückwinkender Normen», *Juristische Schulung*, 2001.
- FOIS, S. «Irretroattività, astrattezza e limiti della legge regionale: osservazioni critiche», in *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, 1972.
- GAYA SICILIA, R. *El principio de irretroactividad de las Leyes en la Jurisprudencia constitucional*, Montecorvo, Madrid, 1987.
- GINDRE, R. «Diritti a trattamenti pensionistici e leggi retroattive», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. «Responsabilidad del Estado legislador: pautas de la jurisprudencia para determinar la aplicación del artículo 139.3 de la Ley 30/1992», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 104, 1999.
- GROTTANELLI DE SANTI, G. *Profili costituzionali della retroattività delle leggi*, Milano, 1970.
- HERMITTE, M.A. «Spéculateurs et technocrates. De la non-rétroactivité des lois à la confiance légitime», *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 1984.
- IMMORDINO, M. Il principio di irretroattività: limite della legge regionale o limite della legge?, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992.
- JACHMANN, «Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit rückwirkender Steuergesetzen», *Thür VBl.*, 1999.
- KIRCHHOF, «Rückwirkung von Steuergesetzen», *StuW*, 2000.
- LAMOUREUX, F. «The retroactivity of Community acts in the case law of the Court of justice», *Common Market Law Review*, 1983.
- LETEMENDIA, M. «Le principe de non rétroactivité en droit communautaire—Comparaison avec le droit anglais», *Cahiers de Droit européen*, 1977.
- LÓPEZ MENUDO F. *El principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas*, Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1982.
 - «El principio de irretroactividad de las normas en la jurisprudencia constitucional». *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría, T. I.*, Civitas, Madrid, 1991.
- MANETTI, M. *Retroattività e interpretazione autentica: un brutto risveglio per il legislatore*, 1990.
- MANGIAMELI, S. «Irretroattività e legge regionale: una soluzione non convincente», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1980.
- MAURER, H., *Staatrecht*, C.H. Beck, Munich, 1999.

- MIGLIARESE, F. «Un nuovo profilo problematico in tema de irretroattività della legge regionale», *Le Regioni*, 1982.
- MUCKEL, «Die Rückwirkung von Gesetzen in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts», *Juristische Ausbildung*, 1994.
- PACE, A. «L'assoluzione del legislatore capriccioso», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1985.
- PERONGINI, S. *La formula «ora per allora» nel diritto pubblico*, I y II, Nápoli, 1995 y 1999.
- QUINTANA LÓPEZ, T. «La responsabilidad del Estado legislador», *Revista de Administración Pública*, nº 135.
- RESCIGNO, G. U. «Leggi di interpretazione autentica y leggi retroattive non penali incostituzionali», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1964.
- ROUBIER, P. *Le Droit Transitoire .Conflits des lois dans le temps*, 2ª Ed. Dalloz et Sirey, Paris, 1960.
- SANDULLI, A.M. «Il principio di irretroattività delle leggi e la Costituzione», *Foro Amministrativo*, 1947.
- TARCHI, G. «La difficile collocazione delle leggi d'interpretazione autentica», *Foro italiano*, 1990.
- WAELBROECK, D. «Le principe de la non-retroactivité en droit communautaire à la lumière des arrêts isogluose», *Revue Trimes-trelle de Droit Européen*, 1983.
- WERNSMANN, «Grundfälle zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit rückwirkender Gesetze», *Juristische Schulung*, 1999.
- ZAGREBELSKY, G. «Sull' interpretazione autentica (a propósito del caso della «legge per Assisi»)», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1974.

D) DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS

- ALONSO MAS, M^a. J. «La modulación de la doctrina del acto consentido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 103, 1999.
- BORDA, A. *La teoría de los actos propios*, Abeledo-Perrot, 2ª ed., Buenos Aires, 1993.
- DETTE, H. W. *Venire contra factum proprium nulli conceditur: zur Konkretisierung eines Rechtsspruchworts*, Duncker & Humblot, Berlin, 1985.
- DÍEZ-PICAZO, L. M^a. «La doctrina del precedente administrativo», *Revista de Administración Pública*, nº 98, 1982.
- DÍEZ-PICAZO, L. *La doctrina de los propios actos. Un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Bosch, Barcelona, 1963.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad», *Revista de Administración Pública*, núm. 20, 1956.
- LÓPEZ MESA, M. J. *La doctrina de los actos propios en la jurisprudencia: la utilidad de las normas abiertas, el ocaso del legalismo estricto y la nueva dimensión del juez*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1997.
- LÓPEZ RODÓ, L. «Presupuestos subjetivos de la aplicación del principio que prohíbe ir contra los propios actos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 9, 1952.
- MAIRAL, H. A. *La doctrina de los propios actos y la Administración pública*, Depalma, Buenos Aires, 1988.
- PUIG BRUTAU, J. *Estudios de derecho comparado: la doctrina de los actos propios*, Ariel, Barcelona, 1951.
- RIEZLER, E. *Venire contra factum proprium: studien in Römischen, englischen und deutschen civilrecht*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1912.

E) PRINCIPIO DE BUENA FE

- BURTON, S J. *Judging in good faith*, University Press, Cambridge, 1994.
- CASTRESANA, A. *Fides, bona Fides: un concepto para la creación del derecho*, Tecnos, Madrid, 1991.
- DI MAJO, A. «Principio di buona fede e dovere di cooperazione contrattuale», en *Corr. Giur.*, 1991.
- FARSWORTH, A. E. *The concept of good faith in american law*, Centro di studi e ricerche di diritto comparato e straniero, Roma, 1993.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1999.
- MANGARANO, F. *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1995.
- MERUSI, F. «Buona fede e affidamento nel diritto pubblico: il caso dell'alternanza», *Rivista di diritto civile*, n° 5, 2001.
- NARANJO DE LA CRUZ, R. *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000.
- O'CONNOR, J.F. *Good faith in English law*, Aldershot, Dartmouth, cop. 1990.
- PICOT, F. *La bonne foi en droit public*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1977.
- RICCIO, *La clausola generale di buona fede é dunque un limite generale all'autonomia contrattuale*, CEI, 1999.

- SAINZ MORENO, F. «La buena fe en las relaciones de la Administración pública con los administrados», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979.
- WIEACKER, FRANZ, *El principio general de la buena fe*, Trad. J. Luis Carro, Civitas, Madrid, 1986.
- ZUCK, R. «Der schutz der Rechtsstellung der ehrenamtl. Verwaltungsrichter bei den Verwaltungsgerichten», *Die Öffentliche Verwaltung*, n° 15, 1960.

F) PROCESO DE CREACIÓN DEL DERECHO Y CERTEZA JURÍDICA

- AINIS, M. «Una finestra sulla qualità delle leggi», en *Rassegna Parlamentari*, 1994.
- BOBBIO, N. «La certezza del diritto è un mito?» *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1951(146-52).
- BOHEMER, G. *El derecho a través de la jurisprudencia: su aplicación y creación*, Barcelona, Bosch, 1959.
- BOULOUIS, J. «À propos de la fonction normative de la jurisprudence: remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de Justice», *Mélanges Waline*, I, Paris, 1974.
- CAPPELLETI, M. «Is the European Courts of Justice running wild?», *European Law Review*, 1987.
- CARNELUTTI, F. «La certezza del diritto», *Rivista di Diritto Processuale Civile*, I, 1943.
- CHITI, M. P. «Los señores del derecho comunitario: La Corte de Justicia y el desarrollo del derecho administrativo europeo», *Revista de Derecho Administrativo* (Argentina), n°11, 1992.
- CLARICH, M. *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995.
- COLIN, J. P. *Le gouvernement des juges dans les Communautés Européennes*, Paris, 1966.
- CORSALE, M. «Certeza del diritto. Profili storici», en *Enciclopedia Giuridica*, Vol. VI, Roma, 1988.
– *Certeza del diritto e crisi di legittimità*. Milano, 1979.
- DÍAZ CAPMANY, F. *La doctrina del levantamiento del velo de la persona jurídica en el proceso de creación del derecho*, Rosaljai, Colección De Iure, Barcelona, 1996.
- DICKMAN, R. «Il drafting come metodo della legislazione», en *Rassegna Parlamentari*, 1997.
- D'ORTA, C. y DI PORTO, V. «L'attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti» en *Rassegna Parlamentari*, 1995.

- GIANFORMAGGIO, L. «Certeza del diritto», *Digesto discipline privatistiche*, Sezione civile, Vol. II, Torino, 1988.
- HECK, P. *El problema de la creación del derecho*. Comares, Granada, 1999.
- LÓPEZ DE OÑATE, F. y COUTURE, E. *La certeza del derecho*, Ed. Jurídicas Europa-America, Buenos Aires, 1953. (También utilizada una nueva edición en italiano de *La certezza del diritto*, preparada por G. ASTUTI, Milano, 1968).
- MERUSI, F. «La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio», Ponencia del 48º *Convegno di studi amministrativi*, Varena, 2002.
- MONTORO CHINER, Mª J. «Integración europea y creación del derecho», *Revista Española de Administración Pública*, núm. 128, 1992.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986.
- OGAYAR Y AYLLÓN, T. *Creación judicial del derecho*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1975.
- PAGANO, R. (dir.) «Le direttive di tecnica legislativa in Europa», *Quaderni di documentazione della Camera dei deputati*, Roma, 1997.
- PATRONI GRIFFI, F. «La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia», *Diritto Amministrativo*, Vol 1., 2000.
- PEGORARO, L. *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- PIZZORUSSO, A. «Certeza del diritto, Profili applicativi», *Enciclopedia Giuridica*, Vol. VI, Roma, 1988.
- POLICE, A. *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997.
 - «Prevedibilità delle scelte e certeza dell'azione amministrativa», en *Diritto Amministrativo*, 1996.
- RASMUSSEN, H. *On Law and policy in the European Court of Justice: a comparative study of judicial policy making*, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1986.
- SALA SÁNCHEZ, P. *Libertad y condicionamientos en la realización judicial del derecho (aportación a la teoría de la seguridad jurídica) y memoria sobre el Estado, funcionamiento y actividades del Tribunal Supremo*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1991.
- SÁNCHEZ DE LA TORRE, A. *Crisis y re-creación del derecho*, Instituto de España, Madrid, 2001.
- SILVA MELERO, V. «La certeza del derecho en relación con la misión de los Juristas», Discurso pronunciado el 15-09-1973. Secretaría Técnica de Presidencia del Tribunal Supremo, Madrid, 1973.

- VALLET de GOYTISOLO, J. B. *Metodología de determinación del derecho*, Centro de Estudios Ramon Areces, Madrid, 1994.
- VERDE, G. *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997.
- VV.AA. *La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar: III Jornadas de derecho parlamentario 1988*, Cortes Generales, Serie IV, Monografías n^o 44, Madrid, 2000.
- ZAMPETTI, P. L. *Il problema della conoscenza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1953.

G) NEMO AUDITUR PROPRIAM TURPITUDINEM ALLEGANS

- ALBADALEJO, M. (Dir): *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales, T. I*, Revista de Derecho privado, Madrid, 1978.
– *Derecho civil*, I, vol. 2^o, 14^a ed., Barcelona, 1996.
- ALONSO IBÁÑEZ, M^a. R., *Las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo*, Madrid, 1996.
- BAÑO LEÓN, J. M^a. «Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», *Anuario del Gobierno Local*, 1995.
- BELADIEZ ROJO, M. *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, 1994.
- BOCANEGRA SIERRA, R. *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, 2002.
- CASTILLO BLANCO, F. *Estudios sobre la contratación en las Administraciones Públicas*, Granada, 1996.
- CERDÁ OLMEDO, M. «Nemo auditur propiam turpitudinem allegans», *Revista de Derecho Privado*, 1980.
- COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de Derecho administrativo*, 12^a ed., Madrid, 2001.
- DE LAUBADÈRE, A., MODERNE, F. y DELVOLVÉ, P., *Traité des contrats administratifs*, 2^a ed., París, 1983, tomo I.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GÓNZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tomo II, Madrid, 1997.
- GORDILLO, A., *Tratado de Derecho administrativo*, tomo 3, *El acto administrativo*, 5^a ed., Buenos Aires.
- LACRUZ BERDEJO, J. L., MORENO LUNA, A., DELGADO ECHEVERRÍA, J. y RIVERO HERNÁNDEZ, F. *Elementos de Derecho civil, II, Derecho de obligaciones, vol. segundo*, 2^a ed., Barcelona, 1987.
- LÓPEZ MERINO, F. *La notificación en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 1989.

- MORELL OCAÑA, L. «La lealtad y otros componentes de la ética institucional de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 114, 2002.
- PASQUAU LIAÑO, M. *Nullidad y anulabilidad del contrato*, Madrid, 1997.
- PAZ-ARES RODRÍGUEZ, C., DÍEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, L., BERCOVITZ, R. y CORDECH, P. S. *Comentario del Código Civil* 2ª ed., Madrid, 1993.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. «El sistema de garantías para la efectiva implantación de la apertura de la contratación pública comunitaria», en la obra colectiva *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. *Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Madrid, 1993.
- POUYAUD, D. *La nullité des contrats administratifs*, París, 1991.
- REBOLLO PUIG, M. *El enriquecimiento injusto de la Administración pública*, Madrid, 1995.
- RIVERO YSERN, E. *La interpretación del contrato administrativo*, Sevilla, 1997.
- RODRÍGUEZ MORO, N. «Es obligado el pago del importe de las obras realizadas en favor de un Ayuntamiento aunque el contrato se hubiere celebrado por el Alcalde con infracción de la normativa legal», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 202, 1981.
- VEDEL, G., *Derecho Administrativo*, trad. española, Madrid, 1980.

H) OTRAS MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

- ALESSI R. *Instituciones de Derecho Administrativo, T. II*, traducción de la 3ª edición italiana, Bosch, Barcelona, 1970.
 - «La crisi attuale della nozione di Diritto soggettivo ed i suoi possibili riflessi nel campo del Diritto pubblico» en *Scritti Giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova- Cedam, 1957.
- ARENA, G. *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Ed. Maggioli, Rimini, 2000.
- AZURZA Y OSCOZ, P.J.: «Sobre la naturaleza y disponibilidad de la posición de reservatario. Aportación a la teoría de la expectativa» *RGLJ*, Segunda época, T.XII, 1948.
- BARBERO, D. *Derecho privado*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1967.
- BESSONE, M. «Rapporto precontrattuale e doveri di correttezza, en *Rivista Trimestrale di diritto e procedimento civile*, 1972.
- BIANCA, C. M. *Diritto Civile*, Milano, 1994.
- BOBBIO, N. *Contribución a la teoría del Derecho*, Fernando Torres-Editor, Valencia, 1980.

- BODENHEIMER, E. *Teoría del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1940.
- BONNARD, R. *Précis élémentaire de Droit Administratif*, Sirey, Paris, 1996.
- BOQUERA OLIVER, J.M^a. «Criterio conceptual del Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 1963.
- BULLINGER, «La discrecionalidad de la Administración Pública», *La Ley*, n^o 1831, 1987.
- CAMMEO, F. *Corso di diritto amministrativo*, I, Padova, 1914.
- CARRETERO PÉREZ, A. «Los derechos adquiridos y la edad de jubilación de jueces y magistrados», *Actualidad Administrativa*, núm. 40, 1986.
- CASTÁN, J. *Derecho civil español común y foral, T. I Vol. I*, Reus, Madrid, 1982.
- CASTIELLO, F. *Il nuovo modello di amministrazione*, Ed. Maggioli, 2002.
- CHUECA SANCHO, A. G. «Los principios generales del derecho en el ordenamiento comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, n^o 3, 1983.
- CICU y MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1957.
- CIRILLO, G. P. *Il danno da illegittimità dell'azione amministrativa e il giudizio risarcitorio*, Cedam, 2001.
- CLEMENTE DE DIEGO, F.: *Instituciones de Derecho civil, T. I*, Artes Gráficas Julio San Martín, 1959.
- COGNETTI, S. «Quantità» e «Qualità» della partecepeazione, Milano, 2000.
- COSSÍO, C. *Anuario de filosofía del derecho*, IV, 1956.
- COVIELLO, N. *Doctrina general del Derecho civil*, traducción al castellano de la 4^a edición italiana, Editorial Hispano-Américana, México, 1949.
- CUBERO TRUYO, A. M. «La doble relatividad de la reserva de ley en materia tributaria. Doctrina constitucional», *Revista Española de Derecho Financiero*, n^o110, 2001.
- DE CASTRO, F.: *Derecho civil de España*, Civitas, Madrid, 1984.
- DELGADO ECHEVERRÍA, J., «Comentario al art. 1305», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, dir. por ALBALADEJO, M. y DÍAZ ALABART, S., tomo XII, vol. 2^o, 2^a edic., Madrid, 1995.
- DEMOGUE, R. *Notions fondamentales du Droit Privé*, Paris, Lib. Rousseau, 1911.
- DÍAZ, E: *Sociología y Filosofía del Derecho*, Taurus, 1984.
- DÍEZ-PICAZO, L. *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, 3^a Ed., Ariel, Barcelona, 1973.

- DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A. *Sistema de Derecho civil*, Tecnos, Madrid, 2000.
- DÍEZ-PICAZO, L. y MONTES, V. *Derecho privado y sistema económico*, Departamento de Derecho civil, Universidad Autónoma de Madrid, 1979.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños derivados de una ley inconstitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 110, 2001.
- DUGUIT, L. *Traité de Droit Constitutionnell*, 3º Ed. T. I, Boccard, Paris, 1927.
- ERICHSEN; BRÜGGE, «Die Rücknahme von Verwaltungsakten nach Paragraph 48 VwVjG», *Jura*, 1999.
- ESPÍN CÁNOVAS, D. *Manual de Derecho civil español, Vol. I*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1951.
- FALZONE, V.; PALERMO, F. y CONSTANTINO, F. *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 1969.
- FERRARI, V. *Acción jurídica y sistema normativo. Introducción a la Sociología del Derecho*, Dykinson, Madrid, 2000.
- FLEINER, F. *Instituciones de Derecho Administrativo*, Labor, Barcelona, 1933.
- FORSTHOFF, E. *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
 - «Concepto y esencia del Estado social» en la recopilación de estudios de FORSTHOFF, ABENDROTH y DOEHRING, *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- FRANCHINI, F. *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici tra l'amministrazione i privati*, Giuffrè, Milano, 1957.
- GALÁN VIOQUE, R. *La responsabilidad del Estado legislador*, Cedecs, Barcelona, 2001.
 - «La teoría de la responsabilidad del Estado legislador», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Sobre los derechos públicos subjetivos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 6, 1975.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, 10ª ed., Madrid, 2000.
- GARCÍA MACHO, R. *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Tecnos, Madrid, 1992.
- GARRIDO FALLA F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M. *La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común*. 2ª Ed., Madrid, Civitas, 1995.
- GARRIDO FALLA, F. «Sobre la responsabilidad del Estado Legislador», *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1989.
 - *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

-
- «A vueltas con la responsabilidad del Estado Legislador» *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 81, 1994.
 - «Las tres crisis del derecho subjetivo». *Estudios dedicados al Profesor García Oviedo, Vol. I*, Universidad de Sevilla, 1954.
 - GONZÁLEZ VAQUE, L. «El principio de precaución en la jurisprudencia del TJCE: la sentencia Greenpeace-France», *Unión Europea Aranzadi*, nº 2, 2001.
 - GUICHOT REINA, E. *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho comunitario*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001.
 - HARTLEY, T.C. *The Foundations of European Community Law*, Ed. Clarendon Press, 1994.
 - HENKEL, H. *Introducción a la filosofía del Derecho*, Edit. Taurus, 1968.
 - HERNÁNDEZ GIL, A. *El cambio político español y la Constitución*, Ed. Planeta, Barcelona, 1982.
 - HOBBS, T. *Leviatán*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.
 - HORGUE BAENA C. *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, 1995.
 - IMMORDINO, M. «Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico», en *Diritto Amministrativo*, 1997.
 - JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, traducción italiana de la 3ª edición alemana, Società Editrice Libreria, Milán, 1912.
 - JEZE, G. *Principios generales de Derecho I*, traducción de la 3ª edición francesa publicada en 1925, Depalma, Buenos Aires, 1948.
 - JOSSERAND, L. *Derecho civil I, Vol. I*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1951.
 - KOOP; RAMSAUER, *VwVfG, Kommentar*, 7ª edición, Munich, 2000.
 - LASAGABASTER HERRARTE, I. *Las relaciones de sujeción especial*, Civitas, Madrid, 1994.
 - LAUBADÈRE, A. *Traité de droit administratif*, 8ª ed., 2 vols., LGDJ, Paris, 1980, Vol. I.
 - LEGAZ LACAMBRA, *Filosofía del Derecho*, Ed. Bosch, Barcelona, 1979.
 - LEGUINA VILLA, J. «Principios generales del Derecho y Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987.
 - LEGUINA VILLA, J y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dirs.) *La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993.
 - LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994.
 - LOZANO SERRANO, C. *Exenciones tributarias y derechos adquiridos*, Tecnos, Madrid, 1988.

- LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1976.
- MANRESA J.M. *Comentarios al Código civil español*, T. I, 7ª Ed. Reus, Madrid, 1987.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. *Derecho Administrativo económico I*, La Ley, Madrid, 1988 .
- MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994.
- MAZEAUD *Derecho civil*, Parte I, Ediciones jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1976.
- MERKL, A. *Teoría general del Derecho Administrativo*. Editora Nacional, Méjico, 1980.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, Ed. Tecnos, Madrid, 1972.
- NIETO, A. «Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa», *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962.
– «Los derechos adquiridos de los funcionarios», *Revista de Administración Pública*, núm. 39, 1962.
- PACE, A. *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997.
- PAREJO ALFONSO, L. «Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Libro Homenaje al profesor Jose Luis Villar Palasí*, Ed. Civitas, Madrid, 1989.
– *Constitución y valores del ordenamiento*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990.
– «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989.
– «El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación hoy: algunas transformaciones en curso», *Reforma y Democracia*, nº 15, 1999.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. *Los valores superiores*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.
- PELOSI, A.C. Voz «Aspettativa», *Nuovo Digesto delle Discipline privatistiche, I*, Utet, Tutin, 1987.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. (dir.). *La reforma del procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero*, Madrid.
- PRIETO SANCHIS, L. «Los valores superiores del ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional», *Revista Poder Judicial*, nº 11, 1984.
- RACCA, G.M. *La responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione tra autonomia e correttezza*, Napoli, 2000.
- RADBRUCH, G. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. 4ª edición en castellano de la alemana publicada en 1948, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1974.
- RECASENS SICHERS, L. *Panorama del pensamiento jurídico en el siglo XX, T. II*, Porrúa, Méjico, 1963.

- *Tratado general de filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa, Méjico, 1981.
- RIPERT, G. Y PLANIOL, M. *Derecho civil*, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1996.
 - ROPPO, V. *Istituzioni di diritto privato*, Ed. Monduzzi, 1998.
 - SANTAMARÍA IBEAS, J.J.: *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Libertad, justicia, igualdad y pluralismo político*, Dykinson, Madrid, 1997.
 - SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «La teoría del Estado Legislador», *Revista de Administración Pública*, núm. 68, 1972.
– *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 3ª edición, 2000.
 - SHARPSTON, E. «Legitimate expectations and economic reality», *European Law Review*, 1990.
 - SHULZE-FIELITZ, H. «¿Informalidad o ilegalidad en la actuación administrativa?», *Documentación Administrativa*, nº 235-236, 1993.
 - SORACE, D. *Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, Ed. Il Mulino, 2000.
 - STOBER, R., *Derecho Administrativo económico*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
 - TAVERNIER, P. «Le juge communautaire et l'application dans le temps des règlements C.E.E.», *Annuaire français de droit international*, 1976.
 - THON, A. *Norma giuridica e diritto soggettivo*, Ed. Padova, Cedam, 1951.
 - TORRES DEL MORAL, A. *Principios de Derecho Constitucional español*, Vol. I, Ed. Atomo, 1988.
 - VANDELLI, L. y GARDINI, G. *La semplificazione amministrativa*, Ed. Maggioli, 1999.
 - VELASCO CABALLERO, F. *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Madrid, 1996.
 - VILLAR PALASÍ, J.L. y VILLAR EZCURRA, J. L. *Principios de Derecho administrativo*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 4ª edición, Madrid, 1999.
 - VILLAR PALASÍ, J.L. *Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas*. Universidad de Madrid, Madrid, 1968.
– *La interpretación y los apotegmas jurídico-lógicos*, Tecnos, Madrid, 1975.
 - VV.AA. *Enciclopedia jurídica*, Civitas, Madrid, 1995.
 - WEIL, P. *Le Droit Administratif*, 11ª edición, PUF, Paris, 1964.
 - WOLF; BACHOF; STOBER, *Verwaltungsrech*, Vol. II, 6ª edición, Munich, 2000.

- YANNAKOPOULOS, C.: *La notion de droits acquis en Droit Administratif français*, LGDJ, Paris, 1997.
- ZATTI, P y COLUSSI, F. *Lineamenti di diritto privato*, Padova, 1989.
- ZITO, A. *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.

Jurisprudencia

A) PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

*SENTENCIA de 29-05-1987 RTC 1987/109
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Derecho fundamental a la libertad y a la seguridad: No es la seguridad jurídica comprendida en el art. 9.3. CE. Principio de seguridad jurídica: No es susceptible de amparo constitucional.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «...La seguridad a que se refiere el art. 17.1 de la Constitución, no es la seguridad jurídica comprendida en el art. 9.3 de la Norma fundamental. No se ha producido, pues, obviamente infracción alguna que pueda guardar relación con los derechos a la libertad y a la seguridad a los que se contrae el art. 17.1. Y tampoco puede tomarse en consideración la seguridad jurídica del art. 9.3, porque este precepto, con arreglo a la propia Constitución, art. 53.2, y al art. 41.1 de la LOTC, no es susceptible del recurso de amparo, aparte de que, como reiteradamente ha declarado este Tribunal, no puede confundirse la irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, con la sucesión de normas en el tiempo, que es lo que ocurre con las modificaciones de la Ley 34/1984, que, por lo demás, en sus Disposiciones transitorias se ajusta en términos generales a la regla *tempus regit actum*, de aplicación normal a las disposiciones procesales.»

*SENTENCIA de 27-01-2003 RJ 2003/566
TRIBUNAL SUPREMO*

Principio de Seguridad Jurídica y Leyes de acompañamiento.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO: «Limitación del contenido de las leyes de acompañamiento y la cuestión de las normas

«intrusas». La parte recurrente funda su alegación de inconstitucionalidad en el hecho de que el artículo 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, supone, a su juicio, una extralimitación del contenido propio de las leyes de acompañamiento y, por ende, lesiona el principio de seguridad jurídica.

Resulta evidente que el artículo 134 de la Constitución sólo impone límites a las leyes de presupuestos y que, por ende, una ley ordinaria como la de acompañamiento, cualquiera que sea la premura con que se haya aprobado, puede en principio abarcar cualquier materia, pues así lo permite la libertad de configuración normativa de que goza el legislador. Sin embargo, la función legislativa está sujeta a los límites constitucionales, y entre ellos figura el respeto al principio de seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEXTO: La jurisprudencia constitucional, en el terreno de los principios, admite la «**importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas**», especialmente en determinados sectores del ordenamiento jurídico en que la intervención de los ciudadanos es más acusada, pues «una legislación confusa, oscura e incompleta dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia» (Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990, fundamento jurídico 8).

Sin embargo, al resolver los casos concretos, subsiste la tendencia a considerar los problemas de técnica jurídica como ajenos al Derecho, salvo en los posibles casos de notoria gravedad o «clamorosos», en expresión de la doctrina. Como dice la Sentencia que se acaba de citar, «lo anterior no conduce a considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1. de la Constitución) que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a (quiere decir 'para') unos como desafortunadas e inoportunas a otros (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, fundamento jurídico 8)».

Este criterio restrictivo ha sido confirmado en sentencias posteriores del propio Tribunal Constitucional, el cual, invocando resoluciones anteriores, afirma que «**no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes** (Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1987, fundamento jurídico 3 c), 226/1993, fundamento jurídico 4, y 195/1996, fundamento jurídico 3) ni puede aceptarse que la Constitución imponga (en relación con determinada cuestión de técnica legislativa) una solución única y

exclusiva, suprimiendo por entero la libertad del legislador (cfr. Sentencias del Tribunal Constitucional 226/1993, fundamento jurídico 5, y 164/1995)» (Sentencia 225/1998, fundamento jurídico 2, y, en el mismo sentido, Sentencia 273/2000, fundamento jurídico 10), ni siquiera en casos tan flagrantes como los de remisión a una normativa derogada, cuando el precepto es superfluo y la voluntad de remisión a la normativa vigente es clara (Sentencia 146/1993, fundamento jurídico 6).

FUNDAMENTO JURÍDICO SÉPTIMO: En materia de legislación presupuestaria, la Sentencia 65/1990 del Tribunal Constitucional introduce la noción de seguridad jurídica como posible límite del contenido de las leyes de presupuestos, al afirmar que «tampoco cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las leyes anuales de presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica».

La Sentencia 76/1992 se refiere de nuevo al principio de seguridad jurídica y va más allá, al afirmar que el contenido propio y la función constitucional de las leyes de presupuestos generales del Estado resultan desvirtuados por la incorporación de normas típicas del «Derecho codificado».

FUNDAMENTO JURÍDICO OCTAVO: Desde esta perspectiva, las objeciones formuladas por la parte recurrente no son inherentes a las leyes de acompañamiento, pues la técnica de introducir normas «intrusas» en cuerpos legales cuyo contenido es ajeno al regulado por ellas no es exclusiva de aquel tipo de leyes.

Esta Sala considera que **la abrupta introducción de una materia en las leyes de acompañamiento que pueda significar una modificación sustancial de las normas que serían susceptibles de ser clasificadas en el concepto atípico de «Derecho codificado» -dentro del cual podrían incluirse, en una aproximación, las leyes orgánicas, principales o básicas y que constituyen cabeza de grupo de los distintos sectores del ordenamiento-, puede ser susceptible de ser considerada como contraria al principio de seguridad jurídica en el supuesto de que no se advierta la justificación suficiente para introducir en la ley de acompañamiento una modificación legislativa cuya eficacia y certeza está en gran parte subordinada a su consideración con el resto del sistema o subsistema en el cual pretende realizarse y cuyos efectos son susceptibles de proyectarse sobre un sector importante del ordenamiento.**

FUNDAMENTO JURÍDICO NOVENO: Partiendo de estos principios, la Sala no considera procedente plantear cuestión de inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, por infracción del principio de seguridad jurídica, por las si-

guientes razones: a) La materia regulada no puede considerarse como una modificación sustancial de los preceptos de una ley principal o cabeza de grupo, puesto que no es total ni se produce «ex novo». (...) b) La materia regulada no puede considerarse ajena a la materia presupuestaria (...) la nueva materia –independientemente de su oportunidad y acierto– tiene una indudable relación con la voluntad de resolver los problemas de la financiación del sistema público sanitario. (...)

SENTENCIA de 11-12-2000 RJ 2000/10686

TRIBUNAL SUPREMO

Contratos públicos. Cláusulas que vulneran el principio de seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO DECIMOCUARTO. «La cláusula 21, en apartado f), regula como causa de extinción del contrato el de «convenir a los intereses generales del Puerto» y ha sido anulada por la Sala de primera instancia por adolecer «de una inconcreción y generalidad que puede pugnar con la seguridad jurídica».

Entiende, sin embargo, el Abogado del Estado, que no hay tal vulneración de la seguridad jurídica, porque habría que considerar dos cuestiones: la primera, que según el artículo 1º del Real Decreto-ley 2/1986, las actividades de estiba y desestiba de buques en los puertos de interés general constituyen un servicio público esencial de titularidad estatal, lo que les da una peculiaridad muy específica, que hace que estos contratos no sean concesionales ni de autorización, sino para la prestación de un servicio público esencial en base a la reserva que permite la Constitución; la segunda precisión es que la cláusula prevé que en caso de que se declare la estimación por esta causa, el contratista tenga derecho a una indemnización, según la legislación de contratos del Estado.

Frente a lo alegado en este punto por el Abogado del Estado, lo cierto es que la normativa de aplicación caracteriza con toda claridad esta modalidad de gestión del servicio público como una concesión administrativa.

Partiendo de esta base, aparece que, efectivamente, **la causa de extinción del contrato no solamente no está regulada ni en la Ley de Contratos del Estado ni en las normas y bases que disciplinan la concesión, sino que además tampoco cabe en los márgenes de la libertad de pactos de la contratación administrativa (artículo 75-8 de la Ley de Contratos del Estado), porque como afirma con acierto la sentencia impugnada, su generalidad deja en una situación casi indefensa a una de las partes contratantes, que no se obvia porque sea**

procedente la oportuna indemnización, pues de lo que se trata es de preservar con equidad la vigencia de aquél para ambas partes.»

SENTENCIA de 23-10-2000 Ar. 9001

TRIBUNAL SUPREMO

Ejercicio de acciones de nulidad y el límite del principio de seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «...La seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. Ello no quiere decir que la acción de nulidad no pueda ejercitarse contra los actos firmes de la Administración. Puede promoverse contra actos firmes, pero su ejercicio es improcedente cuando con ello se vulneran las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica, principio que está indisolublemente ligado al respeto a los derechos de los particulares, expresamente mencionado por el artículo 112 de la LPA como límite al ejercicio de la potestad revisora de la Administración establecida en el artículo 109».

SENTENCIA de 21-10-2000 Ar. 2001/929

TRIBUNAL SUPREMO

Determinación del tipo de los tributos locales y principio de seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. «En el recurso se afirmaba también (en un motivo que no ha sido necesario considerar, pero cuya argumentación, en cuanto al fondo del asunto, es relevante), la infracción del art. 359.4.a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que autorizaba a los Ayuntamientos a fijar el tipo del impuesto de plus valía hasta un máximo del 5%. A juicio de la entidad recurrente, la Ordenanza Municipal aplicada en el presente supuesto se limitó a repetir esta previsión del Real Decreto Legislativo 781/1986, en lugar de concretar el tipo aplicable, elegido entre el mínimo y el máximo autorizados por la norma citada. A juicio de la entidad recurrente se ha vulnerado asimismo el art. 9.3 CE, dado que la incertidumbre del tipo aplicable produce inseguridad jurídica. La sentencia impugnada se limita a calificar de infortunada la redacción del precepto municipal, pero sostiene que una correcta interpretación

del mismo revela enseguida que su sentido no admite la menor duda en el sentido de que la Ordenanza se propuso fijar el tipo del 5%. Pero, conforme se razona por la entidad recurrente, **el hecho de la Ordenanza Municipal no concretara el tipo del impuesto, limitándose a decir que éste no podría exceder del 5%**, reproduciendo los términos empleados por el aludido precepto del Real Decreto Legislativo 781/1986, bajo cuya vigencia fue elaborada, supone dejar el tipo sin concretar, vulnerando así el contenido del propio precepto del Real Decreto Legislativo mencionado, que le obligaba a fijarlo dentro de la escala que ofrecía, y **vulnerando asimismo el principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 CE.** También por este argumento, por tanto, procede estimar la pretensión anulatoria de la parte recurrente.»

SENTENCIA de 6-07-2000 Ar:5750

TRIBUNAL SUPREMO

Técnica legislativa y principio de seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «Intencionadamente se han expuesto los razonamientos de ambas partes, para dar adecuada solución a las cuestiones planteadas, y así, en relación con lo que el Sindicato recurrente denomina motivos de impugnación de carácter general, que refiere a la inseguridad jurídica derivada de la técnica utilizada en la elaboración de la norma, a su ambigüedad, y complejidad y a otros extremos, ha de destacarse que, como ya puso de relieve la sentencia de esta Sala de 9 de diciembre de 1996, citada por el Abogado del Estado, y en la que se abordaba y resolvía el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el mismo recurrente contra el Real Decreto 1774/1994, de 5 de agosto, con apoyo en alegaciones similares, si no idénticas, a las que se exponen en el recurso sobre el que ahora se resuelve, aquella sentencia de esta Sala, que aludía a otra anterior de 14 de noviembre de 1996, expresaba con claridad que la alegación de inseguridad jurídica que, en su caso, supondría la vulneración del art. 9.3 de la Constitución, por el Real Decreto, es de excesiva vaguedad, tratándose simplemente de un juicio de valor difuso cuando no llegan a determinarse concretos contenidos de éste en los que se produzca la citada lesión constitucional, mas, en todo caso, conviene advertir, como ya apuntaba dicha sentencia de esta Sala, que, conforme a anterior jurisprudencia, **sólo corresponde a esta Jurisdicción el control de legalidad de la Disposición impugnada, pero no el de la técnica utilizada por el Gobierno en el ejercicio de la potestad reglamentaria que establece el art. 97 de la Constitución, ni puede sustituirle en su ejercicio imponiéndole redacciones concretas o contenidos determinados de la norma** cuya elaboración le corresponde y

competete, de modo que, añadimos, en los aspectos concretos de redacción de la norma que se refieran a cuestiones gramaticales, de sintaxis, o de estructuración, no compete a esta Sala «enmendar la plana» al Gobierno, lo que necesariamente ha de determinar el rechazo de aquella impugnación global que se contiene en las alegaciones y en el suplico de la demanda, al no advertirse infracción a la legalidad en dicho extremo global».

SENTENCIA de 17-02-2000 Ar. 1951

TRIBUNAL SUPREMO

Urbanismo. Ejecución de actos administrativos. Principio de seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «...La cuestión debe analizarse desde los principios generales que regulan la ejecución de los actos administrativos y en este sentido es de ver que conforme a los artículos 44 y 101 de la LPA los actos de la Administración son inmediatamente ejecutivos, lo que significa que deben llevarse a efecto de manera inmediata, pues toda demora irrazonable pudiera ir contra lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución Española y en concreto contra el principio de eficacia impidiendo cumplir el fin de servir con objetividad los intereses generales que constituyen el soporte de la actuación de la Administración pública. Por ello, **aunque ni la legislación específica urbanística ni la general de procedimiento administrativo prevean plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, el principio expuesto, junto a los de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución) fuerzan a entender que la ejecución forzosa se halla sujeta a plazos de prescripción.** En la medida en que el acto administrativo ordenó al constructor el derribo de un edificio, aquél contiene una obligación de hacer, la exigencia de cuya efectividad no puede quedar indefinidamente pendiente en el tiempo sino que por tratarse, en definitiva, de una obligación personal está sujeta al plazo de prescripción de quince años del artículo 1964 del Código Civil, que es el plazo de que la Administración disponía para acudir al mecanismo de ejecución subsidiaria y que fue largamente sobrepasado en el presente caso».

SENTENCIA de 15-12-1995 Ar. 9799

TRIBUNAL SUPREMO

Integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios de Administración Local. Principio de Seguridad jurídica

FUNDAMENTO JURIDICO TERCERO. «Alega, en segundo lugar, la parte recurrente que «la decisión legislativa y administrativa

de extinguir el sistema propio de previsión social de los funcionarios de la Administración Local, integrándolos en el Régimen General supone, asimismo, una infracción del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución» y añade que existe esa infracción porque si la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local consolidó el Régimen especial de previsión de esos funcionarios «no puede en el plazo breve de escasos años llevarse a cabo un cambio de sistema de previsión tan radical». La alegación adolece del mismo defecto que la efectuada en primer lugar, pues, en realidad, la censura está dirigida contra la Ley que autoriza la integración (Disposiciones Transitorias Terceras de las Leyes 31/1991 y 39/1992) más que contra el Real Decreto 480/1993, que, en cumplimiento de tales Leyes, lleva a efecto la integración. No obstante ello, es oportuno destacar que **el hecho de que se hubiera iniciado con anterioridad a la autorización de integración, un proceso de acercamiento de la protección social del funcionario público local, al de la Administración Civil del Estado** (Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/1985, de 2 abril), que se ve truncado por la integración autorizada del Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social, **no comporta atentado alguno al principio de Seguridad Jurídica, cuando, precisamente, lo que se persigue con la integración es salvar la precaria situación del Régimen que venía gestionado por la MUNPAL, cuya precariedad, según cabe deducir del propio expediente administrativo, tiene su origen, sobre todo, en la decreciente proporción entre personal en activo (asegurados-cotizantes) y pensionistas, que de continuar en el futuro, podría afectar a la viabilidad de la MUNPAL, y cuyo proceso decreciente era previsible que pudiera continuar en el futuro, por el creciente fenómeno de la laboralización de las funciones públicas locales, al incorporarse gran parte del personal de nuevo ingreso de los Ayuntamientos, en régimen laboral e integrarse directamente este personal en el Régimen General de la Seguridad Social, con la consiguiente minoración de cotizantes a la MUNPAL. Se impone por tanto el rechazo de la alegación examinada.»**

SENTENCIA de 2-06-2001 JT 2001/1783

TSJ DE ANDALUCIA (Sevilla)

Gestión tributaria y comprobación de valores. Prescripción y seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. «La polémica en torno a si es posible o no más de una comprobación de valores por parte de la Administración tributaria ha sido zanjada por el Tribunal

Supremo, que en Sentencia de 29 de diciembre de 1998 declara que los actos administrativos de valoración faltos de motivación son anulables pero la Administración no sólo está facultada para dictar uno nuevo en sustitución del anulado, debidamente motivado, sino que está obligada a ello, en defensa del interés público y de los derechos de su Hacienda. Como ya se ha referido, la falta de motivación en la valoración produce indefensión y determina la anulabilidad por defecto de forma, no la nulidad radical, como aduce el actor invocando Sentencia de esta Sala, que mantenía ese criterio hasta la citada Sentencia del Tribunal Supremo, y que se podría predicar del mismo vicio en los expedientes sancionadores, que, evidentemente, no es el caso. En otra Sentencia del Alto Tribunal de 20 de octubre de 2000, ponente Sr. Rodríguez Arribas, en la que expresamente se dispone en un supuesto expediente de comprobación de valores, que anulada una primera comprobación por falta de motivación, y dada la oportunidad a la Administración para que rectifique el defecto formal sufrido, de no procederse a dicha rectificación, volviendo a incurrir en el mismo defecto, no es posible procurar una nueva rectificación, es decir, una tercera comprobación, puesto que estamos ante un acto que incurre en la misma causa de nulidad, no siendo ya posible nueva rectificación. Por tanto, acogiendo este último criterio del Alto Tribunal se impone la estimación del recurso. A mayor abundamiento, y siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo de la Sentencia citada de 29-12-1998, la Administración, en consecuencia, puede volver a comprobar siempre y cuando no hayan transcurrido los plazos de prescripción, que en el presente caso no han transcurrido. Ahora bien, dicho lo anterior, la actuación administrativa no puede tener amparo jurídico por su irregular producción. **No existe justificación alguna, ni se aportan datos al respecto, del porqué la Administración deja pasar prácticamente cinco años entre la primera resolución del TEARA anulando la primera comprobación por falta de motivación y la segunda comprobación de valores, dilación tan innecesaria como injustificada que a la fecha de esta última determina una pendencia de la controversia con el administrado de casi ocho años, con las gravísimas consecuencias atinentes a la seguridad jurídica, legítima confianza del ciudadano, del contribuyente, en que los conflictos han de resolverse en un plazo adecuado y razonable, que en el presente caso se ha transmutado en dilación absolutamente desproporcionada y que, jurídicamente, no puede ser inane».**

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «El principio de seguridad jurídica, al que ya hemos aludido, es un valor reconocido y salvaguardado constitucionalmente (art. 9-3) y tiene por finalidad la de hacer desaparecer la incertidumbre del Derecho y otorgar certeza a las situaciones jurídicas y en esta finalidad se incardina el instituto

de la prescripción, que evita la pendencia desmedida de los conflictos al punto que jurídicamente se considera más valiosa la extinción del derecho o acción que la subsistencia indefinida de la incertidumbre jurídica. Y en dicha medida se considera que la prescripción supone una autovinculación o autolimitación que la Administración puede imponerse, aun cuando no se prevea normativamente, lo que hace posible, entre otras técnicas, la vinculación positiva de la Administración a la ley y al Derecho (art. 103 CE), evitando el abuso del Derecho y su ejercicio antisocial y, en definitiva, prohibiendo la arbitrariedad. **Por ello no puede mantenerse pacíficamente que la Administración tributaria disponga de sucesivos plazos de cinco años, o los cuatro actuales, plazos prescriptivos establecidos para la finalidad mencionada, como patente de curso y remedio de su injustificada pasividad, así como que se puedan emplear dichos plazos, no en favor del contribuyente, sino de la propia Administración, a modo de autorizaciones quinquenales (ahora cuatrienales) sucesivas con sólo producir un acto intermedio capaz de interrumpir el cómputo del plazo».**

SENTENCIA de 25-01-2001 JT 2001/1221

TSJ DE CANARIAS

Publicación de las normas y seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO: (...) «Finalmente, tampoco se puede aceptar la invocación de la vulneración del art. 9 de la Constitución por haberse publicado el Reglamento del Impuesto publicado el 18-12-1992, a escasos días de su entrada en vigor, pues en nada afecta al principio de seguridad jurídica la publicación de una norma, mientras que **dicho principio sí resultaría vulnerado, por el contrario, si se pretendiera la aplicación de una norma sin su previa publicación**, siendo habitual, por otra parte, que las normas prescindan del período de «vacatio legis» y entren en vigor el mismo día de su publicación oficial –lo que aquí ni siquiera ha ocurrido– sin que por ello puedan tacharse de inconstitucionales».

SENTENCIA de 21-02-2000 RJCA 2000/222

TSJ DE MURCIA

Procedimiento sancionador. Caducidad y seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «La anterior conclusión estimatoria de la pretensión deducida en la presente «litis» no está afectada por la doctrina legal fijada por el Tribunal Supremo, en

sentencia de 24 de abril de 1999 (BOE núm. 159, de 5 de julio de 1999), recaída en el recurso de casación en interés de la Ley núm. 5480/1998, en el sentido que «El artículo 63.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador». En el caso de autos, **la Administración regional al haber declarado expresamente la caducidad del primer procedimiento sancionador incoado por los mismos hechos** (por el Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda de la CARM, con fecha 12 de abril de 1996, se declara la caducidad del procedimiento sancionador incoado el 10 de abril de 1995) **generó una confianza legítima en el administrado respecto al proceder de la Administración en la aplicación del ordenamiento jurídico. Por todo ello, en supuestos como el enjuiciado, en los que la Administración ya ha procedido a declarar la caducidad de un previo procedimiento sancionador lo que está en juego en la caducidad del segundo procedimiento sancionador incoado por los mismos hechos que el anterior permitido, no es tanto una actuación extemporánea de la Administración cuanto la más elemental seguridad jurídica garantizada por la Constitución (art. 9.3).** En consecuencia, la anulación de la sanción impugnada trae causa de la infracción del ordenamiento jurídico («ex» art. 63.1 de la Ley 30/1992) en relación con el art. 9.3 de la Constitución —principio de seguridad jurídica—, en conexión con los arts. 43.4 de la Ley 30/1992 y 20.6 del RD 1398/1993».

SENTENCIA de 27-05-1999 Ar. 1999/1518

AUDIENCIA NACIONAL

Impuestos. IRPF. Principio de seguridad jurídica.

FUNDAMENTO JURÍDICO SÉPTIMO. «El principio de seguridad jurídica, del artículo 9.3 de la Constitución ha sido definido por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 27/1981, de 20 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, y 150/1990, de 4 de octubre, desde la perspectiva de su vertiente de certeza a partir del conocimiento de la regla de Derecho de forma que pueda su destinatario prever razonablemente las consecuencias que se producirán de seguir una determinada conducta. A los efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, **el principio de seguridad jurídica, exige, dada la configuración temporal del hecho imponible de este tributo, el conocimiento por el sujeto pasivo del régimen jurídico del gravamen con anterioridad al inicio del período impositivo a fin de que, conociendo el tratamiento fiscal de las operaciones que se proponga reali-**

zar, adopte las oportunas decisiones. La Orden Ministerial cuestionada, por ser publicada una vez iniciado el período impositivo, no transgrede el principio de seguridad jurídica, porque siendo el régimen de estimación objetiva renunciable por el sujeto pasivo, la disposición transitoria segunda del RIRPF concedió a los sujetos pasivos del impuesto a quienes resultase de aplicación el método de estimación objetiva un plazo concluido el 31 de marzo de 1992 para poder renunciar a dicho régimen un mes posterior a la fecha de publicación el 28 de febrero de 1992 de la aludida Orden. En consecuencia, los sujetos pasivos a los que resultaba de aplicación el régimen de estimación objetiva, una vez publicada la Orden Ministerial, pudieron optar por acogerse a él para la determinación de sus bases imponibles o renunciar al mismo y tributar por el régimen de estimación directa, sin menoscabo del aludido principio constitucional».

FUNDAMENTO JURÍDICO OCTAVO. «El principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, considera la parte actora que fue transgredido en este caso, por lo cual si no se declara la nulidad de pleno derecho de la Orden Ministerial de 26 de febrero de 1992, se está validando una disposición que entró en vigor tras el inicio del período impositivo al que había de ser aplicada, restringiendo el derecho de los recurrentes a seguir tributando por el método empleado hasta entonces. El Tribunal Constitucional ha declarado que no existe una prohibición constitucional de retroactividad de las normas tributarias, porque la causa de la prohibición debe buscarse en todo caso en el carácter sancionador o restrictivo de las leyes, no en el objeto específico de las normas, en sus Sentencias: núms. 27/1981, 173/1996 y 126/1987, de 16 de julio, doctrina continuada por el Tribunal Supremo, en sus Sentencias de 15 de enero, 10 y 13 de junio, 12 y 14 de septiembre de 1988 y 15 de febrero de 1990, entre otras, donde se afirma que **«las normas tributarias no pueden ser encuadradas en el párrafo tercero del artículo 9 de la Constitución; disposiciones sancionadoras no favorables ni restrictivas de derechos individuales, para las cuales predica la irretroactividad más absoluta. Las leyes fiscales tienen un fundamento autónomo, porque son la consecuencia indudable del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que para todos los ciudadanos establece el artículo 31 del Texto Constitucional. En consecuencia, es posible la eficacia retroactiva de ellas, siempre que no entren en colisión con otros principios constitucionales»**. Así pues, el argumento expuesto en la demanda de que la Orden recurrida al haber entrado en vigor después del inicio del período impositivo, restringe el derecho de los recurrentes a seguir tributando por el método por el que lo venían haciendo hasta ese momento, debe ser depurado por medio de los siguientes razonamientos: El régimen de estimación objetiva en su

modalidad de signos, índices o módulos no es un régimen de forzosa aplicación, porque los artículos 68 b) de la LIRPF y 18 y 20 del RIRPF, su disposición transitoria segunda y la Orden Ministerial cuestionada, permite a los sujetos pasivos que realicen las actividades a las que resulta aplicable dicho régimen, renunciar al mismo. La doctrina del Tribunal Constitucional en Sentencias 6/1983, de 4 de febrero y 41/1983, de 18 de mayo, y del Tribunal Supremo en Sentencias de 13 de diciembre de 1983, 26 de mayo de 1984 y 30 de abril de 1987, se ha pronunciado en el sentido de que la exención o bonificación tributaria es un elemento de la relación obligacional no integrable en el patrimonio del sujeto pasivo, no constituyendo la categoría de derecho subjetivo, ni de derecho adquirido por el sujeto pasivo a tributar con arreglo a un determinado régimen o método de estimación de la base imponible. **Por lo tanto las normas reguladoras de regímenes de estimación de la base imponible no pueden considerarse que afectan a derechos individuales, ni son incluibles en el artículo 9.3 de la Constitución, careciendo del efecto de prohibición de irretroactividad».**

B) PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

SENTENCIA de 11-07-2002 TJCE 2002/224
TRIBUNAL JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
Política fiscal comunitaria y principio de confianza legítima

«Sobre el principio de protección de la confianza legítima:

43 El Gobierno del Reino Unido sostiene que el principio de protección de la confianza legítima no es pertinente en un litigio como el del procedimiento principal. Alega a este respecto que corresponde al Derecho nacional la configuración de los procedimientos para que un sujeto pasivo pueda solicitar la devolución de las cantidades pagadas erróneamente en concepto de IVA, con la única salvedad del respeto de los principios comunitarios de equivalencia y de efectividad. Según dicho Gobierno, si el principio de confianza legítima fuese aplicable al litigio principal, lo sería únicamente en el sentido de que un justiciable está legitimado a obtener que su reclamación sea examinada de conformidad con los procedimientos establecidos por el Derecho nacional, lo que ocurrió en el presente asunto.

44 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, **el principio de protección de la confianza legítima es parte del ordenamiento jurídico comunitario y debe ser respetado por los Estados miembros cuando aplican las normativas comunitarias** (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 1988 [TJCE

1988, 141], Krücken, 316/86, Rec. pg. 2213, apartado 22; de 1 de abril de 1993 [TJCE 1993, 45], Lageder y otros, asuntos acumulados C-31/91 a C-44/91, Rec. pg. I-1761, apartado 33; de 3 de diciembre de 1998 [TJCE 1998, 307], Belgocodex, C-381/97, Rec. pg. I-8153, apartado 26, y de 8 de junio de 2000 [TJCE 2000, 125], Schloßtraße, C-396/98, Rec. pg. I-4279, apartado 44).

45 El Tribunal de Justicia ha declarado, en particular, que **el principio de protección de la confianza legítima se opone a que una modificación de la normativa nacional prive al sujeto pasivo, con efecto retroactivo, del derecho a una deducción** que le había sido conferido por la Sexta Directiva (sentencia Schloßtraße [TJCE 2000, 125], antes citada, apartado 47).

46 Del mismo modo, procede considerar que el principio de protección de la confianza legítima se aplica en una situación como la del litigio principal y se opone a que una modificación de la normativa nacional prive al sujeto pasivo, con efecto retroactivo, del derecho que le asistía con anterioridad a dicha modificación a obtener la devolución de los impuestos en cuya recaudación se han infringido las disposiciones de la Sexta Directiva que tienen efecto directo».

SENTENCIA de 13-12-2001 RTC 2001/234
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Impuestos Especiales. Hidrocarburos.
Principio de irretroactividad y confianza legítima.

FUNDAMENTO JURÍDICO SÉPTIMO: «Así pues, la premisa de la que debe partir el análisis de la posible contradicción entre la norma cuestionada y el principio constitucional de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE, es la de que nos hallamos ante un precepto que viene a imponer una obligación tributaria de ingreso de cuotas a quienes en su día fueron beneficiarios de una exención, completamente agotada en sus efectos, en relación con los productos que con el citado beneficio fiscal fueron adquiridos como materia prima para su proceso industrial de fabricación (...)».

FUNDAMENTO JURÍDICO OCTAVO: «Pues bien, partiendo del hecho de que la exención objetiva que afectaba a la adquisición de productos gravados por el Impuesto sobre el petróleo ha sido suprimida con la entrada en vigor del nuevo Impuesto sobre hidrocarburos, lo cual, conforme a nuestra jurisprudencia, es perfectamente legítimo y entra dentro del ámbito de libertad del legislador, pues el llamado derecho a la exención o a la bonificación tributaria es simplemente un elemento de la relación jurídica obligacional que liga a la Administración y al contribuyente, ya que su existencia legal no configura un auténtico

derecho subjetivo a su mantenimiento (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 2; y 134/1986, de 29 de octubre, FJ 3), el único tema a considerar es si la revocación, por la Disposición transitoria cuarta de la nueva ley, de la exención que benefició a determinadas operaciones de adquisición de productos gravados, pero exentos, realizadas bajo la vigencia del anterior texto legal, es o no contraria al principio de seguridad jurídica, por mostrarse como irrazonable e imprevisible, con quiebra de la confianza legítima de los obligados tributarios en la que, razonablemente, esperaban debía ser la actuación de los poderes públicos, o, por el contrario, se encuentra basada en razones que permiten justificar el sacrificio de aquel principio frente a un interés público prevalente.

Así las cosas, es lo cierto que la disposición transitoria cuestionada sujeta a imposición, en el ámbito del Impuesto especial sobre hidrocarburos, situaciones que, no sólo al amparo de la anterior normativa estaban declaradas exentas, sino también jurídicamente agotadas (adquisición de productos gravados), por lo que es evidente que **nos encontramos en presencia de un supuesto de retroactividad auténtica que, según veremos, no se fundamenta en exigencia alguna de interés general que justifique la subordinación del principio de seguridad jurídica frente a otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13.b), como sería, por ejemplo, la existencia de una situación económica excepcional o cualquiera otra justificación razonable.** En efecto, el sometimiento a tributación, conforme a la nueva normativa, de los poseedores de existencias adquiridas sin impuesto bajo la vigencia de la anterior norma supone establecer, **sorpresiva e injustificadamente,** un gravamen de superior cuantía al que hubieran debido soportar de no haber existido la exención a cuyo amparo efectuaron la adquisición de productos empleados en la fabricación, **y además, de forma retroactiva, por afectar única y exclusivamente a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo texto legal, y cuyos efectos jurídicos se encontraban agotados.** A tal fin el legislador, no sólo suprime la exención a partir de la entrada en vigor del texto legal, lo cual no es discutible, sino que revoca la exención que benefició a las operaciones de adquisición de los productos gravados, revocando también, a tales efectos, el título jurídico que amparó aquellas adquisiciones, con quiebra de la confianza legítima que todo obligado tributario debe tener en la actuación de los poderes públicos».

FUNDAMENTO JURÍDICO NOVENO: «Ciertamente, aunque la retroactividad de las normas tributarias no está de forma total proscrita, sí puede tacharse de lesiva desde el punto de vista constitucional, cuando su articulación por el legislador vulnera alguno de los principios del art. 9.3 CE, tanto más cuanto que **el principio de seguridad jurídica protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su**

conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11). Es decir, la seguridad jurídica ha de ser entendida como la certeza sobre el Ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), 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, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, 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, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 7)».

FUNDAMENTO JURÍDICO DÉCIMO: «Determinar, pues, cuándo una norma tributaria vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos es una cuestión que sólo puede resolverse caso por caso, teniendo en cuenta, de un lado, el grado de retroactividad de la norma y, de otro, las circunstancias que concurren en cada supuesto (SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11) (...)».

FUNDAMENTO JURÍDICO UNDÉCIMO: «Pues bien, al proyectar estos criterios jurisprudenciales al caso se comprueba que la disposición transitoria cuya duda de constitucionalidad se nos plantea impone una imprevisible y más onerosa obligación tributaria, con base en un supuesto de hecho —operaciones de adquisición de productos utilizados como materia prima por fabricantes, ya declarados exentos— realizado en su integridad, y plenamente agotado en sus efectos jurídicos beneficiosos o exoneratorios al amparo de la regulación jurídico-tributaria anterior (Ley 39/1979). Por ello, no podemos sino concluir que tal grado de retroactividad, al que conviene la calificación de plena o auténtica, determina la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de nuestra Constitución, que opera como límite de una tal retroactividad de las normas fiscales, dado que, por otra parte, no encuentra justificación constitucional, como después veremos, en la ponderación de otros bienes o valores constitucionales de prevalente consideración para el interés general.

Ha de tenerse en cuenta al respecto que la obligación tributaria que la disposición cuestionada impone a los fabricantes-transformadores a que venimos aludiendo aparece revestida de la característica de su imprevisibilidad, pues, en efecto, la adquisición de productos petrolíferos, como materia prima para su proceso industrial bajo un régimen jurídico de exención, ya reconocido y aplicado por completo durante la vigencia de la anterior normativa, determina que las existencias de tales productos en sus almacenes o depósitos, bien como materia prima aún sin incorporar al producto final, bien ya incorporados a éste, traía causa, fiscalmente hablando, de operaciones jurídicas declaradas exentas en una relación jurídico-tributaria cerrada por completo antes de la vigencia de la nueva ley (el 1 de enero de 1986), de tal manera que los titulares de aquellos productos así adquiridos y almacenados (existencias) no podían razonablemente esperar que la nueva regulación fiscal, no solamente derogase para el futuro la exención en que habían venido amparando el suministro sin pago del impuesto especial, sino que también dejase sin efecto las exenciones ya otorgadas y reconocidas, y que, como componente o elemento de los precios habrían aquéllos tenido en cuenta para la comercialización de sus productos en el mercado, en una razonable previsión de su actividad empresarial. **Esta nota o característica de imprevisibilidad se acentúa si tenemos en cuenta que los fabricantes afectados por la disposición transitoria cuestionada no dispusieron de un período temporal razonable para impedir la aplicación del precepto fiscal,** dado que la Ley 45/1985 fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 24 de diciembre de dicho año y entró en vigor el día 1 de enero de 1986.(...) En consecuencia de todo lo expuesto, **ha de concluirse que resulta menoscabado el principio de confianza legítima de los ciudadanos en cuanto contribuyentes, es decir, la razonable y fundada expectativa de éstos en el Ordenamiento jurídico aplicable.** Ha de recordarse al respecto que «el principio de seguridad jurídica protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que, de no darse esta circunstancia, la retroactividad posible de las normas tributarias podría incidir negativamente en el citado principio que garantiza el art. 9.3 CE» (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 5.b)».

SENTENCIA de 31-12-2002 RJ 2003/113

TRIBUNAL SUPREMO

Costas y Playas. Principio de confianza legítima.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO: «...En fin, tampoco puede prosperar la lesión que aducen al principio de confianza legítima».

tima, que ha de ser predicada de la misma Administración y no de otra distinta. Por ello el hecho de que el Ayuntamiento creara expectativas en los recurrentes, no vincula ni presupone que la Administración del Estado haya de soportarlas cuando las mismas van en contra de las categorías que están establecidas en una Ley».

SENTENCIA de 13-09-2002 RJ 2002/9348

TRIBUNAL SUPREMO

Urbanismo. Principio de confianza legítima.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO: «El motivo tercero invoca nuevamente, junto a los artículos 184 y 185 del TRLS de 1976, el principio general de la buena fe así como el principio de protección de la confianza legítima. La argumentación se fundamenta en que el acuerdo del Director General de Disciplina Urbanística y medioambiental de 14 de septiembre de 1992, que efectuó el requerimiento de legalización, ofreció al interesado la interposición de recurso de alzada. Se argumenta que este ofrecimiento suponía lógicamente reconocer que el requerimiento no era definitivo y firme en la vía administrativa hasta que el recurso de alzada se resolviera. Sostiene el motivo que, por ello, el período de dos meses para solicitar y ajustar la obra no podía empezar hasta el momento en que se resolviese la alzada. Se queja de que, tras haber hecho uso el demandante del recurso que le había sido ofrecido, se vio sorprendido en su buena fe y en su confianza legítima al resolver el Director General la demolición de la obra el 25 de febrero de 1993, antes de que se hubiera resuelto la alzada. El motivo no puede ser acogido. **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. 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.** Resulta sin embargo que es esencial en nuestro ordenamiento administrativo el principio general que establece hoy el artículo 111.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor **la interposición de cualquier recurso en vía administrativa no suspenderá la ejecución del acto impugnado** excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario. Pues bien, basta atender al expediente administrativo —en el que consta que el señor G. A. ha edificado con contumacia pese al expediente sancionador, multa e in-

cluso orden de paralización de las obras de construcción de la vivienda que ha realizado sin licencia en el interior del Parque Natural de La Geria— para comprobar que el recurrente conocía perfectamente el principio que acabamos de poner de manifiesto. En efecto en el segundo otrosí del recurso de alzada que interpuso contra la orden de paralización de 21 de diciembre de 1990 no dudo en pedir la suspensión de la ejecución del acto conforme al artículo 116 de la vieja Ley de Procedimiento de 1958. **Carece pues de consistencia el alegato de haberse visto sorprendido en la confianza de que la Administración resolvería la alzada antes de ordenar la demolición, máxime cuando del desarrollo del expediente resulta evidente que los órganos autonómicos no han cesado en su intento de impedir, aunque en vano, que se consumase la infracción que las Resoluciones de la Administración autonómica confirmadas en instancia deben reparar».**

SENTENCIA de 15-04-2002 RJ 2002/6496

TRIBUNAL SUPREMO

Subvenciones. Principio de confianza legítima.

FUNDAMENTO JURÍDICO OCTAVO: «Por último, en el sexto de los motivos, se aduce la vulneración del principio de confianza legítima porque la sentencia de instancia no concede efecto jurídico alguno al larguísimo tiempo transcurrido desde la devolución de las ayudas hasta la apertura y declaración de la procedencia del reintegro de intereses. Así, la recurrente, al serle reclamada sólo la devolución de los anticipos, debía presumir el acto «válido y con plenos efectos» tal como establece el artículo 56 LRJ-PAC.

Ahora bien, la seguridad jurídica, en cuanto al plazo para la reclamación de obligaciones, se ve satisfecha suficientemente con la institución de la prescripción, sin que pueda válidamente alegarse la extinción de aquéllas sobre la base de la necesidad de observar de un plazo razonable en su exigencia.

Por otra parte, 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 la Comunidad Europea 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.** O, dicho en otros términos, la virtualidad del principio que se invoca puede suponer la anulación de un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación

de ésta de responder de la alteración (producida 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 (cfr. SSTs de 10 de mayo [RJ 1999, 3979], 13 [RJ 1999, 6544] y 24 de julio de 1999 [RJ 1999, 6554] y 4 de junio de 2001 [RJ 2002, 448]). Pero ello en el bien entendido de que, no pueden apreciarse los necesarios presupuestos para la aplicación del principio invocado en la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias, y que **ni el principio de seguridad jurídica ni el de la confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica que comportan un enriquecimiento que se estima injusto deban mantenerse irreversibles**; o dicho en otros términos no parece legítima la expectativa de devolver la subvención sin intereses cuando no se cumple el fin al que está vinculada.

En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta que el «principio de protección de la confianza legítima del ciudadano» en el actuar de la Administración no se aplica a los supuestos de cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino cuando dicha «confianza» **se funda en signos o hechos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes que induzcan a aquél a confiar en la «apariencia de legalidad» que la actuación administrativa a través de actos concretos revela**. Y esta circunstancia no se aprecia en el hecho de que la Administración reclamara primero la devolución del capital constitutivo de la subvención en razón del incumplimiento de la carga o finalidad con que se había otorgado, y posteriormente, después de iniciar el correspondiente expediente para apreciar la producción de un enriquecimiento injusto por la posesión indebida de dicho capital reclamara los intereses como mecanismo del reintegro compensatorio del empobrecimiento experimentado».

SENTENCIA de 4- 10-2002 RJCA 2002/1126

TSJ de MURCIA

Contratación. Principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO: «...Como señala la más autorizada doctrina y diversas sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), **el principio de legalidad no es absoluto por lo que en ocasiones el ordenamiento jurídico hace prevalecer frente a él el de seguridad jurídica**, igualmente consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, así, por todas, Sentencia 1 de marzo de 1991 (RJ 1991, 2502). Y hay que puntualizar que si bien los

principios de «buena fe» y «confianza legítima», como derivados del de seguridad jurídica, son de difícil diferenciación, lo que interesa resaltar aquí es que el que el acto de la Administración, esto es, el escrito que nos ocupa concediendo las dos opciones, fue lo suficientemente claro y concluyente como para provocar en la mercantil la confianza en que al renunciar a la adjudicación actuaba correctamente (en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 1994 [RJ 1994, 9935]) sin consecuencias gravosas para ella, y ello, independientemente de que el texto del citado artículo 83.3 no autorizara las opciones que se le ofrecían; y en el escrito no se hacía referencia alguna al artículo 35.2 «in fine» del Real Decreto Legislativo 2/2000 («... la garantía será retenida al empresario incluido en la propuesta de adjudicación o al adjudicatario e incautada a los empresarios que retiren injustificadamente su proposición antes de la adjudicación»), precepto que invoca la demandada. En conclusión, no podía la Administración calificar la renuncia de la mercantil a la adjudicación de la obra como una retirada injustificada de su oferta económica (calificación que conllevaba la incautación de la garantía provisional constituida por la empresa), si el Servicio de Contratación había provocado en la empresa la creencia de que tal renuncia era una opción válida a la que podía acogerse sin consecuencia negativa alguna para la renunciante.»

SENTENCIA de 28-05-2002 JUR 2002/237385

TSJ DE MADRID

Concesión administrativa. Principio de confianza legítima.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «Entrando en el examen de los motivos de impugnación que formula la recurrente se alega básicamente que la resolución impugnada contradice los propios actos de la Administración al acordar la transmisión de la concesión que se notificó cuando la concesión ya se había extinguido, siendo la fecha de notificación la de 12.12.96. También se alega que ha habido una prórroga tácita de la concesión por parte de la demandada al haber autorizado la transmisión de una concesión extinguida.

Y en este sentido hemos de reconocer que la resolución impugnada no es conforme a Derecho al vulnerar el principio de confianza legítima, recogido expresamente en el art. 3.1 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre del PAC tras la redacción dada por Ley 4/99, el cual ya con anterioridad había sido aplicado por reiterada doctrina del Tribunal Supremo. Y es así que dicho principio, trasunto del de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 de la CE, es exigible a la Administración en el trato con los ciudadanos, resultando que en el presente

caso, la Administración demandada vulneró tal principio al notificar la resolución de la petición de autorización de la transmisión de la concesión cuando ya no estaba vigente, pues la misma finca el 11.11.1996, –aunque si lo estuviere a la fecha de la dicha resolución de 7.11.1997–. De igual forma debió la demandada indicar el plazo de vigencia que restaba a tal, concesión, no siendo suficiente con una mera remisión al resto de su condicionado, pues con **ello el administrado actuaba confiado en que la transmisión de la concesión suponía implícitamente la continuidad de su vigencia, dado que no es razonable que se autorice lo que de facto había quedado extinguido, demostrando con ello la Administración que estaba actuando contra sus propios actos.** En consecuencia, procede estimar el presente recurso y anular la resolución impugnada por no ser conforme a Derecho, pero dicha estimación habrá de serlo con carácter parcial, toda vez que la Sala no puede declarar la vigencia indefinida de la concesión, que es lo que en suma, viene a pedir la actora en el suplido de su demanda, visto además el tiempo transcurrido desde la fecha del acto impugnado y la fecha en que se dicta esta sentencia, y careciendo la Sala de datos suficientes para saber todas las demás incidencias que haya, podido experimentar dicha concesión desde la fecha en que se dicta la resolución impugnada hasta el momento presente, por lo que procede que la demandada en vía administrativa dicte resolución motivada en la que se indique el período de vigencia que corresponde a la concesión de la actora referida en las presentes actuaciones, sin perjuicio de la anulación del acuerdo ahora impugnado».

SENTENCIA de 26-03-2001 RJCA 2001/668

TSJ DE CATALUÑA

Subvenciones. Principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. «El examen, no obstante, de lo actuado en esta litis pone de manifiesto: a) que la entidad actora percibió en los años 1993 y 1994, ininterrumpidamente, la subvención establecida en tales suministros de leche esterilizada; b) que al amparo de tal actuación en los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio de 1995 que reclama, llevó a cabo las entregas para los alumnos de los colegios de Barcelona que indica en sus escritos, sin que la Administración demandada formulara objeción alguna respecto a tales entregas subvencionables hasta su comunicación de 1 de agosto de dicho año, en la que se le indicaba que se había detectado que la leche esterilizada suministrada a los establecimientos escolares acogidos a la ayuda para la leche escolar no estaba incluida en la Orden de 11-7-1994 y que no era subvencionable, reteniéndole por con-

siguiente las solicitudes de pago presentadas desde enero de 1995; c) la propia Administración demandada en relación con la propuesta de devolución por la entidad actora de los pagos efectuados a la misma durante el curso escolar 1992/1993, por conceptuarlos indebidos al habersele subvencionado por el suministro de leche esterilizada, por importe de 14.001.201 ptas., acordó archivar definitivamente el expediente abierto porque esta proveedora en ningún momento falseó ni omitió información sobre la leche suministrada y porque en ningún momento vulneró los principios por los que se le reconoció como proveedora autorizada desde el 19-5-1987.

Cuanto antecede obliga a acoger la pretensión declarativa del **derecho de la entidad actora al cobro de los importes que se dirán, por exigencias de la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.3 de nuestra Constitución, en cuanto integradora de los principios de buena fe y de confianza legítima que deben presidir las relaciones de la Administración con sus administrados**; constatándose que las referidas entregas y suministros de la leche a los colegios de Barcelona, cuya ayuda reclama se hicieron por la administrada en la creencia de su derecho al percibo de la subvención; creencia ésta legítima a la vista de que la Administración hasta agosto de 1995 nada le objetó sobre la procedencia de la ayuda que le satisfizo sin objeción ni reserva alguna desde el curso 1992/1993, y ello al amparo de lo dispuesto en los Reglamentos Comunitarios antes dichos 1842/83 y 3392/93. Por ello, sin duda la propia Administración, aun admitiendo la improcedencia de los pagos efectuados hasta esa fecha, y valorando que la actuación de la actora, proveedora autorizada desde 1987, se ajustó a las reglas de la buena fe, transparencia y confianza legítima, acordó dejar sin efecto la propuesta devolutoria antes dicha.

Nuestro Tribunal Supremo en su Sentencia, entre otras, de 17-2-1999, sostuvo a este respecto: «La Jurisprudencia de esta Sala ha venido manteniendo la necesidad de respetar el principio de seguridad jurídica, amparado por la buena fe del administrado y la confianza legítima, o fundada esperanza, creada en el ciudadano por la Administración con actos externos y concretos de los que pueda desprenderse una manifestación de voluntad de la misma, con la consecuencia de inducirle a realizar determinada conducta. Con ello se mantiene **la primacía del principio mencionado sobre el de estricto formalismo, potenciándose y dotando de auténtico sentido el art. 9.3 de la Constitución**, bajo cuyo amparo se formula el motivo de casación. En esta dirección apuntan efectivamente las Sentencias de esta Sala citadas por la parte recurrente en apoyo de su tesis especialmente las de 22 de marzo y 7 de octubre de 1991, en las cuales se alude a la primacía ya indicada, que ha de amparar al administrado cuando puede deducir con razón suficiente de la actividad desarrollada por la

Administración una actitud sancionadora o impulsora de determinada conducta que, por eso mismo, se decide a seguir en la creencia racional de estar obrando correctamente».

C) PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

SENTENCIA de 7-05-2001 RTC 2001/131

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado. Principios de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. «Desestimada la primera cuestión planteada por la Sala, procede examinar la segunda, respecto del art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 de abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990. Entiende el órgano promotor de la cuestión que este precepto fija un índice de evolución de la financiación de las Corporaciones locales para 1990 inferior al señalado en la Ley 39/1988 para el quinquenio 1989-1993, lo cual implicaría una aplicación de la Ley 5/1993 a situaciones de hecho producidas y desarrolladas con anterioridad a ella, afectando a derechos adquiridos y consolidados por la legislación anterior. De ahí, la posible contradicción del señalado precepto con el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). La problemática suscitada en esta segunda cuestión coincide plenamente con uno de los motivos de impugnación del recurso de inconstitucionalidad núm. 2300/1993, promovido por Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 5/1993, de 16 de abril, y desestimado por STC 104/2000, de 13 de abril, a la que no cabe sino remitirse. En concreto, los tres reproches de inconstitucionalidad que aquí se formulan fueron rechazados en los fundamentos jurídicos 6, 7 y 8 de aquella resolución en los términos que a continuación se exponen. **La pretendida infracción del principio de irretroactividad recogido en el art. 9.3 CE no puede prosperar** «por cuanto el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 10; 6/1983, de 4 de febrero, F. 2; 150/1990, de 4 de octubre, F. 8; 173/1996, de 31 de octubre, F. 3), a saber, que la «restricción

de derechos individuales» ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual, **el límite de dicho artículo hay que considerarlo como referido a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del Título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (STC 42/1986, de 10 de abril, F. 3).** Ello hace inviable la invocación de esta norma para afirmar el respeto debido a unas situaciones jurídicas que, si hubieran de identificarse como pretensiones tuteladas por la norma en cuestión, no tendría otros titulares que los entes públicos (en idénticos términos, STC 99/1986, de 11 de julio], F. 11)» (STC 104/2000, F. 6).

Tampoco la Ley 5/1993 incurriría en alguno de los vicios que le harían vulnerar la seguridad jurídica, «al ser patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, por contar con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la misma pueda hacerse; tampoco contradice la jerarquía normativa y ha sido formalmente publicada; no incide –como se anticipó anteriormente– en ninguna clase de irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, ni dispone de un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes y consolidadas; o, finalmente, no incurre –como veremos enseguida– en arbitrariedad ni carece de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende, no ya dar respuesta a la cambiante realidad económica, sino someterse a los postulados de una ley previa que le condicionaba su actuación (la LHL en la redacción que le dio la Ley 31/1991. Más concretamente, respecto a la supuesta aplicación sorpresiva de esta Ley 5/1993, no debe descuidarse que la situación que se dice afectada no constituía ningún derecho en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación. Por el contrario, la norma cuestionada sólo concreta o eleva a definitiva una previa liquidación provisional, justificándose su existencia en el hecho de ser una consecuencia previsible del régimen establecido en el capítulo III de la LHL, por cuanto si la participación en los tributos del Estado –determinada conforme a las reglas contenidas en los arts. 112 a 115 y Disposiciones adicionales décima y duodécima (todos ellos de la LHL)– se hacía con relación al quinquenio 1989-1993, la fórmula introducida por la Ley de Presupuestos afectaría a cualquier liquidación definitiva a practicar respecto del quinquenio de referencia, pero no lo harían las leyes que, posteriormente, se dirigiesen a la concreción del citado índice. Tanto más cuando, como hemos dicho con anterioridad, **la fijación del sistema de ingresos de las entidades locales, en sentido general, y la determinación de su participación en los ingresos del Estado, en sentido particular, es una opción del legislador estatal conforme a sus dispo-**

nibilidades presupuestarias» (STC 104/2000, F. 7). Finalmente, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, no puede tacharse de arbitraria la norma impugnada puesto que «posee una finalidad razonable dado que es una especificación de la LHL, que previó la liquidación anual de la participación en los tributos del Estado discutida, por lo que es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad, que la norma supera cumplidamente (en sentido idéntico, STC 142/1993, de 22 de abril, F. 9). En otros términos, si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional (en sentido idéntico, STC 44/1988, de 17 de marzo, F. 13)» (STC 104/2000, F. 8).»

SENTENCIA de 13-04-2000 RTC 2000/104

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado.
Principios de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.*

FUNDAMENTO JURÍDICO SÉPTIMO. «Se alega igualmente la vulneración del principio de seguridad jurídica, porque la modificación operada dos años después, respecto del importe correspondiente a las Entidades Locales por el ejercicio 1990, las sume en una situación de incertidumbre jurídica proscrita por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional. Y tampoco este argumento puede prosperar. Hemos dicho, con relación al principio de seguridad jurídica, que ésta viene a ser 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 (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 10; 71/1982, de 30 de noviembre y, F. 4; 126/1987, de 16 de julio, F. 7; 227/1988, de 29 de noviembre y, F. 10; 65/1990, de 5 de abril, F. 6; 150/1990, de 4 de octubre, F. 8; 173/1996, de 31 de octubre, F. 3; y 225/1998, de 25 de noviembre, F. 2). Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, F. 1), 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 y, F. 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo,

F. 4). En suma, 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 producen 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, F. 8; 142/1993, de 22 de abril, F. 4; y 212/1996, de 19 de diciembre y, F. 15).

SENTENCIA de 15-11-2000 RTC 2000/273

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tributos. Principios constitucionales de seguridad jurídica e irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. «Abordando ya el primero de los argumentos, relativo a la interdicción de retroactividad de las disposiciones «restrictivas de derechos individuales», baste declarar a fin de desestimar este argumento, y sin necesidad de abordar en esta ocasión la cuestión relativa a la proyección de la expresión «derechos individuales» contenida en el art. 9.3 CE sobre los diferentes derechos proclamados en el Título I de la Constitución, que **las normas que imponen cargas tributarias con base en lo dispuesto en el art. 31.1 del propio Título no son por definición disposiciones «restrictivas de derechos individuales» en el sentido del referido art. 9.3 CE.** En efecto, como ya afirmáramos en la STC 182/1997, de 28 de octubre, F. 6, en el mencionado art. 31.1 CE se consagra un auténtico mandato jurídico, del que se deriva un deber constitucional para los ciudadanos de contribuir, a través de los impuestos, al sostenimiento o financiación de los gastos públicos, un deber que, por otro lado, enlaza sin tensión dialéctica alguna con la función social de la propiedad (art. 33.2 CE). Todo ello, como es lógico, dejando de lado el supuesto, aquí no concurrente, de las normas sancionadoras tributarias, que encuentran su propio reflejo en el mismo art. 9.3 CE.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEXTO. «Sin embargo, afirmar que las normas tributarias no se hallan limitadas en cuanto tales por la prohibición de retroactividad establecida en el art. 9.3 CE, y con esto entramos en el segundo de los argumentos, no significa que su legitimidad constitucional no pueda ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios constitucionales [SSTC 126/1987, de 16 de julio, F. 9 b), y 197/1992, de 19 de noviembre, F. 4], señaladamente, en lo que aquí interesa, el de seguridad jurídica, recogido en el mismo precepto constitucional [SSTC 150/1990, de 4 de

octubre, F. 8; 173/1996, de 31 de octubre, F. 3, y 182/1997, de 28 de octubre, F. 11 b)]. **Este principio no puede erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente** [por todas, STC 182/1997, F. 11 b)], ni debe entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen jurídico-tributario (entre otras, SSTC 6/1983, de 4 de febrero, F. 2, y 134/1996, de 22 de julio, F. 3). **Por el contrario, dicho principio sí protege la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede afectar a la interdicción de la arbitrariedad** (STC 150/1990, de 4 de octubre, F. 8). En fin, la tarea de determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera el principio de seguridad jurídica sólo puede realizarse caso por caso, teniendo en cuenta, por una parte, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, por otra, las circunstancias específicas que concurren en el supuesto examinado [SSTC 173/1996, F. 3, y 182/1997, F. 11 c)].

FUNDAMENTO JURÍDICO NOVENO. «Acotada la eficacia retroactiva del precepto cuestionado, es llegado el momento de abordar la duda central suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) en su Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. A saber, si esa retroactividad quebranta la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE. Pues bien, sin que ello represente minusvaloración alguna de los restantes componentes de este principio (mencionados de manera constante en nuestra doctrina desde la temprana STC 27/1981, de 20 de julio, F. 10), en el presente caso son los aspectos relativos a la certeza de la norma (STC 130/1999, de 1 de julio, F. 8, en aquella ocasión por referencia a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos) y la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos (al respecto, STC 35/1991, de 14 de febrero, F. 5) los que reclaman nuestra atención. Comenzaremos analizando la primera de estas vertientes, que podemos denominar objetiva, del principio de seguridad, para abordar posteriormente el examen de la conformidad del precepto legal cuestionado con la vertiente subjetiva.»

FUNDAMENTO JURÍDICO DÉCIMO. «Contemplada desde la perspectiva que proporciona la garantía de certeza de la norma, la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 suscita el problema de la identificación de los concretos preceptos reglamentarios que quedan integrados en el texto de la mencionada Ley y que resultan de aplicación con rango de Ley formal desde que entraron en vigor. A este respecto, debemos reconocer que en la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 se observa una cierta deficiencia al no preci-

sar con claridad cuáles son las normas integradas en el texto de la Ley y elevadas de rango con carácter retroactivo. Sin embargo, y sin perjuicio de recordar que este Tribunal ha indicado en diversas ocasiones que las omisiones o deficiencias técnicas no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 CE) que las leyes puedan resultar tan acertadas y oportunas para unos como desacertadas e inoportunas para otros (SSTC 76/1990, de 26 de abril, F. 8, y 150/1990, de 4 de octubre, F. 8), no es menos cierto que, en el presente supuesto, la posible indefinición del alcance de la elevación de rango normativo no ha sido óbice para que, tanto en el Auto de planteamiento de la cuestión como en las alegaciones formuladas por las partes personadas se con venga en que se incluyen en el ámbito de aplicación del precepto las normas reglamentarias que regulan elementos relevantes de la relación jurídico-tributaria, entre las que se incluyen los reglamentos que han de ser tomados en consideración para la resolución del recurso contencioso-administrativo de que trae causa este proceso constitucional y, en particular, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1983, por el que se aprobó el Plan de Saneamiento de la zona quinta. En consecuencia, **no puede afirmarse que los defectos de técnica legislativa en que haya podido incurrir el precepto hayan redundado, en la presente ocasión, en una merma de la vertiente objetiva de la seguridad jurídica o certeza del Derecho.»**

FUNDAMENTO JURÍDICO UNDÉCIMO.- «Por lo que hace a las dudas que suscita la conformidad del precepto cuestionado a la que hemos denominado **vertiente subjetiva de la seguridad jurídica, reconducible a la idea de previsibilidad**, es preciso ponderar los diferentes elementos en presencia, pues sólo tras dicha ponderación será posible concluir si el art. 9.3 CE ha resultado vulnerado o si, por el contrario, la seguridad jurídica, que no es un valor absoluto, ha de ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos (STC 182/1997, F. 13). En los términos de la misma Sentencia, se trata de «un interrogante al que sólo puede responderse después de analizar las circunstancias específicas que concurren en el caso, especialmente la previsibilidad de la medida adoptada» (ibídem F. 13). En consecuencia, resulta oportuno recordar, una vez más, sumariamente, determinados aspectos concernientes a la génesis de la norma. Así, en la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1981, de 4 de junio, de Evacuación y Tratamiento de Aguas Residuales, se procedió a la creación de dos exacciones parafiscales, el canon de saneamiento y el incremento de tarifa, destinadas a la realización de las obras e instalaciones previstas en los planes de saneamiento. La percepción de estas exacciones, y por tanto la realización de las obras e instalaciones a que estaban afectas, requería del desarrollo reglamentario de las previsiones

legales. Ese desarrollo reglamentario se plasmó, entre otros, en los Decretos del Consejo Ejecutivo de la Generalidad 11/1983, de 21 de enero, 128/1984, de 5 de abril, y 150/1984, de 15 de marzo, que fueron anulados en primera instancia por Sentencias de la Sala Primera de la Audiencia Territorial de Barcelona de 20 de febrero de 1986 y 3 de febrero de 1987, al apreciarse que en su elaboración se había omitido el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica. Pendientes de resolución los recursos de apelación entablados por la Generalidad contra dichas Sentencias, que habían sido admitidos en ambos efectos por dicha Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 17/1987. Debemos subrayar que en el momento de procederse a la elevación retroactiva de rango de los reglamentos, éstos conservaban enteramente su vigencia, pues la desestimación de los recursos de apelación antecitados tuvo lugar por Sentencias de 7 de marzo de 1990 y 23 de abril de 1993, cuando el contenido de la Ley 17/1987 había pasado a formar parte del Texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1988.»

FUNDAMENTO JURÍDICO DUODÉCIMO.- «A la vista de las circunstancias del caso, interesa destacar el hecho de que la anulación de las normas reglamentarias mencionadas tuvo por causa exclusiva la concurrencia de un defecto de procedimiento, sin que en ningún momento las resoluciones judiciales apreciaran la existencia de un vicio de carácter sustantivo. En particular, en el propio Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo rechaza que dichas normas reglamentarias vulneraran el principio de reserva de Ley en materia tributaria, afirmando expresamente que en los arts. 11 a 15 de la Ley 5/1981 se contenía la regulación básica y suficiente de los elementos fundamentales de las nuevas figuras tributarias (fundamento noveno). Sin variar en ningún momento la perspectiva desde la cual debemos enfrentarnos con el problema, debemos convenir con el órgano judicial promotor de esta cuestión de inconstitucionalidad en que el deber de contribuir se hallaba ya suficientemente perfilado desde la Ley 5/1981. Ese deber no se vio alterado ni por las resoluciones judiciales anulatorias de las normas reglamentarias posteriormente integradas en el texto de la Ley 17/1987, que no contienen ningún reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas al respecto, ni por la elevación del rango de estas normas, puesto que al producirse ésta durante la vigencia de las mismas, según hemos destacado con anterioridad, ello no incidió negativamente en la confianza de los ciudadanos, quienes pudieron ajustar su conducta a la legislación vigente. Como ya dijimos en la citada STC 182/1997 (F. 12), en un supuesto que guarda semejanza con el pre-

sente, el precepto cuestionado carece de efectos constitutivos, en el sentido de que no introduce retroactivamente una modificación respecto de una situación que ya venía regida por la reiterada norma. **Ciertamente, de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, puede deducirse un deber de los poderes públicos de observar los trámites esenciales para la elaboración de las normas jurídicas, como correlato del interés legítimo de los ciudadanos en que la Administración Pública observe dichos trámites.** Ahora bien, tales principios constitucionales, no cubren una eventual expectativa de que los poderes públicos permanezcan pasivos ante la concurrencia de un vicio procedimental que afecte a una norma cuya aplicación pueda favorecer la consecución de un interés general. Pues bien, en el presente caso resulta indudable la concurrencia de claras exigencias de interés público que fundamentan la medida adoptada por la Ley 17/1987, en los términos de la STC 182/1997, F. 13. Concretamente, el legislador autonómico, ha tratado de garantizar la efectiva consecución de un interés de relevancia constitucional, como es la mejora de la calidad ambiental de las aguas (art. 45 CE), que podría verse seriamente quebrantado en la hipótesis de que no se hubiesen podido realizar las obras de saneamiento y depuración necesarias, sin que quepa apreciar en la solución finalmente adoptada vulneración alguna del principio de seguridad jurídica en su vertiente de previsibilidad del actuar acomodado a Derecho de los poderes públicos.»

SENTENCIA de 20-07-1981 RTC 1987/27

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables: seguridad jurídica: teoría de los derechos adquiridos.

FUNDAMENTO JURÍDICO DÉCIMO. «La supuesta inconstitucionalidad de la disposición adicional 5.^a se fundamenta por lo recurrentes en el artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto éste garantiza: A) La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; B) la seguridad jurídica; C) la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Es innegable que una reforma de Mutualismo Administrativo, acometida a partir de una situación jurídica anterior, plagada de quiebras, insuficiencias y desigualdades entre unas y otras Mutualidades y Montepíos existentes, sostenidos por muy dispares sistemas de cobertura, que determinaba, para algunos beneficios, prestaciones al menos satisfactorias, mientras que otros colectivos se desen-

volvían en plena carencia de recursos, es difícil que pueda evitar, si propicia la unidad y la eliminación de desigualdades, rozar el límite impuesto por el respeto de «todos» los derechos y «todas» las expectativas, y se comprende que despierte el recelo de los menos favorecidos por la reforma.

Cualquier proyecto legislativo de esta índole, máxime si implica la transformación de un sistema que contiene un componente sustancial de naturaleza pública estatutaria, es capaz de movilizar dialécticamente, en sentido opuesto, dos principios constitucionales: el de la igualdad y el de la seguridad, suscitando una tensión entre los mismos que es preciso afrontar mediante la búsqueda del equilibrio deseable que, sin que padezcan ni uno ni otro de estos principios, consiga, al mismo tiempo, posibilitar la función reformadora de la Administración Pública, permitir la alternativa legítima de las diversas opciones constitucionales, que determina el pluralismo político y promover la Justicia sin incurrir en arbitrariedad.

Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el artículo 9.3 de la Constitución –legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad– no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.

En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de **la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente.** La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.

La disposición adicional 5.^a es una norma cierta, precisa y formalmente publicada. No se aduce lo contrario, la seguridad jurídica no se ve afectada por incumplimiento de estos requisitos. Cabe interrogarse acerca de su posible carácter retroactivo; pero si lo contestamos afirmativamente, no puede decirse, sin más, que esa retroactividad engendre inconstitucionalidad.

El Ordenamiento jurídico, por su propia naturaleza, se resiste a ser congelado en un momento histórico determinado: ordena relaciones de convivencia humana y debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de progreso y de perfeccionamiento. Normalmente, lo hace así, al establecer relaciones «pro futuro». Pero difícilmente una norma puede evitar que la regla de futuro inci-

da sobre relaciones jurídicas preexistentes, que constituyen el basamento de las relaciones venideras, y es por ello que, a menudo, tales normas deben contener unas cautelas de transitoriedad que reglamentan el ritmo de la sustitución de uno por otro régimen jurídico. La incidencia de la norma nueva sobre relaciones consagradas puede afectar a situaciones agotadas. Entonces puede afirmarse que la norma es retroactiva, porque el tenor del artículo 2.3. del Código Civil no exige que expresamente disponga la retroactividad, sino que ordene que sus efectos alcanzan a tales situaciones. Pero **la retroactividad será inconstitucional sólo cuando se trate de disposiciones sancionadoras no favorables o en la medida que restrinja derechos individuales.**

Los recurrentes invocan, en este caso, la retroactividad respecto a situaciones jurídicas regidas por la Ley 29/1975, que pretendió establecer el Régimen Especial de Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado. Es, por tanto, a este régimen legal al que debemos remitir nuestro análisis. Si este análisis concluye en que la disposición adicional 5.^a no restringe los derechos individuales regidos por él, de forma tal que pueda ser tachada de inconstitucionalidad, podremos prescindir del Decreto 3065/1978, actualmente «sub judice», en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que sólo cobraría importancia si el análisis concluyera en la inconstitucionalidad de la disposición adicional 5.^a confrontada con la Ley 29/1975, porque, en tal caso, la vigencia del Decreto, que incide en aquella legalidad en el mismo sentido que la Disposición aquí impugnada, no dejaría de tener sus consecuencias. Apresurémonos a decir que la disposición adicional 5.^a de la Ley de Presupuestos no debe ser considerada inconstitucional por restrictiva —si lo fuera— de derechos individuales regidos por la Ley 29/1975.

Cierto es que, a los problemas del Mutualismo entonces existentes, se quiso dar «prudente solución», con el fin de respetar derechos adquiridos o en curso de adquisición». Y la Ley 29/1975 lo hizo, muy concretamente, conservando a los beneficiarios el derecho a la percepción «de las prestaciones que estuvieran en vigor, en la Mutualidad respectiva, al 31 de diciembre de 1973, sin incremento alguno de sus obligaciones».

Parece, en una primera aproximación al tema, como si el núcleo de la cuestión controvertida no consistiera en otra cosa que determinar si esa expresión —«en curso de adquisición»— envuelve una garantía, no ya de la cuantía de las prestaciones estáticas al 31 de diciembre de 1973, sino de las expectativas acordes con el régimen jurídico vigente en la misma fecha y establecido en los respectivos estatutos, expectativas frustradas por la disposición adicional 5.^a Pero no es éste el planteamiento correcto, desde el punto de vista de la constitucionalidad.

dad. Desde el punto de vista de la constitucionalidad, debemos rehuir cualquier intento de aprehender la huidiza teoría de los derechos adquiridos, porque la Constitución no emplea a expresión «derechos adquiridos», y es de suponer que los constituyentes la soslayaron, no por modo casual, sino porque la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la filosofía de la Constitución, no responde a exigencias acordes con el Estado de Derecho que proclama el artículo 1.º de la Constitución; fundamentalmente, **porque esa teoría de los derechos adquiridos**, que obliga a la Administración y a los tribunales cuando examinan la legalidad de los actos de la Administración, **no concierne al Legislativo, ni al Tribunal Constitucional** cuando procede a la función de defensa del ordenamiento, como intérprete de la Constitución. Cuando se trata de la defensa del ordenamiento constitucional, hemos de tener en cuenta que el concepto de «derecho individual» no puede confundirse con el «ius quaesitum»; el 9.3 —en todo o en parte— alude a los derechos fundamentales del título I y, para algunos, parece incluso excesivo que el principio constitucional de la irretroactividad alcance a las Leyes, restringiéndolo a los Reglamentos. **El principio de irretroactividad del artículo 9.3, en cuanto a las Leyes, concierne sólo a las sancionadoras no favorables, y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión. Fuera de ello, nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la Ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno».**

SENTENCIA de 31-03-2001 Ar. 3023

TRIBUNAL SUPREMO

Urbanismo. Intervención en la edificación y uso del suelo: parcelación ilegal: orden de reposición de terrenos al estado anterior: naturaleza no sancionadora: no se vulnera el principio de irretroactividad.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. «...2º Invoca también el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución, que afirma haber sido infringido por la sentencia de instancia al aplicar la citada Ley 10/1990 a unos hechos ocurridos antes de su entrada en vigor. Para desestimar este motivo de casación bastaría con indicar que **las medidas para el restablecimiento de la legalidad urbanística no tiene carácter sancionador y son independientes de las sanciones que, en su caso, pudieran imponerse.** Pero es que resulta que el artículo 25 de la Ley 10/1990 tiene la misma redacción que el artículo 184 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, que habría sido aplicable según la tesis de la parte recurrente».

SENTENCIA de 4-05-2001 Ar. 3119

TRIBUNAL SUPREMO

Costas y Playas. Concesión administrativa: revisión de oficio.

No se vulnera el principio de irretroactividad.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. «...En otro orden de ideas, lo dispuesto en aquel apartado 3, con la cobertura que para ello le presta la nueva Ley de Costas, no vulnera la prohibición constitucional (artículo 9.3) de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. De un lado, porque esa exigencia constitucional no se refiere a las normas que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino a las que afecten al ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o a la esfera general de protección de la persona. Así, por todas, se afirma en la STC número 104/2000, de 13 de abril, en cuyo fundamento jurídico 6, párrafo tercero, se lee que «[...] el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 10; 6/1983, de 4 de febrero, F. 2; 150/1990, de 4 de octubre, F. 8; 173/1996, de 31 de octubre, F. 3), a saber, que la «restricción de derechos individuales» ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual, el límite de dicho artículo hay que considerarlo como referido a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del Título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (STC 42/1986, de 10 de abril, F. 3) [...]. Y de otro, porque también es doctrina constitucional, reflejada entre otras en la STC 97/1990, de 24 de mayo, la que afirma que **lo que prohíbe el art. 9.3 CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores, pero no la incidencia de la nueva ley en los derechos en cuanto a su proyección hacia el futuro.**

SENTENCIA de 15-11-1999 Ar. 10039

TRIBUNAL SUPREMO

Medicamentos. Margen comercial y régimen transitorio: vulneración de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e irretroactividad.

Clases de irretroactividad. Retroactividad impropia.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. La retroactividad de las normas en nuestro ordenamiento viene marcada por determinados preceptos y criterios jurisprudenciales. El artículo 2.3 del Código Civil contiene una norma de aplicación subsidiaria, al establecer la irre-

troactividad de las leyes, si éstas no dispusieran lo contrario. El artículo 9.3 CE eleva a rango constitucional la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Y, en fin, el artículo 62.2 LRJ-PAC establece la sanción de nulidad para los reglamentos que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos. No existe, por tanto, una interdicción general de la retroactividad de las normas, pero en todo caso, cualquiera que sea el criterio interpretativo que se adopte en relación con el mencionado artículo 2.3 CC, ya se entienda que establece una regulación subsidiaria común para cualquier disposición escrita con carácter de generalidad, como ha entendido esta Sala en múltiples Sentencias (SSTS 22 de noviembre de 1980, 13 de noviembre de 1981, 26 de enero de 1982, 29 de febrero de 1982 y 15 de abril de 1997, o se mantenga la tesis que la entiende referida sólo a las disposiciones con rango de ley y que existe una prohibición absoluta de retroactividad para los reglamentos, lo cierto es que resultan ineficaces, con nulidad absoluta, las normas reglamentarias retroactivas que sean restrictivas de derechos individuales (cfr., STS 26-2-1999). Por otra parte, es bien conocida la diferencia de los **distintos niveles o grados de retroactividad**. Tanto de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional —que tiene una primera manifestación en la Sentencia 6/1983, de 4 de febrero, y luego múltiples referencias en sucesivas sentencias— como con la Jurisprudencia de esta Sala (SSTS 14 y 22 de junio de 1994, 5 de febrero de 1996 y 15 de abril de 1997, ha de distinguirse entre: una **retroactividad de grado máximo**, que aplica la nueva norma a la relación o situación básica creada bajo el imperio de la norma antigua y a todos sus efectos consumados o no; una **retroactividad de grado medio**, en la que la nueva norma se aplica a los efectos nacidos con anterioridad pero aún no consumados o agotados; y, en fin, una **retroacción de grado mínimo**, en la que la nueva normativa sólo tiene efectos para el futuro aunque la relación o situación básica haya surgido conforme a la anterior norma. Esta retroactividad de carácter mínimo, en la que se pretenden anular efectos «ex novo» a situaciones producidas con anterioridad a la propia norma, es aceptada pacíficamente por el Tribunal Constitucional y por este Alto Tribunal, ya que se trata de una retroactividad impropia, en la que la norma incide sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales no concluidas (SSTC 42/1986, 99/1987, 227/1988, 210/1990 y 182/1997, entre otras, y SSTS de 18 de marzo de 1995, 15 de abril de 1997, y 17 de mayo de 1999 entre otras muchas). Pues bien, conforme a las premisas expuestas, en el presente caso no puede entenderse que, por virtud de la disposición transitoria que se impugna, el RD 165/1997 resulta con una eficacia retroactiva contraria a las normas y principios mencionados, ya que la reducción de

márgenes que incorpora se proyecta al futuro, al referirse a la dispensación de especialidades farmacéuticas que se produzcan a partir de su entrada en vigor, y la norma transitoria lo que hace es prolongar durante veinte días la posibilidad de la venta a los precios correspondientes a los antiguos márgenes. Cosa distinta es que se considere insuficiente este plazo transitorio para limitar la incidencia económica del Real Decreto, siendo a lo sumo una retroactividad impropia la repercusión de que se trata en relación con los medicamentos adquiridos por los farmacéuticos a los almacenes a los precios correspondientes a los márgenes que se sustituyen por la nueva norma».

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. El Tribunal Constitucional, al referirse a la seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 CE, ha señalado que tal principio es la suma de certeza, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad (SSTC 27/1981, 99/1987 y 227/1988); pero descartada, en los términos expuestos, una retroactividad que fuera contraria a la seguridad jurídica, ésta implica para el derecho positivo, en lo que interesa al presente recurso, dos exigencias fundamentales: el de la certeza de la norma estatuida («derecho seguro»), de manera que sus previsiones puedan contemplarse sin insoportables márgenes de error; y que no se halle expuesta a cambios tan frecuentes e imprevisibles que impidan adecuar razonablemente a las sucesivas previsiones normativas las conductas de sus destinatarios («derecho previsible»). **Es claro que en el presente caso no se cuestiona la certeza de la norma sino la de la previsibilidad del cambio, lo que conecta, en este caso, el principio de seguridad jurídica, de formulación clásica en nuestro ordenamiento, con el también invocado de la confianza legítima.** Y es que este Tribunal ha acogido plenamente el principio que hoy aparece explícito en el artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, después de la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999. En efecto, y a partir de Sentencia de 28 de febrero de 1989 y, sobre todo, en sus últimas Sentencias esta Sala ha elaborado un **cuerpo de doctrina sobre el principio de «confianza legítima»**, perteneciente al ámbito de la seguridad jurídica y vinculado a otros principios como el de irretroactividad y protección de los derechos adquiridos, que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

a) El principio de la confianza legítima, que tiene su origen en el derecho administrativo alemán, ha sido reiteradamente asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE, Sentencias de 13 de julio de 1965 [asunto Lemmerz-Werk] de 16 de mayo de 1979 [asunto Tomadini], de 12 de abril de 1984 [asunto Unifrex], de 26 de abril de 1988 [asunto Hauptzollamt Hamburg-Jonas/P, Krücken], y sobre todo en la doctrina recogida en

Sentencias de 16 de noviembre de 1977, 21 de septiembre de 1988 y 10 y 29 de enero de 1995), y, en este sentido **forma parte del acervo que integra el derecho comunitario europeo, en el que los principios generales ocupan un lugar especialmente destacado.**

b) El principio resulta especialmente aplicable cuando **se basa en signos externos** producidos por la Administración suficientemente concluyentes, **unido a unos perjuicios** que razonablemente se cree que no se iban a producir (SSTS 28 de julio de 1997 y 23 de mayo de 1998).

c) **La virtualidad del principio puede comportar la anulación de la norma o del acto y, cuando menos, obliga a responder de la alteración** (producida sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) **de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento.** Aunque el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una determinada ventaja (SSTS 17 de febrero de 1998 y 19 de julio de 1999).

d) En la aplicabilidad del principio **han de ponderarse, además de la previsión del régimen transitorio y de la presencia de un interés público perentorio, el conocimiento previo de la medida y su previsibilidad** (STS 13 de julio de 1999).

Ahora bien, el principio invocado no puede desplegar su virtualidad en el presente supuesto, si se tiene en cuenta que la norma cuestionada se enmarca en una larga tradición de régimen de precio autorizado y márgenes de dispensación controlados para los medicamentos, que se incorpora a una Ley, de 20 de diciembre de 1990, la Ley del Medicamento (LM, en adelante) del que la Administración ha hecho frecuente y repetido uso, precediendo ordinariamente conversaciones y mecanismos de concertación que excluye no sólo la razonabilidad en la creencia de la permanencia de unos márgenes que son esencialmente modificables sino, incluso, la sorpresa en su cambio, puesto que no se produce de manera inopinada ni inusualmente brusca (téngase en cuenta que el anterior Real Decreto 86/1982, de 15 de enero, sobre márgenes profesionales no incorpora régimen transitorio y la Orden de 26 de julio de 1988 habilitaba a la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios para adoptar las medidas necesarias para su adecuada y efectiva aplicación, disponiéndose su entrada en vigor para el día siguiente de su publicación en el BOE). Todo ello con independencia de la presencia del indudable interés general acreditado en la tramitación del procedimiento de

aprobación del Real Decreto, y de que la norma reglamentaria incorpora un régimen transitorio, cuya insuficiencia no resulta acreditada en orden a que los farmacéuticos, en relación con el «stock» o existencias de sus farmacias, adoptasen las medidas pertinentes ante la entrada en vigor de los nuevos márgenes, dentro de los veinte días desde la publicación del Real Decreto, incluso en la situación económica antes descrita de coexistencia con el mismo período transitorio otorgado a los almacenes mayoristas».

SENTENCIA de 30-10-1999 Ar. 847

TRIBUNAL SUPREMO

Principios de seguridad jurídica e irretroactividad y su alcance en relación a la jurisprudencia.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. El segundo motivo de casación denuncia la vulneración por la Sala de instancia, al declarar la caducidad del recurso conforme a un criterio jurisprudencial iniciado con posterioridad a la interposición del recurso contencioso-administrativo, del artículo 9.3 de la Constitución que sanciona los principios de irretroactividad y de seguridad jurídica. Este segundo motivo de casación tampoco puede prosperar porque **el principio de irretroactividad, consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución, se refiere a las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales pero no contempla la irretroactividad de la jurisprudencia**, ya que ésta se limita a interpretar y aplicar las normas a hechos o supuestos ya acaecidos, de manera que por haber seguido la Sala de instancia una doctrina jurisprudencial consolidada después de haberse interpuesto el recurso contencioso-administrativo no ha quebrantado el principio de irretroactividad de las leyes, recogido por el citado artículo de la Constitución y por el artículo 2.3 del Código Civil. **Otro tanto cabe decir del principio de seguridad jurídica, recogido en el mismo artículo 9.3 de la Constitución, cuya vigencia no se desconoce por seguir la más reciente orientación jurisprudencial para resolver conforme a ella, respetándose dicha seguridad jurídica también con los cambios de criterio interpretativo cuando se justifican debidamente, pues lo contrario sería ignorar el significado de la jurisprudencia, recogido en el artículo 1.6 del Código Civil, cuya finalidad es la de guiar y orientar la función de aplicar las leyes al servicio de la mejor interpretación de éstas y de los principios generales del derecho, mientras que la estricta vinculación con el precedente constituiría un impedimento al cumplimiento de este fin, de modo que si en un principio la orientación jurisprudencial se inclinaba mayoritariamente por rehabilitar el plazo de presentación de la demanda en el**

supuesto contemplado por el artículo 121.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, posteriormente cambió de criterio con base en las razones anteriormente expuestas, razón por la que, a fin de no apartarse de la nueva orientación jurisprudencial, la Sala de instancia declaró caducado el recurso contencioso-administrativo, de manera que este segundo motivo de casación debe ser también desestimado».

SENTENCIA de 26-10-1999 Ar: 1391

TRIBUNAL SUPREMO

Impugnación por supuesta vulneración del principio de irretroactividad de disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales.

FUNDAMENTO JURÍDICO DÉCIMOTERCERO. «...No es admisible la reflexión que sobre este motivo efectúa la parte recurrente sobre el alcance y contenido del artículo 9.3 de la CE, en relación con la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, en la medida en que ya el artículo 2.3 del Código Civil no exige que expresamente se disponga la retroactividad y como ha recordado la jurisprudencia constitucional (así, en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia 70/1988), **la prohibición constitucional de retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados ni a las expectativas**, en la medida en que la eficacia de las disposiciones, a partir de su publicación, se proyectan sobre situaciones futuras y no afectan a situaciones consolidadas y no producen efectos retroactivos prohibidos cuando ellas son constitucionalmente legítimas.»

SENTENCIA de 15-01-2001 RJCA- 2001/537

TSJ DE CASTILLA LA MANCHA

Función pública: edad de jubilación forzosa y efecto retroactivo.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. «En cuanto a la posibilidad de que no ya la Administración, sino la Ley, en su concreta redacción, incluya un efecto retroactivo que la convertiría en inconstitucional a la luz del artículo 9.3 de la Constitución Española, debe señalarse que el Tribunal Constitucional ha resuelto la cuestión en sentido negativo en casos similares al presente. En este sentido, debemos remitirnos a la doctrina contenida, entre otras, en las SSTC 108/1986, 99/1987, 100/1989, o el auto 66/1987, de 21 de enero, reso-

luciones en las que el Tribunal Constitucional establece que si bien la existencia de una carrera funcional o de un derecho a la jubilación de sus integrantes son elementos que no están en la disponibilidad del legislador, sí lo está, en cambio, el modificar sus condiciones y, entre ellas, el momento en que ha de producirse la jubilación. De todo ello resulta que quien accede a la función pública no es titular de un derecho subjetivo a ser jubilado a la edad establecida para ello en el momento de su acceso, sino de una simple expectativa a que sea a tal edad. Sentado lo anterior, cae por su base la afirmación de que los preceptos aplicados vulneran el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 Constitución Española), pues, dado que no se pueden limitar derechos que no existen, la inaplicabilidad del principio al caso es evidente. Señala también el Tribunal Constitucional que la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico (sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981 de 20 julio, sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983 de 4 febrero, entre otras), y que de aquí proviene la prudencia que el Tribunal ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución Española, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta «a situaciones agotadas» (S. 27/1981 cit.), así como que «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad» (S. 42/1986 de 10 abril).»

SENTENCIA de 18-04-2000 RJCA- 2000/628

TSJ DE VALENCIA

Valores catastrales y principio de irretroactividad.

FUNDAMENTO JURÍDICO PRIMERO: (...)«Otra solución daría al traste con la seguridad jurídica inherente a la existencia de un registro valorativo a efectos del tributo, como el padrón del Impuesto, integrado por una valoración circunstanciada de los bienes inmuebles. Si pudiera admitirse la aplicación retroactiva de los valores catastrales se estaría añadiendo a la situación de gravamen en que se hallan los sujetos pasivos un efecto de inseguridad jurídica, en virtud del cual el tributo devengado el día primero del ejercicio correspondiente (artículo 75.1 de la Ley referenciada) se encuentra en una situación de incertidumbre objetiva respecto de la base imponible del

mismo. Este efecto, además de incompatible con el orden general de principios del artículo 9.3 de la Constitución Española, no es querido expresamente por el legislador, como lo demuestra el que en el apartado 3 del mismo artículo 75 citado, expresa que las variaciones que experimenten los bienes no tendrán eficacia sino en el ejercicio siguiente a aquel en el que tengan lugar. Consecuentemente, tanto si se opta por un criterio interpretativo conceptual de la institución, como si se indaga la voluntad del legislador, aparece que **la determinación del valor catastral tan sólo adquiere eficacia respecto del siguiente período impositivo**; lo que adquiere especial vigencia, si pensamos que la determinación de la base imponible se hace por la Administración y no en virtud del señalamiento de la misma por el sujeto pasivo en su declaración (cuestión distinta, y que plantea numerosos problemas, es que esa fijación la realice una Administración distinta de la municipal).»

SENTENCIA de 8-04-2000 RJCA- 2000/1683

TSJ DE ANDALUCIA (Sevilla)

Urbanismo y Publicidad en la vía pública. Vigencia y revisión del planeamiento: principio de irretroactividad y derechos adquiridos.

FUNDAMENTO JURÍDICO PRIMERO. «...La primera alegación de la actora se refiere a la consolidación de los derechos adquiridos, y a la consecuente vulneración del principio de irretroactividad, habida cuenta que la Disposición Transitoria Primera de la Ordenanza que nos ocupa impone a los titulares de los elementos publicitarios la obligación de adaptarlos a su normativa en el plazo de seis meses, sin perjuicio de los derechos adquiridos. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 10-1-1992, en un supuesto igual al ahora enjuiciado, decía que **se trata de un caso de posible aplicación del «ius variandi», cuya atribución a la Administración en casos íntimamente relacionados con la ordenación urbanística de las poblaciones, en el sentido más amplio, la habilita, según reiterada doctrina del propio Tribunal Supremo, para que, por unas u otras razones afectantes a los intereses públicos, considere improcedente que se siga autorizando lo que por la normativa anterior resultaba permitido**, cuya justificación se encuentra en la consideración de que, de otro modo, quedaría petrificada la situación jurídica de las diversas materias sobre las que el referido derecho de la Administración, puede proyectarse, sin que ello suponga, como se ha declarado en más ocasiones por la jurisprudencia, incluso del Tribunal Constitucional, que, al aplicar la nueva ordenación que afecta a situaciones precedentes, se dé a la misma efecto retroactivo. El Tribunal Supremo entiende que no se conculcan

los derechos adquiridos, y que tampoco se vulnera el principio de irretroactividad, pues se ha producido una alteración de las circunstancias, concretamente, de la normativa que la regula. Con arreglo a la anterior doctrina, debe ser desestimada la alegación, máxime cuando la actora ni siquiera disponía de licencia, y no cabe, por tanto, alegar la consolidación de los derechos adquiridos».

D) PRINCIPIO DE BUENA FE

SENTENCIA de 23-05-2001 Ar. 5414

TRIBUNAL SUPREMO

Doctrina de los actos propios y principio de buena fe.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. «El segundo motivo, al amparo del artículo 95.1.4 de la LJCA, invoca la infracción de la doctrina de los actos propios, se refiere a la sentencia del Tribunal Constitucional 198/1988 y a las sentencias de esta Sala de 31 de octubre de 1990 y 23 de octubre de 1991, invocándose, igualmente, la sentencia de la Sala Primera de 6 de junio de 1992. No es estimable el motivo en la medida en que la invocación de la **doctrina de los actos propios y de la buena fe en el ejercicio de los derechos**, preconizada en el artículo 7.1 del Título Preliminar del Código Civil no resulta quebrantada en la cuestión examinada, al decretar la imposibilidad de realizar actuaciones contra actos propios, **en cuanto significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar medidas de comportamiento contradictorio que encuentren su fundamento último en la protección que requiere la confianza que se debe haber depositado en el cumplimiento del comportamiento ajeno y en la regla de buena fe que impone un deber de coherencia en dicho comportamiento, limitando el ejercicio de los derechos objetivos**, puesto que la invocada doctrina del Tribunal Constitucional, con precedentes en las sentencias constitucionales 73/1988 y 67/1984, no ha sido vulnerada en la cuestión examinada. Tampoco constituyen un precedente válido para la estimación del recurso las sentencias de esta Sala de 31 de octubre de 1990 y 23 de octubre de 1991, la primera de las cuales se refiere a la prohibición de ir contra los actos propios en expediente reparcelatorio, que nada tiene que ver con la cuestión examinada y la segunda, por referirse, igualmente, a un tema de reparcelación económica que al igual que en el caso anterior, tampoco es determinante de la estimación del motivo. La referencia que se contiene en el motivo a la sentencia de la Sala Primera de 6 de junio de 1992 no puede considerarse como un precedente válido para la estimación, pues en ella, úni-

camente, se establece que con el fin de evitar perjudicar intereses públicos o privados o utilizar el fraude de ley (artículo 6.4 del Código Civil), se valora el principio de buena fe como límite al ejercicio de derechos subjetivos, teniendo en cuenta al precedente de la sentencia de 29 de enero de 1965.»

SENTENCIA de 24-01-1990 Ar. 349

TRIBUNAL SUPREMO

Actos propios. Buena Fe. Suelo y Ordenación urbana. Costeamiento de las obras de urbanización.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO (Sentencia apelada).-«El estudio de las actuaciones administrativas y judiciales nos lleva a recordar que uno de los principios que informan el Ordenamiento Jurídico es el de que **«Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe»** –artículo 7.º.1. del Título Preliminar del Código Civil–, **que se infringe o falta cuando** –como dice la Sentencia del Tribunal Supremo Sala Primera, de 29 de enero de 1965– **«... se finge ignorar lo que se sabe ... se realiza un acto equívoco para beneficiarse intencionadamente de su dudosa significación o se crea una apariencia jurídica para contradecirla después en perjuicio de quien puso su confianza en ella ...»**. La Jurisprudencia Contencioso-Administrativa ha venido haciendo frecuente uso de este principio general, en campos tan distintos como el de las notificaciones, los contratos administrativos, la expropiación forzosa ... etc., declarando que **«... el principio de buena fe es inspirador tanto para los actos de la Administración como para los del administrado»**. –Sentencia de la Sala Cuarta de 23 de enero de 1976–. 5.º Íntimamente ligado con el principio de la buena fe se encuentra el de los actos propios recogido, también con reiteración, por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, pues –como recuerda la Sentencia de la Sala Cuarta de 5 de junio de 1978, que cita Resoluciones anteriores de 11 de diciembre de 1969, 21 de abril de 1970 y 23 de junio de 1971, y cuya tesis vuelve a ser ratificada por la Sala 3.ª el 26 de diciembre del mismo año de 1978– **«... en esta Jurisdicción es aplicable el principio de Derecho, de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, cuando éstos, reúnan los requisitos y presupuestos previstos para ello ... pues si este principio vincula a la Administración, en justa reciprocidad también constriñe al administrado ...»**. 6.º Que la aplicación de esta doctrina conducirá a la desestimación del recurso, pues siendo todo proceso urbanizador anterior, o –a lo más– concurrente con el proceso de edificación –según taxativa previsión de la Ley del Suelo, quienes han intervenido activamente en las actuacio-

nes de promoción de viviendas— que en su día vieron condicionada la licencia de construir al abono de determinados gastos urbanizadores— no pueden ahora negarse a pagar so pretexto de que en la licencia se mentaba a los «propietarios», pues la figura del promotor adquiere unas dimensiones amplias y profundas —como recuerda la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 11 de octubre de 1974 y le hace participe, bajo el concepto amplio de «propietario» de las obligaciones derivadas de la Urbanización. 7.º En consecuencia, el juego de los principios de la buena fe y los actos propios, y el sentido finalista que al término propietario— en relación con las obras de urbanización— debe darse para resolver el caso enjuiciado, nos lleva a la conclusión de que están obligados a sufragar los gastos de urbanización quienes son titulares de un derecho de superficie en la forma y con el alcance que se recoge en el Hecho Segundo de la demanda; todo ello dejando a salvo las acciones civiles que a unos y otros pudieran corresponder entre sí como promotores, constructores, propietarios ... etc.»

SENTENCIA de 26-02-2002 JT 2002/645

TSJ DE VALENCIA

Impuestos y principio de buena fe.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO: «Centrada así la cuestión litigiosa, ha de señalarse que estamos **en presencia de un neto supuesto de incumplimiento por parte de la Administración del principio de buena fe en sus relaciones con los contribuyentes, toda vez que el demandante realizó una opción imposible conforme al ordenamiento vigente** (en aquel momento el artículo 94.1 de la Ley del Impuesto, Ley 18/1991, disponía al respecto que: «El período impositivo será inferior al año natural en los siguientes casos: ... c) Cuando el sujeto pasivo contraiga matrimonio conforme a las disposiciones del Código Civil. En este caso, será presupuesto para la interrupción del período impositivo la tributación conjunta del matrimonio con posterioridad a su celebración»), puesto que si decidía partir el período impositivo la declaración por el período postmatrimonial debía de ser necesariamente conjunta, y una vez constatada tal imposibilidad legal no procede a aplicar de oficio la opción más beneficiosa para el contribuyente —o, por lo menos, dejarle optar por las dos posibilidades que tiene (no partir el período impositivo tributando separadamente por todo él o partir el mismo y tributar el segundo período conjuntamente)— sino que le aplica de oficio la más gravosa.

Consecuentemente, entiende la Sala que **no hay base alguna para que la Administración proceda automáticamente a aplicar la tribu-**

tación separada por todo el período –pues el partir y tributar separadamente lo mismo puede ser interpretado presuntivamente como que se opta por la tributación separada a toda costa como que se opta por la partición en todo caso (lo cierto es que la única, y lógica, deducción racional de tal hecho es el que contribuyente opta por la menos gravosa solución)– y debió de aplicarse la más beneficiosa para el contribuyente o dejarle optar.

Por tanto, procede la estimación de la demanda, la anulación de la actuación administrativa y la nueva liquidación; ésta habrá de ser –toda vez que por ella opta el demandante en el suplico de la demanda– la de partir el período impositivo y tributar conjuntamente por el segundo período.»

*SENTENCIA de 17-07-2001 RJCA 2001/1196
TSJ DE ANDALUCIA (Sevilla)*

Caducidad de la concesión de un camping: situación de precario en la ocupación de dichos terrenos y adjudicación de un nuevo camping en terrenos aún no determinados por informes desfavorables de la Administración autonómica: principio de buena fe.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. «La parte demandante fundamenta básicamente su pretensión de anulación de dichas resoluciones administrativas, por haber incurrido las mismas en arbitrariedad, desviación de poder y vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima, partiendo de la base de que no eran procedentes los acuerdos impugnados de extinción y desalojo de las instalaciones del camping que venía explotando en virtud de una concesión administrativa, ya que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Cartaya, en sesión ordinaria celebrada el 17 de mayo de 1993, acordó adjudicar a don Francisco F. M., único licitador, la explotación del nuevo camping sito en la playa de San Miguel y el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 31-5-1993, acordó declarar válida la licitación y adjudicar la construcción y explotación del nuevo camping, según lo recogido en el Pliego de Condiciones y que los terrenos que se le ofrecieron y señalaron en los planos correspondientes a la fecha de la firma del contrato no coincidían con los que se aprobaron con el Pliego de Condiciones, por lo que no era ajustada a derecho la extinción y desalojo ordenada por la Administración municipal, hasta que se pusieran a su disposición los terrenos realmente adjudicados....».

FUNDAMENTO JURÍDICO SEXTO. «...En definitiva y con respecto a la existencia de una vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima del ciudadano en la actuación de la Administración, alegada por la parte demandante, hay que decir que de un

análisis de la actuación administrativa impugnada, no se puede afirmar que ha existido vulneración de dichos principios, pues el Ayuntamiento ha tratado de buscar de un modo reiterado una solución a este problema de la ubicación del nuevo camping, a los efectos de que por parte del adjudicatario del mismo, el hoy recurrente, se pudiera iniciar cuanto antes la construcción y explotación del nuevo camping, para atender las necesidades turísticas de la zona, aunque han surgido **impedimentos legales externos** a la actuación municipal, que ha dado lugar a que la ubicación final del lugar donde deba ir situado el nuevo camping, dependiera de los informes favorables tanto desde un punto urbanístico, forestal, medioambiental, turístico, que emitiera la Administración autonómica con competencia en dicha materia, **por lo que hay que concluir que no ha existido en la actuación administrativa impugnada, esa arbitrariedad y desviación de poder** tan repetida por la parte actora en su demanda para fundamentar la anulación de dichos acuerdos administrativos y tampoco la vulneración de los principios mencionados».

SENTENCIA de 14-05-2001 RJCA 2001/1423

TSJ DE PAIS VASCO

Función Pública. Negociación colectiva de las condiciones de trabajo y principio de buena fe: aprobación de condiciones por el Gobierno cuando la negociación ha terminado sin acuerdo.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «Se alega por el Sindicato recurrente que el Decreto impugnado es nulo porque la Administración ha actuado de forma contraria a la buena fe e incurriendo en abuso de derecho, lo que se plasma tanto en la actitud de la Administración durante el proceso negociador, como en el propio Decreto cuya exposición de motivos no se compadece con el contenido del Decreto. La primera cuestión constatable es que el proceso negociador se abrió en enero de 1998 y finalizó en julio de 1998, y que estas reuniones de 1998 venían precedidas por las desarrolladas durante 1997. La primera consideración que debemos efectuar es que el Decreto impugnado supone el ejercicio de una competencia que se ejerce por el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en defecto de Acuerdo en la negociación o cuando no se alcance la aprobación expresa y formal a que se refiere el art. 35 de la Ley 9/1987, contemplada en el art. 37.2 de la Ley 9/1987 en relación con el art. 5 de la Ley 6/1989. La primera consideración que debemos efectuar es que el presupuesto para que el Gobierno (en este caso Autonómico) ejerza su competencia de establecer las condiciones de empleo es que la negociación haya terminado sin acuerdo (o que no se haya ratificado el

Acuerdo alcanzado). La parte recurrente alega que, en el caso concreto, el ejercicio de esta facultad es abusivo o contrario a la buena fe, porque no es suficiente con que la Administración haya negociado, sino que es necesario que dicha negociación se haya llevado a cabo con la voluntad de llegar a un acuerdo, y no con el ánimo de no llegar a acuerdo alguno. **En el ámbito de la negociación colectiva el deber de negociar de acuerdo con el principio de buena fe se satisface cuando se inicia el proceso negociador y se mantienen mientras haya posibilidades de éxito, pero no se extiende a la obligación de alcanzar un acuerdo, ni a mantener abierta indefinidamente la posibilidad negociadora**, cuando menos si no se aportan propuestas novedosas suficientes para desbloquear el proceso. (...) Este breve relato de los avatares de la negociación es expresivo de que se inició con un propuesta negociable por parte de la Administración; es decir, que existía un margen de maniobra tanto por parte de la Administración como por parte de las centrales sindicales, y no permite concluir que la Administración inició el proceso negociador con una posición predeterminada para no alcanzar el Acuerdo y preconstituir el presupuesto para el ejercicio de la facultad de determinar unilateralmente las condiciones de trabajo del personal de Osakidetza. Cuestión distinta es que al Acuerdo no se alcanzara, pero el deber de negociación conforme a la buena fe no incluye el deber de alcanzar el acuerdo pretendido, o de mantener abierta «sine die» las vías de negociación hasta que se alcance un acuerdo. Por lo tanto, no se comparte el motivo alegado de que la Administración ha ejercido su facultad sin que existiera negociación previa, y por lo tanto, al margen del art. 37.2 de la Ley 9/1987».

SENTENCIA de 11-12-2000 JUR 2001/79049

TSJ DE VALENCIA

Licencia de apertura de estación de servicio. Principio de buena fe y doctrina de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «La cuestión de fondo propiamente dicha planteada en el presente recurso, en cuanto tendente a la declaración de la nulidad de la resolución de la Alcaldía de Chilches de 16 de abril de 1997 sobre la concesión de licencia municipal para una actividad de centro de distribución de carburante, debe ser resuelta, como ya resolvió esta misma Sección en la sentencia de 15 de diciembre de 1999 referenciada mas arriba, a la luz de los principios generales del derecho. Como ha afirmado, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 febrero 1992: «**Los principios generales del Derecho, esencia del ordenamiento jurídico, son la**

atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios «informen» las normas –artículo 1.4 del título preliminar del Código civil– y que la Administración esté sometida no sólo a la ley sino también al Derecho –artículo 103.1 Constitución Española–. Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios».

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. «La pretensión de la recurrente conculca el principio de buena fe en relación con la doctrina de los actos propios como afirma la sentencia de Tribunal Supremo de 24 enero 1990 «El estudio de las actuaciones administrativas y judiciales nos lleva a recordar que uno de los principios que informan el ordenamiento jurídico es el de que «Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe» –artículo 7.1 del título preliminar del Código Civil–, que se infringe o falta cuando –como dice la sentencia de Tribunal Supremo de 29 enero 1965, Sala 1ª–, «...se finge ignorar lo que se sabe... se realiza un acto equívoco para beneficiarse intencionadamente de su dudosa significación o se crea una apariencia jurídica para contradecirla después en perjuicio de quien puso su confianza en ella...». La jurisprudencia Contencioso-administrativa ha venido haciendo frecuente uso de este principio general, en campos tan distintos como el de las notificaciones, los contratos administrativos, la expropiación forzosa... etc., declarando que «...el principio de buena fe es inspirador tanto para los actos de la Administración como para los del administrado». Sent. 23 enero 1976, Sala 4ª. Íntimamente ligado con el principio de la buena fe se encuentra el de los actos propios recogidos también con reiteración, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, pues –como recuerda la Sent de 5 junio 1978 de la Sala 4ª, que cita RR 11 diciembre 1969, 21 abril 1970 y 23 junio 1971 anteriores, y cuya tesis vuelve a ser ratificada por la Sala 3ª el 26 diciembre del mismo año de 1978 «...en esta jurisdicción es aplicable el principio de Derecho, de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, cuando estos, reúnan los requisitos y presupuestos previstos para ello... pues si este principio vincula a la Administración, en justa reciprocidad también constriñe al administrado.». En efecto, si del contrato de arrendamiento celebrado entre Gasofer, SL y Dyneff Española S.A se desprende sin ningún género de dudas que el objeto o finalidad del mismo era destinar los terrenos a la construcción y explotación de un centro de distribución de productos petrolíferos, se actúa contra la buena fe y los propios actos cuando tanto en vía administrativa como la jurisdiccional se trata de impedir que por la arrendataria se alcance tal finalidad, privando al recurrente de legitimación para la interposición del presente recurso. En consecuencia, procede

reconocer la conformidad a derecho de la resolución impugnada y desestimar el recurso planteado.»

SENTENCIA de 24-11-2000 RJCA 2000/1735

TSJ DE BALEARES

Revisión de actos. El principio de buena fe y actuación en servicio de los ciudadanos impide archivar una reclamación por causa de una deficiencia formal que ya consta subsanada al tiempo de acordarse dicho archivo.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «...Con independencia de lo anterior, se comparte el criterio de que formalismos subsanables no deben impedir un pronunciamiento sobre el fondo, al exigirlo así los principios que rigen la actividad administrativa (art. 3 Ley 30/1992). Para el caso que nos ocupa la deficiencia formal no es la de «no subsanar la falta de aportación de poder de representación» sino «no subsanarla en el plazo concedido para la subsanación». El archivo de la reclamación sería perfectamente legítima si, transcurrido el plazo de subsanación y su prórroga, el TEAR hubiese decretado inmediatamente ese archivo antes de que se presentase el poder. No obstante, desde el momento en que se produce una dilación en resolver a partir del momento en que vence la prórroga, y entretanto se subsana la deficiencia, la Administración ya no puede legítimamente archivar por un defecto formal que ya le consta subsanado. Ciertamente que se subsana fuera de plazo, pero la Administración también resuelve pasado un tiempo desde que venció el plazo de subsanar y **no parece muy conforme con el principio de buena fe y actuación en servicio de los ciudadanos (art. 3 Ley 30/1992), archivar una reclamación por causa de una deficiencia formal que ya consta subsanada al tiempo de acordarse dicho archivo.** Por todo ello, debe estimarse el recurso y ordenarse la retroacción para que prosiga la tramitación de la reclamación económico-administrativa.»

SENTENCIA de 29-07-2000 RJCA 2000/1475

TSJ DE BALEARES

Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública derivada de acto legislativo. Urbanismo y medio ambiente. Derechos generados por proceso urbanizador: aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «A partir de la sentencia de 17 de febrero de 1998 del Tribunal Supremo, y otras como la de

9 de febrero de 1999 ya mencionada, éste ha venido señalando que, «de la jurisprudencia de esta Sala se infiere que puede existir responsabilidad de la Administración, aun tratándose de actos legislativos, bajo el régimen anterior a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando se producen daños o perjuicios en virtud de actos de aplicación de las leyes y existe un sacrificio patrimonial singular de derechos e intereses económicos legítimos que pueden considerarse afectados de manera especial por las actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable. Para examinar si esto es así es menester utilizar varios criterios. Entre ellos reviste singular interés, en primer lugar, el relacionado con la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones. Estos conceptos, utilizados habitualmente por nuestra jurisprudencia, están estrechamente relacionados con el **principio de confianza legítima** enunciado por el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas. **La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración** (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) **de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja».**

SENTENCIA de 7-11-2000 RJCA 2000/2585

AUDIENCIA NACIONAL

*Función Pública. Negociación colectiva y principio de buena fe;
exclusión unilateral de materia a negociar.*

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «Pero sentado lo anterior, y a efectos del reconocimiento de la situación jurídica pedida en la demanda, hemos de analizar el alcance de la obligación de negociar. Y lo haremos desde dos aspectos, el primero, en la afirmación del principio de buena fe en la negociación que ha de regir el comportamiento de las partes en la misma, acuñado ya en la jurisprudencia y el Derecho laboral; y el segundo, el espíritu que encierra el artículo 7 del Convenio 151 de la OIT. En el primer aspecto señalado, hemos de

afirmar que los principios desarrollados en la rama social del Derecho han de servir de criterio inspirador en la solución de los conflictos de los funcionarios públicos en sus relaciones de trabajo con la Administración, puesto que tales relaciones tienen las notas de prestación de servicios y ajenidad propias de las relaciones laborales, si bien con las especialidades derivadas de la naturaleza funcionarial de la relación jurídica. **Ahora bien, la obligación de negociación de buena fe, es predicable en el ámbito de la función pública**, no ya sólo porque la actuación de buena fe es un Principio General del Derecho, sino también porque ninguna especialidad de la función pública afecta a la negociación a la luz de tal principio. **La buena fe engloba la imposibilidad de obstruir una negociación colectiva con medios de presión mientras la misma se produce, pero también, y fundamentalmente, el intento serio y razonado de llegar a acuerdos sobre el objeto de la negociación.** Tal principio se deduce igualmente del artículo 7º del Convenio 151, al señalar que las medidas que hayan de adoptarse comprenden, no sólo el pleno desarrollo de los procedimientos de negociación colectiva, sino también su utilización, lo que supone una actuación dinámica tendente a que tal negociación sea efectiva. Sin embargo el principio que venimos examinando, negociación efectiva y de buena fe, no implica la necesidad de alcanzar un acuerdo —aunque sí de intentarlo—, siempre que el desacuerdo no sea imputable a actitudes obstruccionistas de las partes. En este punto hemos de señalar: 1.—que la Administración vulneró la Ley —en los términos señalados— al excluir de la negociación de manera unilateral el incremento retributivo; 2.—que la Administración tenía la obligación de negociar de buena fe el incremento que nos ocupa; y 3.—que la Administración no tiene obligación de llegar a un acuerdo sobre tal aspecto.»

E) DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS

SENTENCIA de 17-01-2000 RTC 2000/16 *TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Principio «venire factum proprium non valet»: limitaciones en el ámbito del Derecho Público.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO: (...) «Y, por otra parte, que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de «venire factum proprium», surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, **significa la vinculación del autor a una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito en el sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después**

un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos. Quiere ello decir que aunque tal doctrina puede ser aplicable a las relaciones jurídicas regidas por el Derecho administrativo y por el Derecho público en general, como ha venido reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sólo puede serlo con las necesarias matizaciones, que no la desvíen de los principios rectores que constituyen su fundamento último, que son, como acabamos de recordar, la protección de la confianza y la protección de la buena fe, de lo que se deriva que si el juego de tales principios puede encontrar alguna conexión con la idea de seguridad jurídica, ninguna conexión guarda en general con el cuadro de derechos fundamentales y libertades públicas y queda, por consiguiente, fuera del ámbito del recurso de amparo, enderezado siempre a la preservación de los derechos fundamentales y libertades públicas. Por esta misma razón, la cuestión suscitada bajo la invocación de la doctrina de los actos propios se sitúa en el plano de lo que tantas veces hemos llamado cuestión de legalidad ordinaria, no siendo una materia residenciable en la vía de amparo constitucional por no entroncar o entrar en conexión con ningún derecho de carácter fundamental (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 9; 73/1988, fundamento jurídico 5; 117/1988, fundamento jurídico 2)».

SENTENCIA de 20-06-2002 (Sala 1^a)

TRIBUNAL SUPREMO.

Requisitos de eficacia de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO: «...El principio general de derecho que sostiene la inadmisibilidad de venir contra los actos propios, como consecuencia del principio de buena fe y de la exigencia de observar una conducta coherente dentro del tráfico jurídico, exige que los actos propios sean inequívocos, en el sentido de crear, definir, fijar, modificar, extinguir o esclarecer sin duda alguna una situación jurídica afectante a su autor y asimismo que exista una contradicción o incompatibilidad según el sentido de la buena fe que hubiera de atribuirse a la conducta precedente —sentencias, por citar tan sólo en las recientes, de 18 Ene. 1990, 5 Mar. 1991, 4 Jun. y 30 Oct. 1992, 12 y 13 Abr. y 20 May. 1993, 17 Dic. 1994, 31 Ene., 30 May. y 30 Oct. 1995, 21 Nov. 1996, 29 y 30 Abr., 12 May., 15 Jul., 30 Sep. y 30 Nov. 1998, 4 Ene., 13 Jul., 1 Oct. y 16 Nov. 1999 23 May., 25

Jul. y 25 Oct. 2000, 27 Feb., 16 y 24 Abr. y 7 May. 2001, y un largo etcétera—...».

SENTENCIA de 4-03-2002 Ar:2259

TRIBUNAL SUPREMO

Costas y Playas. Caducidad de concesión. Ocupación en precario.

Doctrina general sobre los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «El segundo de los motivos de casación, tanto del recurso interpuesto por los arrendatarios, como del de la propiedad, denuncia, con amparo en el artículo 95.1.4º de la anterior Ley de la Jurisdicción, en el que también se ampararán los restantes, la infracción del principio que prohíbe ir contra los propios actos. El núcleo de tales motivos es, en efecto, el indicado, sosteniendo, en suma, que la conducta que ha mantenido la Administración desde la construcción del edificio supone su aceptación, no siéndole lícito ahora, como hace en la resolución impugnada, contradecir su conducta anterior. (...)

A) Tiene dicho la jurisprudencia de esta Sala (sentencias, entre otras, de 23 de junio de 1971, 24 de noviembre de 1973, 26 de diciembre de 1978, 25 de noviembre de 1980, 26 de septiembre de 1981 y 2 de octubre de 2000) que **la aplicación del principio que prohíbe ir contra los propios actos requiere, respecto de éstos, que se trate de actuaciones realizadas con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, definiendo una situación jurídica de manera indubitada.** En esta misma línea, la jurisprudencia de la Sala de lo Civil de este Tribunal Supremo tiene declarado (así, por todas, en la sentencia de 9 de mayo de 2000): «el principio general de Derecho que veda ir contra los propios actos («nemo potest contra proprium actum venire»), como límite al ejercicio de un derecho subjetivo o de una facultad, cuyo apoyo legal se encuentra en el artículo 7.1 del Código Civil que acoge la exigencia de la buena fe en el comportamiento jurídico, y con base en el que se impone un deber de coherencia en el tráfico sin que sea dable defraudar la confianza que fundadamente se crea en los demás, precisa para su aplicación la observancia de un comportamiento (hechos, actos) con plena conciencia de crear, definir, fijar, modificar, extinguir o esclarecer una determinada situación jurídica, para lo cual es insoslayable el carácter concluyente e indubitado, con plena significación inequívoca, del mismo, de tal modo que entre la conducta anterior y la pretensión actual exista una incompatibilidad o contradicción, en el sentido que, de buena fe, hubiera de atribuirse a la conducta anterior; y esta doctrina (recogida en numerosas sentencias de la Sala, como las de 27 enero y 24 junio 1996; 16 febrero, 19 mayo y

23 julio 1998; 30 enero, 3 febrero, 30 marzo y 9 julio 1999) no es de aplicación cuando la significación de los precedentes fácticos que se invocan tiene carácter ambiguo o inconcreto (sentencias de 23 julio 1997 y 9 julio 1999), o carecen de la trascendencia que se pretende para producir el cambio jurídico (...).

B) Ese preciso significado no es, en modo alguno, el que cabe ver en las actuaciones administrativas con las que se dice que entra en contradicción la resolución impugnada. Repasando las actuaciones que se alegan, resulta lo siguiente: a) No podemos dar por cierto lo que parece afirmar la representación procesal de los arrendatarios, en el sentido de que en el año 1951 la Administración aprobara expresamente la obra de que se trata. Se opone a ello la afirmación de la Sala de instancia, no combatida adecuadamente en esta casación, que recogimos en la letra c) del fundamento de derecho segundo de esta sentencia (es evidente, tal y como se deduce de los autos, que el proyecto que dio lugar al edificio nunca llegó a ser aprobado por la Administración, pues lo único que llegó a autorizarse «(...) fue el proyecto replanteado de 1951 que, con las lógicas modificaciones, estaba en consonancia con los términos del antiguo proyecto sobre el que se otorgó el título de 1933»), la cual, además, concuerda con la alegación de la propiedad de que fue en el año 1952 cuando el concesionario solicitó autorización para construir el edificio de autos. b) El silencio de la Administración, no adoptando una resolución expresa sobre esa solicitud; la construcción del edificio a la vista, ciencia y paciencia de aquélla; y su prolongada existencia sin reacción en contra, no tienen aquel preciso significado, sino, de un lado, el de denegación de la solicitud, pues éste es el efecto del silencio ante peticiones que pretenden la ocupación privativa o el uso anormal del dominio público, y, de otro, el de dejadez en el ejercicio de las potestades de control y reacción contra las ocupaciones y usos ilícitos. En este sentido, conviene recordar lo ya dicho por este Tribunal en sus sentencias de 7 de julio de 1994 (2) y 1 de marzo de 2001, dictadas también en supuestos de declaración de caducidad de concesiones otorgadas sobre el dominio público marítimo-terrestre (merenderos en la playa de la Barceloneta): **«(...) los efectos del silencio de la Administración ante las peticiones de los administrados están prefijados legalmente y, en los casos en que son negativos, como en el presente, la inactividad de aquélla no significa aquiescencia alguna con lo solicitado, sino justamente lo contrario, su denegación, (...) que no provoca efecto beneficioso alguno para los solicitantes, quienes, en cualquier caso, pudieron impugnarlo, (...) la inactividad de la Administración (mientras duró) sólo benefició a los concesionarios possibilitándoles el uso de terrenos de dominio público, pero en absoluto puede impedir que, llegado el caso, se declare la caducidad de la concesión «cualquiera que**

sea el tiempo transcurrido», tal como dispone el artículo 92 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas».c) **Tampoco cabe atribuir aquel significado, sino tan sólo el de mero cumplimiento de funciones administrativas derivadas de la realidad existente, a las inspecciones que se citan**, realizadas por razones sanitarias, o de prevención del buen funcionamiento de instalaciones eléctricas, o relacionadas con las funciones propias del salvamento litoral. d) **Ni a los actos administrativos por los que la Administración Municipal otorgó permisos o licencias para la realización de obras diversas**; o al que, en ejercicio de competencias sobre el orden público, otorgó autorización gubernativa para la apertura de un bar-bodega; pues unos y otro, partiendo de la realidad de la edificación, no tienen más significado que el de fiscalizar la posibilidad de la concreta obra o actividad pretendida. e) **Ni, en fin, al cobro de tasas o impuestos diversos**, o al del mismo canon, que no tienen más significado que la exigencia, a quien de «facto» está situado en la posición de beneficiario del servicio, o de sujeto pasivo del hecho imponible, o de ocupante del dominio público, de la contraprestación económica correspondiente a tal posición.

C) **El fin último de aquel principio no es sino la protección de la confianza legítima y de la buena fe**. Pero no son estos valores los que se conculcan respecto de quien, como la propiedad, no ha podido desconocer que ocupaba el dominio público para un objeto y finalidad no amparado, sin la menor duda, por su título concesional. Ni su protección es causa bastante para el reconocimiento, frente a todos, de derechos que, como los de los arrendatarios, no dependen sino del derecho del arrendador.

D) Aquella dejadez de la Administración competente para reaccionar contra las ilícitas ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre pudo comportar, ciertamente, el olvido por su parte de los principios de actuación que proclama el artículo 103.1 de la Constitución. Pero de ello, lo que no cabe es que haya de seguirse un efecto beneficioso para el ilegal ocupante, más allá del inherente al tiempo en que disfrutó de la ilícita ocupación. O lo que es igual, al poner fin a ésta, no se infringe el citado precepto, sino que se actúa en consonancia con él.

E) Como ya hemos dicho con ocasión de supuestos similares (así en las sentencias de 7 de julio de 1994 (2), 7 de mayo de 1999, 11 de diciembre de 2000, 1 de marzo y 11 de mayo de 2001 referidas a la caducidad de concesiones para la construcción de merenderos en la playa de la Barceloneta), el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo (actual artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) es rigurosamente inaplicable al caso de autos, ya que se refiere a los supuestos de revisión y anulación de oficio por la Administración de sus propios actos, mientras que aquí nos hallamos ante

una declaración de caducidad de una concesión administrativa por incumplimiento de las condiciones, lo que es totalmente distinto.(...)

SENTENCIA de 28-05-2001 (Sala 3ª)

TRIBUNAL SUPREMO

Falta de recurso de la orden de demolición de un inmueble. Negativa a pagar los gastos. Doctrina de los actos propios.

«En tal situación, se presenta escrito de propietarios del inmueble el 19 Feb. 1990 afirmando que según el decreto antecitado, se debe proceder a la demolición de la parte declarada en ruina inminente parcial, dentro de los cinco días siguientes y adopción de medidas de seguridad, y «con el fin de no interferir el procedimiento iniciado», y debido a la premura de tiempo, para ejecutar en demolición y la adopción de medidas de seguridad, se pide que se proceda a la demolición acordada, así como a tomar las medidas de seguridad que se estimen convenientes, siendo de su exclusiva los daños que pudieran producirse por la demora en cumplimentar el aseguramiento o demolición y «siendo por nuestra cuenta los gastos que ello origine previo presupuesto y justificación de los mismos», ante el cual se dicta decreto el 2 Mar. 1990, en el que se afirma que visto este escrito del propietario, y dado el peligro inminente existente, se dispone la ejecución de las obras de demolición acordada, y las medidas de seguridad necesarias en el resto del inmueble, que se realizarán por ejecución sustitutoria, y que dada la urgencia y complejidad de las obras, no se adelanta presupuesto del coste de las mismas, y una vez terminadas se practicará la liquidación correspondiente, requiriendo a la propiedad para el pago de su importe final y definitivo.

Dicho decreto, debidamente notificado, a la propiedad con los requisitos legales no fue recurrido por la misma, por lo que aceptó y asumió el contenido del mismo.

Una vez realizadas las obras, se dictó el Acuerdo recurrido de 28 Oct. 1991, en el que se requería de pago a la parte recurrente, por la cantidad ya indicada de 7.313.197 ptas., importe de las citadas obras, con la correspondiente liquidación y justificación de las mismas.

Es claro, que nadie puede ir contra sus propios actos, y si la parte recurrente aceptó y asumió el contenido del decreto de demolición y adopción de medidas de seguridad, de 7 Ago., de 1989, así como los términos del Acuerdo de la propia Gerencia de 2 Mar. 1990, no puede aquí y ahora, aducir vulneración del procedimiento seguido para la adopción del Acuerdo impugnado, en el que se concretaba el importe de las obras materializadas y asumidas por dicha parte. No hay pues infracción de los artículos citados ni de la jurisprudencia alegada».

SENTENCIA de 21-12-2000 Ar. 10487

TRIBUNAL SUPREMO

*Actos propios. Suelo y ordenación urbana. Consultas urbanísticas.
Carácter vinculante inexistente.*

FUNDAMENTO JURÍDICO SEXTO. «Como segundo motivo se alega la infracción del principio de los actos propios. Para los recurrentes el acto propio y declarativo de derechos es la respuesta que dio el Ayuntamiento a la consulta urbanística ya citada. También a este motivo hemos contestado en la sentencia de 10 de abril de 2000, con estas palabras: «Pretende la aplicabilidad de dicha doctrina a la información urbanística emitida por la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla el 13 de mayo de 1988, que señalaba que el fondo edificable de las fincas de la calle Pagés del Corro esquina a San Vicente de Paúl era de 25 metros. Sin embargo, no existe ninguna conexión entre los supuestos resueltos por las sentencias citadas por la parte recurrente y el que aquí se considera. Como acertadamente advierte la Gerencia Municipal de Urbanismo recurrida, es numerosa la jurisprudencia de esta Sala que declara que la información urbanística responde a un trámite meramente informativo, sin contenido decisivo, y su contenido nunca es vinculante para la Administración». En efecto, este Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que **la Administración no está vinculada a las respuestas que da a las consultas urbanísticas (sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir por daños y perjuicios)**. Así lo ha declarado, v. gr. en sentencias de 3 de mayo de 1990, 18 de octubre de 1996, 12 de marzo de 1996, 22 de marzo de 1995 y 3 de diciembre de 1999, entre otras. En consecuencia, la respuesta que dio el Ayuntamiento de Sevilla en fecha 13 de mayo de 1988 no impedía aprobar posteriormente un Estudio de Detalle en el que se fijara un fondo edificable distinto, porque aquélla no creaba derechos para quien efectuaba la consulta».

FUNDAMENTO JURÍDICO SÉPTIMO. «Finalmente, se alega infracción de los artículos 9.3 y 33 de la Constitución Española, pero no hay tal, porque: a) Dada la naturaleza de la consulta urbanística, la actuación administrativa contraria a ella no infringe el principio de seguridad jurídica....».

SENTENCIA de 01-02-1999 Ar. 1633

TRIBUNAL SUPREMO

Doctrina de los actos propios y límites en el Derecho público.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. «El único motivo ya adelantado se argumenta en los siguientes términos: se citan diver-

sas sentencias del Tribunal Supremo en las que se alude al principio «venire contra factum proprium non valet», se considera que tal principio es aplicable a la actuación de la Administración Pública, y se afirma que la sentencia de instancia, al confirmar los actos administrativos originariamente impugnados, no respeta tal principio. Y ello es así, según la parte, porque obra un acto, de 31 de octubre de 1989, por el que el Director General de Pesca, Marisqueo y Acuicultura comunica al Delegado periférico del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de Villagarcía de Arosa que estaba llevando a cabo la investigación para la realización de las Bases de Revisión de los polígonos de viveros flotantes del Distrito de Cambados y, que «con el fin de dar cumplimiento a los criterios de la comisión de revisión, en el sentido de dar la oportuna concesión a los viveros que, contando con la autorización provisional de la Comandancia de Marina, estuvieran en explotación», le rogaba que diera las órdenes oportunas para que se remitiera copia de las autorizaciones provisionales a las bateas en la relación que se adjuntaba, entre las cuales se encontraba la batea de la recurrente fondeada en la cuadrícula número 20 del Polígono H de Cambados. Por consiguiente, según el razonamiento expuesto en el recurso, por mor del principio invocado, sólo podía exigirse dos requisitos que concurrían en la actora: contar con la autorización provisional de la Comandancia de Marina y estar [la batea] en explotación.

Tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia de este Alto considera que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes «venire contra factum proprium». Ahora bien, este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma. O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los «actos propios» sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método

ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta.

Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley (arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos. O, dicho en otros términos, **no puede decirse que sea legítima la confianza que se deposite en un acto o precedente que sea contrario a norma imperativa.**

Sobre la base de la doctrina expuesta no puede acogerse el motivo de casación esgrimido por dos razones. En primer lugar, porque, en el propio planteamiento de la parte, no se trata de justificar que el acto que se invoca como constitutivo de la actuación propia, contra la que no podría ir la Administración, el de 31 de octubre de 1989, por el que el Director General de Pesca, Marisqueo y Acuicultura se dirige al Delegado periférico del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de Villagarcía de Arosa en la interpretación que del mismo se hace en el recurso, esté en el ámbito de las facultades que el ordenamiento confería a la Administración (que ésta podía prescindir de la exigencia de la autorización de fondeo) y, por ende, era susceptible de generar una confianza legítima que no podía ser defraudada por una actuación posterior de la Administración contraria a dicho acto. En segundo lugar, y sobre todo, porque el permiso provisional al que se refiere la indicada comunicación, naturalmente distinto de la concesión o autorización definitiva que se pretende, no excluye la exigencia de estar en posesión acreditada de «autorización de fondeo del artefacto» que es la razón de la denegación efectuada por el acto administrativo que confirma la sentencia de instancia. Y en definitiva, ni siquiera utilizando literalmente el término de permiso provisional, puede decirse que el acto denegatorio contradiga el previo de 31 de octubre de 1989, si se advierte la circunstancia de que, según la propia Comandancia de Marina, documento 28 de marzo de 1983, la recurrente había solicitado el fondeo y la Delegación del Gobierno había devuelto el expediente «denegándolo».

SENTENCIA de 11-07-1997 Ar. 5931

TRIBUNAL SUPREMO

Sanidad. Conciertos asistenciales: interpretación del convenio suscrito entre el INSALUD y Hospital Provincial. Doctrina de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEXTO. «Tampoco podemos acoger el alegato que critica la invocación de la doctrina de los propios actos por parte de la sentencia recurrida. En contra de lo que alega la apelante dicha doctrina recoge en realidad un principio general del Derecho, válido tanto en Derecho interno como incluso en el ordenamiento internacional, que proscribe que en el mismo proceso una parte sostenga válidamente posiciones contradictorias o que se excluyen entre sí. La doctrina es, sin duda, pertinente y aplicable al presente caso, en el que –debemos anticiparlo ya– tampoco se ha probado adecuadamente que el Insalud haya incumplido la cláusula 4.^a del concierto. En efecto, las liquidaciones provisionales formuladas por la propia Diputación Provincial para el año 1987 (folio 18 del expediente) y para el año 1988 (folio 21) muestran que dicha Entidad aplicó las cuantías previstas en la Orden Ministerial 26 enero 1987 (Tarifa 1.2.1, de Hospitales Especiales, Grupo II, Nivel III, en cuantía de 5.137 ptas.) para los servicios de hospitalización con intervención de médicos de la Seguridad Social. Existe, así, una contradicción patente entre la protesta por la existencia de un desequilibrio contractual derivado de haber realizado prestaciones no pactadas en el concierto de 1970, y la conducta de la propia parte que sostiene dicho alegato, cuando liquida por los mismos períodos en contra de lo que afirma ser su posición esencial e indeclinable. Esa contradicción es significativa, dada la falta de prueba del desequilibrio contractual que la parte apelante aduce».

SENTENCIA de 9-10-2001 Ar. 9714

TRIBUNAL SUPREMO

Impuestos y domicilio fiscal. Principio «venire contra factum proprium non valet».

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «...C) En la sentencia de instancia se comete la incorrección de declarar, en cierto modo, la prevalencia del domicilio declarado a efectos del Padrón de habitantes sobre el declarado a efectos tributarios (el que figura en la autoliquidación de un ejercicio posterior del Impuesto y en el DNI de la declarante), con una ostensible quiebra del principio de especialidad; todavía mayor si se tiene en cuenta que, en este caso, el hacer prevalecer el domicilio declarado el 23 de noviembre de 1992 a efectos del padrón

sobre el indicado en la comentada autoliquidación un año después, el 28 de diciembre de 1993, implica un manifiesto olvido de que «lo que es posterior es lo que deroga a lo anterior» y no al revés. Y por ello, el Ayuntamiento, y también la obligada tributaria, tenían que estar y acomodarse a este último domicilio, por elemental imperio de la regla «venire contra factum proprium non valet»; y es que, si, como tiene declarado el Tribunal Constitucional, «**lo esencial que hay que proteger es la confianza, que se basa en la coherencia del comportamiento en las relaciones humanas y negociales**», forzoso es destacar la incoherencia extrema del proceder observado por quien, consciente y deliberadamente, entiende que su domicilio fiscal es el declarado más de un año antes a la indicación efectuada en la autoliquidación posterior y, no obstante ello, acciona contra el Ayuntamiento porque éste se ha atendido a los datos de dicha última liquidación tributaria».

SENTENCIA de 15-05-2001 JUR 2001/235261

TSJ DE PAIS VASCO

Expropiación forzosa. Inclusión de bienes en la relación definitiva de afectados. Liberación de expropiación. Contradicción y doctrina de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO PRIMERO. «Doña. Elisa C. L. impugna el Acuerdo de 3 de diciembre de 1996 del Pleno del Ayuntamiento del Llodio por el que se declara la liberación de expropiación forzosa (para ejecución del Proyecto de Apertura de Avda. Zumalakarregi y urbanización de Herriko Plaza) de determinadas parcelas (...), por entender que no ha sido necesaria la ocupación de bienes o derechos, y entender que desaparecidos los bienes arrendados se extingue el arrendamiento, lo que se había producido con anterioridad al inicio de la expropiación. Los motivos de impugnación resumidamente expuestos son: 1.—Vulneración del principio de buena fe y confianza legítima. 2.—La Administración no puede revocar los actos declarativos de derechos; podría declarar la nulidad por los trámites del procedimiento del art. 102 de la Ley 30/1992 el impugnar mediante el denominado recurso Contencioso-Administrativo de lesividad, pero no privar de efectos a un acto válido del que deriven derechos subjetivos. Las facultades de anulación y revocación están sujetas a los principios de equidad y buena fe. 3.—Se alega la doctrina de los actos propios de la Administración».

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «El motivo impugnatorio central de la parte recurrente es la afirmación de que habiendo sido incluidos en la relación definitiva de bienes y derechos afectados por la expropiación la titularidades arrendaticias que se indican en el

fundamento jurídico segundo, se ha dictado por la Administración un acto declarativo de derechos favorable a los recurrentes, que supone la existencia misma de la titularidad arrendaticia y que ésta se ve afectada por las expropiación, que no puede ser revocada unilateralmente mediante un acuerdo posterior. Como resulta de los arts. 15 y 17 de la LEF (arts. 15 y ss REF) la Administración debe dictar una resolución explícita sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin expropiatorio, debiendo el beneficiario formular una relación concreta e individualizada, en la que se describan en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación. Esta resolución explícita es un reconocimiento formal de la necesidad de ocupación (art. 25 LEF en su inciso inicial), e inicia el expediente expropiatorio singulariza los bienes a expropiar, su extensión y sus titulares, lo que supone un reconocimiento de su condición de parte en el expediente expropiatorio; y permite el control de la causa expropiandi, de la existencia de alternativas de ocupación de bienes distintos, de fiscalización de la extensión de la ocupación. La inclusión de los titulares de derechos arrendaticios en la relación de bienes y derechos, por lo tanto, supone el reconocimiento formal por parte de la Administración de que quienes figuran en dicha relación tiene la condición de parte en el expediente expropiatorio. La parte recurrente sostiene, como presupuesto de su pretensión, que la inclusión de las titularidades en la relación de bienes y derechos es un acto declarativo de derechos, es decir, es un acto por el que la Administración declara que los titulares arrendaticios ostentan esta titularidad material y jurídicamente, de forma que aún cuando se tratara de un derecho inexistente, debe ser indemnizado, por el procedimiento legalmente establecido. El Acuerdo inclusión de los recurrentes en la relación definitiva de bienes y derechos supone el reconocimiento formal de que son afectados por la expropiación, y que son parte en el expediente expropiatorio que se inicia con dicho; Acuerdo. De este reconocimiento formal, y de la posición de parte expropiada en el procedimiento expropiatorio iniciado no podría extraerse la conclusión ni de que los bienes, derechos o titularidades incluidas en la relación deban ser necesariamente ocupadas (es en el acta de ocupación donde se materializa la misma), ni que deban ser necesariamente indemnizados aunque no existan material o jurídicamente, o pertenezcan a otro titular. **Es decir, la inclusión en la relación de bienes y derechos, que no es sino un reconocimiento formal en garantía de los afectados, no crea ni modifica las situaciones materiales o jurídicas preexistentes.** Por lo tanto, los recurrentes al haber sido incluidos en la relación definitiva de bienes y derechos eran parte en el procedimiento expropiatorio, y ésta es la única posición jurídica reconocida por dicho

Acuerdo. El único derecho declarado era, consecuentemente, el de ser tenidos por parte en dicho procedimiento expropiatorio, e instar su prosecución. En el supuesto concreto, este Acuerdo fue precedido por el Acuerdo de 22 de julio de 1985, en el que la Corporación aprobó, por mayoría, los criterios de indemnización de quienes se encontraban en la posición de los recurrentes. Se planteó ante la Corporación la situación de los alegantes de derechos de arrendamiento sobre bienes siniestrados con anterioridad al inicio de la expropiación, y se acordó la solución económica correspondiente al concepto de capitalización de 5 años de la depreciación de los bienes arrendados, sean locales de negocio o viviendas en sus diversas clases. Con la misma fecha se comunicó a los recurrentes que se iba a proceder al derribo del edificio, sin que de ello se derive perjuicio para los posibles derechos que a Vd le pudieran corresponder en consecuencia, sin perjuicio del derribo del edificio, se seguirá adelante con el procedimiento del acuerdo de 22 de julio de 1985; y tras la aprobación de la relación de bienes y derechos, con fecha 4-12-1985, se abrió el período para el trámite de mutuo acuerdo en la fijación del justiprecio. Es decir, que cuando se acordó la inclusión en la relación de bienes y derechos de los derechos de los recurrentes, era conocida por el Ayuntamiento la situación real del inmueble, al parecer siniestrado tras las inundaciones de agosto de 1983, y desocupado desde 1977 como consecuencia de la declaración inicial de ruina, finalmente revocada en la STSJPV de 23-7-1982, por lo que, en principio, no concurría causa de resolución de los contratos de arrendamiento por la causa del art. 114.10 de la LAU/1964, si bien estuvo en suspenso la relación contractual. Tras las inundaciones de 1983 es un hecho no controvertido que el edificio resultó afectado como consecuencia de las mismas (que incidieron sobre la situación preexistente nunca reparada). A partir de este momento, se estaba ante la eventual concurrencia de la causa de resolución prevista en el art. 118 de la LAU/64, puesto que según resulta del expediente administrativo el edificio Casa Grande resultó destruido en sus dos terceras partes, quedando sólo las paredes exteriores. Conocida esta circunstancia la Administración decidió, primero en el Acuerdo de 22-7-1985, y posteriormente en el Acuerdo de 25-11-1985 (ambos firmes) reconocer afectado por la expropiación el derecho arrendaticio de los recurrentes aunque pudiera estar incurso en la causa de resolución del art. 118 de la LAU, y fijar un criterio indemnizatorio, sin que conste que se ejercitara acción resolutoria por el arrendador, ni que se declarara la ruina inminente del inmueble (al menos formalmente). Básicamente el Acuerdo ahora impugnado viene a reconocer que no existía causa para la inclusión de estos afectados en el expediente expropiatorio, ni para la fijación previa de criterios indemnizatorios (posición mantenida por uno de los grupos políticos municipales), si

bien adopta la forma de liberación de la expropiación, puesto que lo que no existe no puede ser ocupado. Sin embargo, la posición jurídica de los recurrentes respecto del derecho arrendaticio era conocida por el Ayuntamiento en todos sus aspectos cuando se adoptó la decisión por mayoría de establecer criterios indemnizatorios, y reconocer esta situación jurídica como afectada por el proyecto que justificó la expropiación. No existe ningún elemento fáctico ulterior, excepto el hecho de que la STS 27-12-1994 dejó firme el Acuerdo de 25-11-1985, que explique cómo lo que se consideró existente por el Ayuntamiento de Llodio, deja de serlo, salvo una reconsideración por parte del propio Ayuntamiento de Llodio de su previa decisión adoptada en el Acuerdo de 22-7-1985, respecto de los aspectos jurídicos de la posición de los afectados. El Acuerdo ahora impugnado viene a afirmar que no fue necesaria la ocupación de los derechos, porque no existían al estar resulto el contrato de arrendamiento por pérdida del bien. Pero esta cuestión tanto en el Acuerdo de 22-7-1985, como en el Acuerdo de 25-11-1985 se valoró, por una decisión mayoritariamente adoptada y firme, de forma distinta cuando se inició el expediente expropiatorio. **Al actuar de esta forma la Administración viene contra sus propios Acuerdos sin acudir a la vía de revisión de oficio de los actos administrativos, o a la declaración de lesividad que vinieron a reconocer el derecho de estos afectados (a quienes denominaron alegantes de derechos arrendaticios) a ser indemnizados como afectados por el proyecto que justifica la expropiación,** en los términos del Acuerdo de 22-7-1985, posición que se mantuvo en el Acuerdo de 25-11-1985 (incluso cuando se había procedido, al parecer, a la demolición física del edificio). Estima en conclusión la Sala que procede estimar parcialmente la demanda interpuesto, declarando la nulidad del expediente expropiatorio, y reconociendo a los recurrentes el derecho a la prosecución del trámite del expediente expropiatorio iniciado.»

SENTENCIA de 5-05-2000 RJCA 2000/2250

TSJ DE NAVARRA

Procedimiento administrativo. Aportación extemporánea de documentación. Doctrina de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «Así fijada la cuestión planteada ha de decirse que la presentación extemporánea no puede acarrear, «a posteriori» la inadmisión de la documentación y no valoración de la misma. Y ello por las siguientes razones: a) La inadmisión de la documentación debió acordarse por la Administración instructora del procedimiento, y al no haberlo hecho ésta, existe un acto

propio de la misma con claras consecuencias jurídicas, ya que tal admisión se realizó de forma consciente, no respondiendo a una incorporación rutinaria de dichos documentos al expediente, tan es así que esta documentación sirvió de base a la ulterior propuesta de resolución. **No se puede ulteriormente desconocer el hecho propio de la Administración** –en su conjunto al tratarse de un procedimiento complejo en el que por razones tutelares le corresponde a una Administración la tramitación y a otra su resolución–, **y declarar de forma retroactiva la inadmisibilidad de la documentación**, sin perjuicio de las facultades que pudieran corresponder al órgano con potestad decisoria final».

SENTENCIA de 28-12-1999 RJCA 1999/4695

TSJ DE CASTILLA- LA MANCHA

Deportes. Concepto de Administración a los efectos de aplicar la doctrina de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. «(...)Plantean con carácter previo la parte demandada y codemandada a este Tribunal la posible concurrencia de la causa de inadmisibilidad contemplada en el art. 82.b), en relación con el art. 28.4 de la Ley Jurisdiccional, al entender que no puede accionar la Federación de Gimnasia de Castilla-La Mancha contra las medidas cautelares adoptadas por el Comité de Disciplina Deportiva de Castilla-La Mancha en la providencia impugnada, al estar actuando en el ejercicio de funciones públicas, y actuar el mismo como superior jerárquico de las funciones delegadas a la Federación; de tal suerte que en lo que si refiere a la anulación de controles, sería únicamente las gimnastas y los clubes perjudicados con esta medida cautelar los que sí tienen la legitimación activa para interponer el recurso contencioso-administrativo que hoy nos ocupa. Argumentos que han de ser asumidos por este Tribunal para declarar la concurrencia del óbice procesal planteado, al existir ya doctrina de la Sala sobre un supuesto prácticamente idéntico, en la Sentencia núm. 498 de fecha 4 de septiembre de 1997, recaída en el recurso tramitado con el núm. 58/1995, cuando en los fundamentos segundo y tercero se señala: «*Segundo*: Tal y como señala el TC en sentencia de 14-5-1993, el art. 28.4 LJCA, más que negar propiamente legitimación activa a los órganos de un Ente público, lo que establece es el principio que prohíbe accionar frente a actos propios, partiendo de que en el supuesto de Administraciones o Entes públicos la voluntad y la decisión administrativa es imputable al Ente como tal y no a sus órganos, y que manifestada aquélla a través del acto que agota la vía administrativa, los órganos inferiores, aunque discrepen del pa-

recer de quien emitió el acto que puso fin a dicha vía, no pueden residenciar tal discrepancia en sede contenciosa, al integrar también la misma persona o Ente público...».

SENTENCIA de 7-05-1997 RJCA 1997/2264

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA

Impugnación de un acuerdo sindical por parte de uno de sus firmantes.

Doctrina de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO PRIMERO. «Como se oponga causa de inadmisibilidad del presente contencioso por falta de legitimación de la parte actora, cuyo encaje normativo lo sería en el art. 82, b) de la Ley Jurisdiccional, lógico resulta comenzar por el estudio de esta cuestión antes de ver el fondo del asunto, si procediere.

Indica el Gobierno de Navarra que la parte actora intervino en el acuerdo sindical sobre «condiciones de empleo» realizado en febrero de 1992 y constituida la Comisión Paritaria en junio del mismo año se alcanzaron los Acuerdos 20 mayo 1993 en los que se pactaban entre las partes los principios a seguir en la valoración de méritos. Pero no sólo ello, sino como pone de manifiesto el Gobierno Foral, «no solamente fueron objeto de negociación los principios generales sino también el desarrollo de los mismos, esto es los **concretos baremos de méritos** a contemplar ...» y «así en la sesión de la Comisión Paritaria de 10 de febrero de 1994 se aprobaron los baremos de méritos que no son otros que aquellos que resultan incorporados ... a la Orden Foral impugnada (folio 27 del expediente administrativo)».

Efectivamente esta postura no sólo es un «venire contra proprium factum», sino que alcanza el grado de causa de inadmisibilidad del presente contencioso por falta de legitimación de la parte actora, firmante de los pactos, impugnante de lo que ella aprobó en su día.»

SENTENCIA de 18-01-2001 JT 2001/413

AUDIENCIA NACIONAL

Impuestos. Principio «venire contra factum proprium non valet».

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «Siguiendo la STS de 1-2-1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª Recurso de Casación núm. 5475/1995) en cuanto al principio «venire contra factum proprium non valet», se considera que tal principio es aplicable a la actuación de la Administración Pública, y tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia del TS considera que el principio de buena fe protege la confianza que fundamentalmente

se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que **dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes «venire contra factum proprium».** Ahora bien, **este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica** que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma. O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los «actos propios» sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley (arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos. O, dicho en otros términos, **no puede decirse que sea legítima la confianza que se deposite en un acto o precedente que sea contrario a norma imperativa».** Afirma la demandante que la Administración ha ido contra los «actos propios», ya que las pólizas en que se documentan las operaciones habían sido previamente autorizadas, como pólizas propias del contrato de seguro, de modo expreso por el Ministerio de Economía y Hacienda. De acuerdo con lo establecido en los artículos 6.4 y 23.4 de la Ley 33/1984, de 2 agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, se precisaba autorización administrativa cuando se hubiere solicitado la autorización inicial para el

ejercicio de la actividad aseguradora o la ampliación a nuevos ramos de seguro, siendo así que aquí se obtuvo tal autorización por Orden Ministerial de 28-4-1986 ampliándose la inscripción de modalidades, entre ellas el seguro de vida Libreta KD, en virtud de Orden Ministerial de 16-7-1986. Ahora bien, ello no puede llevar a la conclusión de que cualquier operación instrumentada en pólizas previamente autorizadas sea, de modo necesario, un contrato de seguro pues, para ello, es imprescindible que se ajusten a los exactos y propios términos de la autorización previamente concedida, ya que en otro caso no cabe hablar de vinculación de la Administración por sus propios actos y además en el presente caso, por lo expuesto en el fundamento jurídico antecedente, los contratos instrumentalizados en las libretas KD de La Caixa vulneraban una norma prohibitiva con rango de ley».

SENTENCIA de 24-07-2000 (Sección 6ª)
AUDIENCIA PROVINCIAL DE MADRID
Principios que sustentan la doctrina de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO: (...)«Repárese en que la máxima venire contra factum proprium expresa de forma inmediata la esencia de la obligación de comportarse **de acuerdo con la buena fe que a partir de ella se alumbra la totalidad del principio. La inadmisión de la contradicción con una propia conducta precedente se asienta en la misma exigencia de uberrima fides que fundamentalmente impone el mantenimiento de la palabra, el pacta sunt servanda, y la restricción del deber de prestación inicua a través del principio de buena fe**, ya fue llevada a cabo por el antiguo concepto romano de la fides a través del elemental entendimiento de que la concepción textual del vínculo debía ser sustituida por una concepción leal del mismo; en otros términos: en lugar de la letra, atender al espíritu de la convención o el pacto. El elemento duradero en este proceso tendencial de cambio ético-jurídico venía constituido por la virtud jurídica de la constantia, de **la lealtad, que hace incompatible a la contradicción propia con la responsabilidad jurídica. Así, el principio venire contra factum proprium está profundamente arraigado en la justicia personal**, a cuyo elemento más interno pertenece la veracidad. Sin embargo, **este principio no es idéntico con el deber ético de veracidad**, sino dolus prasens –tan hipotético como el dolus agit–, una figura convencional de la tradición jurídica a causa de la falta de toda imputabilidad, sin conexión garantizada con una infracción personal ético-jurídica. Frente a como lo entiende la juzgadora a quo, este principio no presupone necesariamente el que, ora de mala fe, ora con negligencia culpable, se cree una expectativa en la otra parte, pues la

exigencia de confianza no es obligación de veracidad subjetiva, sino –como en la moderna teoría de la validez de las declaraciones de voluntad– el no separarse del valor de significación que a la propia conducta puede serle atribuido por la otra parte –*Nam quae facta laedunt pietatem existimationem verecundiam nostram* [Papiniano, en D. 28, 7, 15]–. Más simplemente, **el brocardo analizado es una aplicación del principio de la confianza en el tráfico jurídico y no una específica prohibición de la mala fe o de la mentira.**

La conducta nuclear de la que se predica, en el caso litigioso, la contravención de la conducta precedente es de una parte omisiva, negativa, un **non facere: dejar de pasar al cobro los recibos cuando se encontraba obligado a presentarlos en la entidad bancaria domiciliataria**, máxime cuando a su instancia se modificó el precedente sistema de pago mediante transferencia. Por ello, es de aplicación al supuesto controvertido la doctrina de los actos propios. Repárese en que **los actos contra los que no es lícito accionar son aquéllos que por su carácter transcendente, o por constituir convención, causen estado, dilucidando inalterablemente la situación jurídica de su autor, o aquellos que vayan encaminados a crear y modificar o extinguir algún derecho, causando estado y definiendo inalterablemente la situación jurídica del autor de los mismos** (S 16 Jun. 1989). No merecen, en cambio, la calificación de actos propios los que no dan lugar a derechos y obligaciones o no se realizan con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho (TS S 16 Jun. 1984). **El principio de que nadie puede ir contra sus propios actos sólo tiene aplicación cuando –lo que acaece en el caso presente– lo realizado se oponga a los actos que previamente hubieran creado una relación o situación de derecho que no podría ser alterada unilateralmente por quien se hallaba obligada a respetarlas** (TS S 16 Jun. 1984).

SENTENCIA de 28-01-2000 AC 2000/697

AUDIENCIA PROVINCIAL DE ALMERÍA

Seguro obligatorio de automóviles. Indemnización. No es necesaria la firmeza de las resoluciones judiciales para que sea aplicable la doctrina de los actos propios.

FUNDAMENTO JURÍDICO PRIMERO: (...) «Sin embargo, la documental practicada en esta alzada, consistente en testimonio de particulares de dicho pleito precedente, permite constatar un dato fundamental, aducido por lo demás en el escrito de apelación que hoy nos ocupa: una vez dictada la sentencia estimando parcialmente la demanda interpuesta por el conductor contra el Consorcio de Compensación de Seguros, éste interpuso recurso de apelación, limitando

la impugnación exclusivamente al pronunciamiento sobre intereses devengados. Con ello resulta evidente que, en el proceso antecedente girado en torno a los mismos hechos, **el Consorcio se aquietó a la decisión judicial en cuanto establecía la realidad del hecho y la existencia del automóvil inidentificado que provocó el siniestro**, siendo además digno de destacar que el escrito de apelación del Consorcio en aquellos autos fue presentado en enero de 1998, es decir, antes iniciarse la litis que hoy nos ocupa. **Es irrelevante a estos efectos que la sentencia antecedente carezca de firmeza por pender de recurso de apelación, puesto que, como hemos indicado, dicha apelación se reduce a la cuestión del interés devengado por la indemnización que allí se fijó, de manera que el pronunciamiento judicial, en la parte que estima parcialmente la demanda, es un mínimo ya intangible, aparte de resultar aplicable el principio «non venire contra factum proprium».** De mantenerse ahora la decisión judicial aquí recurrida, condicionada en su momento como hemos dicho por la ausencia de parte de la prueba solicitada, se vulneraría dicho principio básico y se daría lugar a sentencias palmariamente contradictorias sobre el mismo hecho, lo cual sería especialmente inadmisibles precisamente cuando la demandada que aquí discute el siniestro en sí lo admitió en el otro proceso».

F) DOCTRINA DEL ACTO CONSENTIDO

SENTENCIA de 19-05-1995 RTC 1995/93

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Derecho de acceso a la función pública. Legitimación para impugnar los actos del proceso de selección si no se impugnaron las bases de la convocatoria. Doctrina del acto consentido.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. «La demanda de amparo, por una parte, y el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal y del Ayuntamiento de Valencia, por otra, ofrecen argumentaciones de distinta naturaleza por lo que atañe al caso controvertido. Los recurrentes entienden que las resoluciones de la Alcaldía de Valencia impugnadas atentan contra sus derechos fundamentales, reconocidos en los artículos 14 y 23.2 CE, por cuanto nombran funcionarios en propiedad a quienes han utilizado los puntos obtenidos al valorar la antigüedad como mérito para superar los tres ejercicios de que constaba la oposición. Si bien reconocen que los méritos están admitidos como aplicables en nuestro ordenamiento, los consistentes en haber prestado servicios, como contratados e interinos, que deben computarse y

valorarse, no pueden suplir la falta de capacidad, puesto que el artículo 23.2, en relación con el 103.3 CE, obliga a respetar en todo caso la capacidad. En relación con los aspectos formales de su demanda, consideran que la circunstancia de no haber impugnado las bases que han dado lugar a las resoluciones recurridas, no es obstáculo para la viabilidad de la pretensión que se formula, porque la lesión no la producen las bases sino los actos administrativos recurridos. En este plano procesal, es en el que se fundamentan tanto la oposición a la demanda del Ministerio Fiscal como la del Ayuntamiento de Valencia para solicitar de este Tribunal la denegación del amparo. **El Fiscal**, sin entrar a examinar la cuestión de fondo, interesa la inadmisión del recurso por falta de agotamiento de la vía judicial previa (artículo 43.1 LOTC). En este sentido **entiende que si los actuales demandantes de amparo no recurrieron y se sometieron a las reglas establecidas en las bases que regían la oposición, que fueron recurridas por otros opositores sin éxito, no pueden ahora pretender una supuesta violación de derechos fundamentales por el resultado de la estricta aplicación de los baremos previstos en dichas bases, ya que ello supondría un recurso indirecto, fuera de plazo, contra las propias bases.** Finalmente y en semejantes términos, la representación del Ayuntamiento de Valencia entiende que las resoluciones combatidas constituyen directa ejecución de unas bases de la convocatoria declaradas conforme a derecho por sentencia firme del Tribunal Supremo y por ello solicita la inadmisión del presente recurso de amparo.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «Cuestión previa, por tanto, al examen de las pretensiones de los recurrentes es la de resolver los motivos de inadmisibilidad que plantean tanto el Ministerio Fiscal como el Ayuntamiento de Valencia. El Fiscal solicita la inadmisión del presente recurso por falta de agotamiento de la vía judicial previa (artículo 43.1, *in fine* LOTC). Sin embargo, la petición que formulan los recurrentes ante este Tribunal, no está dirigida a una anulación de las bases de la convocatoria como pretensión autónoma, sino que se anuda al acto concreto de aplicación de los criterios contenidos en las mismas, solicitando, así la nulidad de las Resoluciones de la Alcaldía de 2 de noviembre de 1988 y 6 de febrero de 1989, y de la Sentencia de 29 de septiembre de 1993 que las confirma. La pretensión de los actores se basa en que, al amparo de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, les sea reconocido su derecho. No puede, por tanto, estimarse la causa de inadmisibilidad de su recurso, puesto que los demandantes han seguido, hasta plantear en esta sede el recurso de amparo, todos los cauces procedimentales a los que estaban obligados ante la jurisdicción ordinaria contra las Resoluciones que impugnan, agotando con ello la vía judicial. Cuestión distinta, y más plausible, sería la de abordar si la presente demanda incurre en extemporanei-

dad, toda vez que las bases fueron declaradas conformes a los artículos 14 y 23.2 CE por sentencia anterior del Tribunal Supremo de fecha 12 de septiembre de 1987, con ocasión de su impugnación por parte de otros opositores que no recurrieran en amparo dicha Sentencia. Cuestión que, de forma implícita, también plantean el Ministerio Fiscal y la representación del Ayuntamiento de Valencia. El primero, cuando estima que no se puede pretender una supuesta violación de derechos fundamentales por el resultado de la estricta aplicación de los baremos, ya que ello supondría un recurso indirecto, fuera de plazo, contra las propias bases. La segunda cuando aduce que las bases fueron recurridas por otros concursantes, y no por los ahora actores, obteniendo una sentencia del Tribunal Supremo en la que dichas bases se declaraban ajustadas a los artículos 14 y 23.2 CE y, por lo tanto, conformes a Derecho, lo que impediría ahora en esta sede, su revisión.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «En este sentido, todo el problema se reconduce a examinar si el hecho de que los demandantes no recurrieran en su día las bases es obstáculo para plantear ahora, ante este Tribunal, un recurso de amparo por lesión de sus derechos fundamentales contra los actos de aplicación de dichas bases por la razón de que aquellas se consideran inconstitucionales. En definitiva, sí es posible un recurso indirecto sobre las bases sin que la presente demanda de amparo incurra, ahora, en extemporaneidad. La cuestión que aquí se plantea ya ha tenido, en ocasiones anteriores, respuesta por parte de este Tribunal. En la STC 200/1991 se resolvió un supuesto similar al del caso de autos, en el que la recurrente, sin haber impugnado previamente las bases de la convocatoria en un concurso de traslado de funcionarios, inició el procedimiento presentando un recurso de reposición contra la Orden de nombramiento de otro concursante, por entender que se infringía el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE al haber sido nombrado para ocupar la plaza en cuestión quien ejerció el llamado derecho de consorte, según disponían las bases de la convocatoria. Desestimado el recurso siguió la vía judicial correspondiente hasta obtener una Sentencia desestimatoria del Tribunal Supremo sobre su pretensión. La recurrente solicitó ante este Tribunal, la anulación de la referida sentencia y de la resolución administrativa por la que se nombró a otro concursante. En este supuesto, el Tribunal Constitucional denegó el amparo, pero no por la concurrencia de alguna causa de inadmisión que hubiera impedido entrar en el fondo del asunto, sino porque no estimó que se hubiera vulnerado el derecho fundamental alegado. El cauce procesal seguido por la recurrente, por lo tanto, no impidió a este Tribunal adoptar una decisión sobre el fondo de la pretensión. Esta solución se aborda de forma

explícita en la STC 193/1987, citada tanto por los recurrentes como por el Ministerio Fiscal, en la que el actor recurría la Orden de nombramiento para ocupar la plaza de Secretario en el Ayuntamiento de León que recayó en otra persona; nombramiento que se resolvía conforme a las bases de la convocatoria, fundamentadas, a su vez, en una serie de disposiciones reglamentarias que contemplaban el régimen de nombramiento discrecional a través de terna y que el demandante consideraba contrario a los principios de igualdad reconocidos en los artículos 14 y 23.2 CE. Dado el supuesto de hecho y ante las alegaciones de las contrapartes de extemporaneidad del recurso el Tribunal declaró lo siguiente: «que aunque es cierto que la presunta lesión de los derechos fundamentales invocados tiene, según afirma el mismo demandante, su causa remota en las bases del referido concurso y, más aún, en las normas en que tales bases se apoyan, no lo es menos que la lesión sólo pudo haberse producido, de manera efectiva, a través de la Orden Ministerial impugnada, que nombró Secretario del Ayuntamiento de León a persona distinta del solicitante de amparo, dado que en el proceso de amparo, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, no se lleva a cabo un enjuiciamiento abstracto de las normas, sino que tiene como finalidad específica el restablecimiento o reparación de las lesiones concretas causadas por actos de los poderes públicos en la esfera de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos, es obvio que sólo a través de un acto como la Orden aquí impugnada pudo menoscabarse la esfera citada, ya que, aun suponiendo que las bases y las normas en las que se apoyan fueran inconstitucionales, si el nombramiento de Secretario del Ayuntamiento de León hubiera recaído en el ahora solicitante de amparo, no habría lugar a plantearse la reparación de los derechos presuntamente vulnerados. En consecuencia, procede rechazar el motivo de inadmisibilidad alegado y entrar en la cuestión de fondo debatida» (fundamento jurídico 2.º). Excusa la larga cita, la coincidencia entre el caso referido al que ahora se debe enjuiciar. Por los mismos motivos que se adujeron en la STC 193/1987 para rechazar la causa de inadmisibilidad alegada, debe también aquí desestimarse la que plantea el Ministerio Fiscal, puesto que **la posible vulneración de los derechos invocados por los demandantes se ha producido, de forma concreta y real, en el momento en que el nombramiento para ocupar las plazas controvertidas ha recaído en personas distintas a los ahora recurrentes en amparo. Los recurrentes no fueron parte en el proceso judicial que se siguió contra las bases; pero precisamente por ello se encuentran ahora plenamente legitimados para cuestionarlas cuando se ven afectados en sus derechos fundamentales, de manera efectiva, como consecuencia de un acto de aplicación de las mismas».**

SENTENCIA de 03-05-2001 (Sala 3ª)

TRIBUNAL SUPREMO.

Proceso contencioso administrativo. Actos no impugnables. Doctrina del acto consentido.

«Y en fin, porque no cabe aceptar que la sentencia recurrida haya aplicado un criterio formalista contrario a las exigencias legales, principios que las informan y jurisprudencia, como el recurrente aduce, porque el recurrente al no haber interpuesto el recurso que en la notificación se le indicaba en el plazo que también se le indicó, posibilitó el que la resolución deviniera en firme y consentida, y siendo ello así el principio de seguridad jurídica y el de legalidad, impiden el rehabilitar el plazo del recurso y hacer que una resolución firme se convierta en recurrible, máxime cuando ni siquiera en el recurso interpuesto de forma extemporánea y cuando la resolución era por ello firme y en buena medida consentida, se hizo alusión alguna a la posibilidad de la existencia de una notificación defectuosa, y por tanto la sentencia recurrida adoptó la única solución que el ordenamiento permitía, sin otra rigidez o formalismo que el que para tales supuestos dispone la norma. Sin que pueda ser aplicable al supuesto de autos lo dispuesto en el art. 129 de la Ley de la Jurisdicción, ni el criterio de las sentencias que cita, pues unas y otras se refieren a la exigencia del recurso de reposición como previo al Contencioso-Administrativo, que no es el supuesto de autos, ya que el recurso que el recurrente interpuso fuera de plazo y cuando por tanto la resolución había adquirido firmeza, era un recurso de alzada, necesario por ello para poder estimar agotada la vía administrativa».

SENTENCIA de 19-03-2001 Ar. 2880

TRIBUNAL SUPREMO

Contratación administrativa. Pliego de condiciones es «lex inter partes».

Si no se impugnan las condiciones se carece de legitimación para impugnar el concurso cuando no resulte favorecido por la adjudicación.

Doctrina del acto consentido.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «Esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la consolidada doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como quienes soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar en ningún momen-

to las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta, y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus «propios actos», cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones, que obviamente, pretendía. En este caso, sin embargo, don Rafael C. participó en el procedimiento de licitación y adjudicación del contrato sin formular en ningún momento reparo alguno sobre su objeto y el pliego de bases correspondiente, más aún, aunque antes de la convocatoria llegó a pedir que, cuando se convocara la licitación, se ajustara a la normativa en vigor sobre descuentos en la venta de libros, lo cierto es que posteriormente, al presentar su oferta una vez publicada la convocatoria, manifestó expresamente su compromiso a la ejecución del contrato «con sujeción a las condiciones y requisitos que se determinan en los pliegos» y «de acuerdo con las cláusulas del pliego de condiciones que rige la contratación, cuyo contenido declara conocer», resultando que sólo pareció advertir los graves defectos del expediente de contratación que luego denunciaría en el proceso después de que la comisión proponente de la adjudicación del contrato realizara propuesta en favor de otro de los licitantes. Ciertamente, **la doctrina que se acaba de reseñar puede ceder cuando los vicios denunciados son constitutivos de causa de nulidad de pleno derecho**, pero en este caso las causas de tal naturaleza que se han aducido carecen de consistencia para desvirtuar las consideraciones precedentes, pues la Sala de instancia ha considerado acreditada la urgencia en la licitación por el sistema elegido por la Administración y en todo caso no existe una inobservancia absoluta de trámites procedimentales en esa licitación que determine la nulidad radical del expediente, por lo que el vicio denunciado en todo caso lo sería de mera anulabilidad, no denunciabile por quien se ha quietado con dicha forma de licitación; y en cuanto a la contradicción del pliego con el Real Decreto 484/1990, es también un caso que de ser apreciado implicaría no la nulidad absoluta sino la anulabilidad del pliego, tampoco alegable por quien ha tomado parte en la convocatoria sin discutirlo, ya que cuando el artículo 41 RGC se refiere a la nulidad absoluta de los actos administrativos preparatorios o el acto de adjudicación, configurando como causa de tal nulidad la incurso en alguno de los supuestos del artículo 47 LPA, se está refiriendo obviamente, al hablar de «actos», a los supuestos de nulidad del apartado 1º del mencionado artículo 47 y no a los del apartado 2º del mismo precepto, referidos a la nulidad de las «disposiciones administrativas»; siendo justamente ese inaplicable apartado 2º del art. 47 LPA el que cita el recurrente para justificar la nulidad de la adjudicación».

SENTENCIA de 19-12-1997
TRIBUNAL SUPREMO

Doctrina del acto consentido. Identidad de actos recurridos.

«Evidentemente los actos de ejecución concreta de una resolución administrativa que haya ganado firmeza pueden ser susceptibles de impugnación específica, bien porque no se ajusten al contenido del acto que desarrollan, bien porque en su ejecución no se acomoden a la legalidad vigente; **lo que no resulta posible es interponer el recurso contencioso contra un acto administrativo determinado, y pretender en la demanda consiguiente la anulación de otro diferente y ya firme, del cual el primero es mera consecuencia.** Ese desfase entre una y otra petición, ha de llevar consigo la desestimación del recurso, y con esa conclusión sería bastante para entenderlo así, confirmando sin más el pronunciamiento de la resolución apelada siquiera fuese por distinta motivación jurídica».

SENTENCIA de 15-07-2002 RJCA 2000/2002
TSJ DE CASTILLA Y LEON (Burgos)

Doctrina del acto consentido. Requisitos y evolución de la jurisprudencia.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. «...Se plantea, pues, la cuestión de determinar si el acuerdo impugnado, el de 9 de septiembre de 1998, es o no reproducción del de 6 de julio del mismo año, o, dicho de otra manera, si con relación al acto impugnado se predica la condición de acto consentido, lo que, caso de ser la respuesta afirmativa, daría lugar a dictar una sentencia de inadmisibilidad. Con carácter general, **hay que entender por actos reproductorios y confirmatorios**, a los que se refería el anterior artículo 40 a), hoy el art. 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y con relación a los cuales no es admisible el recurso contencioso-administrativo, **aquellos «que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».** Y esta causa de inadmisibilidad, que permanece subsistente en la nueva Ley se justifica, según su exposición de motivos, en «elementales razones de seguridad jurídica, que no sólo deben tenerse en cuenta en favor del perjudicado por un acto administrativo, sino también en favor del interés general y de quienes puedan resultar individual o colectivamente beneficiados o amparados por él», considerando que «el relativo sacrificio del acceso a la tutela judicial que se mantiene por dicha causa resulta hoy menos gravoso que antaño, si se tiene en cuenta la reciente

ampliación de los plazos del recurso administrativo ordinario, la falta de eficacia que la legislación en vigor atribuye, sin límite temporal alguno, a las notificaciones defectuosas e inclusive la ampliación de las facultades de revisión de oficio». Es claro, pues, que el fundamento de la causa de inadmisibilidad analizada está en el principio de seguridad jurídica, si bien por la Jurisprudencia se han añadido otras, como la teoría de los actos propios. **Y en cuanto a lo que sea el acto firme y consentido, hay que entender que son «los que conteniendo una voluntad de la administración no se recurren en tiempo y forma»** (STS de 28 de abril de 1992). De forma más concreta por la Jurisprudencia, para que se dé el supuesto del acto firme y consentido, se exigen unos requisitos o presupuestos. **En este sentido, en primer lugar, se requiere un acto que sea declaratorio de derechos** (sentencia de 15 de febrero de 1977); **en segundo lugar, que el interesado haya prestado consentimiento, bien, como es el caso más frecuente, a través de un tácito aquietamiento procedimental o procesal por no recurrirlo en tiempo, bien por haberlo recurrido a través de un medio de impugnación improcedente o inadecuado** (sentencia de 6 de abril de 1981), **bien, y en último lugar, por haber procedido a su cumplimiento voluntario evidenciando una aquiescencia a su contenido** (sentencias de 21 de marzo de 1979, 19 de mayo de 1981 y 25 de abril de 1984). Pero el problema que en la práctica se suele plantear es el de establecer unos criterios que permitan conocer **cuándo un acto es reproductorio o confirmatorio** de otros anteriores consentidos. Y así, por la Jurisprudencia se han apuntado varios criterios para resolver dicha cuestión y que a continuación se exponen. Una pauta clave es de que entre los actos reproductorios y los anteriores consentidos «exista **identidad**, de tal manera que la segunda decisión recaiga sobre pretensiones resueltas por la primera y no amplíe su contenido» (STS de 3 de octubre de 1989; o cuando esa identidad se dé entre sujetos, pretensión y fundamento (STS 21 de febrero de 1989); o, cuando exista «conexión no consecuente ni análoga, sino una reproducción sustancial» (STS 27 de noviembre de 1990). El análisis de esta causa de inadmisibilidad no puede quedar completo sino se alude a los límites que se imponen a la doctrina del acto y consentido, o, dicho de otra manera, los supuestos en los que dicha doctrina no es aplicable. **Y en este sentido se ha dicho que no cabe aplicar la doctrina del acto firme y consentido a los casos de silencio negativo (STC 43/1992, de 30 de marzo); ni cuando la notificación del acto primero es defectuosa; tampoco en los casos de actos nulos de pleno derecho**, por no ser convalidables con el transcurso del tiempo (incluso se ha apuntado la existencia del plazo de cuatro años para los actos anulables), según se infiere de los artículos 102 y 103 de la LRJ-PAC, en los que, no obstante haber transcurrido los plazos para interponer los correspondientes recursos, el interesado

puede reabrir el debate judicial mediante una petición de revisión de oficio, cuya eventual denegación por la Administración podrá, en su caso, impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; **y los casos en que no ha prescrito el ejercicio del derecho**, que de forma más concreta se manifiesta en la idea de que el acto reproductorio no puede impedir el ejercicio de un derecho subjetivo material cuyo plazo todavía no ha prescrito. **Pero los anteriores supuestos no son pacíficos existiendo a veces divergencias en los pronunciamientos jurisprudenciales**, lo que nos lleva, por si interesa, a la cita de algunos de ellos. Entre ellos señalamos la STS de fecha 10-10-1992, ponente García Manzano, Pablo, que contiene la siguiente doctrina: «... e incluso la sentencia impugnada, en su fundamentación, parecen acoger la tesis correcta, y más garantizadora de los derechos reaccionales del particular o funcionario, de distinguir entre preclusión de plazos impugnatorios o de caducidad de las acciones o recursos, y prescripción del derecho material ejercitado, distinción que conduce a no impedir el replanteamiento de una misma pretensión a la Administración si el derecho reclamado no ha prescrito en virtud de las reglas sustantivas que lo regulan. Pero sin llegar a esta correcta solución de fondo, lo cierto es que la tesis de la STS 7 octubre 1986 ha de prevalecer como correcta sobre la sustentada por la sentencia impugnada. En aquella sentencia se sostiene, y es doctrina que debe ahora reiterarse, que no cabe apreciar inadmisibilidad por acto confirmatorio de otro anterior firme y consentido, si entre las dos reclamaciones, separadas en el tiempo, se produce una diversidad de fundamentación jurídica, por ejercitarse la segunda con base en nuevos argumentos antes no invocados por el funcionario. Dándose este esencial presupuesto diversificado, no cabe oponer que el aquietamiento del particular frente a la primera desestimación diera el paso al replanteamiento de su pretensión, sin que la desestimación en vía administrativa de esta segunda o nueva reclamación pueda clausurar el examen jurisdiccional del fondo con soluciones de inadmisibilidad, que tendrían amparo legal en el art. 40 a) LJCA, pero que aquí no podría válidamente invocarse para cerrar el acceso al proceso, al verdadero contenido del mismo, que es el análisis y pronunciamiento sobre la pretensión materialmente ejercitada en el mismo, dando respuesta judicial a la misma». También, en similar sentido, la STS de 4-4-1998, ponente G. R., que dice: «La doctrina jurisprudencial reiterada de esta Sala (en sentencias de 27 de noviembre de 1972, 13 de octubre de 1982, 13 de junio de 1984, 22 de julio de 1985, entre otras) pone de manifiesto la necesidad de que para que surja un acto confirmatorio han de darse, como indica la sentencia de 3 de marzo de 1981, tres identidades consistentes en los mismos hechos, en los mismos fundamentos y en los mismos sujetos, por lo que no hay identidad si varían los elementos subjetivos, y si falta la

identidad en las pretensiones y fundamentos, por lo que, como ya señaló este Tribunal en sentencia de 21 de enero de 1986, el silencio negativo es una ficción legal que no debe interpretarse primando la inactividad de la Administración y la desestimación presunta de un recurso administrativo por silencio negativo, no puede producir el efecto determinante de la aplicación del artículo 40 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa, como reconoció la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1987, dándose la circunstancia, si el segundo acto es cualitativamente distinto y presupone una valoración de los hechos que constituyen un elemento nuevo, que no cabe alegar la vulneración del artículo 40 a) como causa de inadmisibilidad». Sin embargo, no es del todo coincidente, por lo menos en principio, la doctrina contenida en la sentencia de fecha 23-9-1999, ponente Y. G., que para precisar la diferencia que ha de exigirse entre los dos actos que se comparan, para saber si uno es reproductor de otro consentido, dice que «una argumentación nueva no hace distinta a la solicitud si lo pedido es lo mismo». Sin embargo una adecuada inteligencia de la sentencia permite decir que en el fondo de la argumentación no existe contradicción con la expuesta más arriba. Y en cuanto a que la prescripción sea un límite de la doctrina del acto consentido, parece apartarse de tal idea el Auto de 16-7-1993, ponente G. M., que mantiene «... el art. 40 a) LJCA ordena que no se admitirá recurso contencioso-administrativo contra los actos confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. Es decir en virtud del principio de seguridad jurídica, que exige el establecimiento de unos plazos para que los interesados puedan recurrir las resoluciones de la administración, una vez que han transcurrido dichos plazos, la resolución deviene firme y consentida, y no es, por tanto, susceptible de recurso presentado posteriormente. El art. 40 a) LJCA impide que pueda reconocerse, en el ámbito de nuestro Derecho administrativo, que el transcurso del plazo para interponer el recurso pertinente en vía administrativa deja subsistente el derecho subjetivo material afectado por la resolución de la Administración, que podría entonces ejercitarse en cualquier momento, mientras no quedase extinguido por el cumplimiento de su plazo de prescripción.»

SENTENCIA de 20-05-2001 JUR 2001/305865

TSJ DE VALENCIA

Revisión de actos administrativos. Imposibilidad de revisión de oficio de actos anulables ya consentidos.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO. «La cuestión de fondo viene planteada por la petición del recurrente de que actos firmes y

consentidos, sean revisados por la administración, por ser contrarios al ordenamiento jurídico, encontrándonos en consecuencia, ante los supuestos legales regulados en el Capítulo primero, (Revisión de Oficio), del Título VII, (De la Revisión de los Actos en vía administrativa), de la ley 30/92, bien entendido que, el actor dejó de utilizar en su día los mecanismos impugnatorios normales establecidos en el capítulo II (Recurso Administrativo Ordinario y de Revisión), de dicho Título. La parte Actora habrá obviado la utilización de los procedimientos normales de revisión en vía administrativa: Recurso Ordinario (artículo 114), Recurso Especial (supuestos del artículo 107.2 y del artículo 17.4, en relación a la Disposición Adicional quinta, en materia tributaria, ajena al supuesto de autos), o el Recurso Extraordinario (artículo 118).

En este sentido conviene precisar que **el principio general es el de la impugnación de los actos administrativos a través de los recursos administrativos**, entendidos como actos de impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter, dando lugar a un procedimiento de revisión, **frente a los procedimientos de revisión de oficio, al que también pueden acceder e incluso ser instados por el interesado**. La diferencia viene dada por el carácter extraordinario y especial de los segundos, con cuyas normas deberán ser interpretadas con carácter restrictivo por estar en juego el principio de seguridad jurídica al implica un nuevo debate, sobre actos administrativos, fuera de los plazos preclusivo normales y, en lo que respecta al recurrente, cuando ya había consentido en su día, la actuación administrativa, permitiendo que deviniera firme.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de enero de 1991 afirma que «El acto consentido cierra el paso a la vía jurisdiccional como acto propio del justificable y por la necesidad de seguridad jurídica de establecer topes temporales frente a la actuación administrativa». De la misma forma las Sentencias de 23 de diciembre de 1988 y 23 de octubre de 1989 refuerzan tal concepción de la doctrina del acto consentido, o del recurso tardío o extemporáneo en función del principio de seguridad jurídica, afirmando que: «En aras del principio de seguridad jurídica, el ejercicio de las acciones que en defensa de los derechos e intereses legítimos pueden ejercer los particulares, según lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Española, le conduce a la exigencia de los plazos, términos y formalidades, y omitir la observancia de estos vulneraría el ordenamiento y daría lugar a una indeterminación del plazo para hacer efectiva la tutela.»

El Auto del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1993, confirma la inadmisibilidad de un recurso contencioso estableciendo que: «En virtud del principio de seguridad jurídica, que exige el establecimiento de unos plazos para que interesado pueda recurrir las resoluciones

de la administración, una vez que han transcurrido dichos plazos, la resolución deviene firme y consentida y no es, por tanto, susceptible de recurso presentado posteriormente. El Artículo 40. A) de la Ley Jurisdiccional impide que pueda reconocerse, en el ámbito de nuestro Derecho Administrativo, que el transcurso del plazo para interponer el recurso pertinente en vía administrativa, deje subsistente el derecho subjetivo material afectado por la resolución de la Administración, que podría ejercitarse en cualquier momento, mientras no quedarse extinguido por el cumplimiento de su plazo de prescripción.»

La Sentencia del Tribunal Constitucional 45/89 declaró, la improcedencia de considerar susceptible de Revisión las situaciones establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

Ataca la parte actora la resolución denegatoria de la revisión de oficio de la concesión de la licencia de actividad del vertedero sobre la base de que en su concesión se produjeron **violaciones procedimentales que hacían devenir al acto administrativo en radicalmente nulo**, aplicando los arts 102.1 y 62.1 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de RJAP y PAC; nulidad radical que procede, según la parte, en que en la concesión de la licencia se **omitió el tramite de audiencia publica a los interesados**, recogido en el art. 24 de la CE, en el art. 30.2 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas), 1923; y en el art. 2.2 de la Ley Valenciana 3/89 de 2 de mayo, de Actividades Calificadas; afirmando la existencia de un núcleo de población a 580 metros de distancia, construido hace mas de 20 años con lo que se infringe el art. 4 del Reglamento mencionado, y pretendiendo la anulabilidad por un Incremento ilegal de los vertidos autorizados por la licencia.

Los actos nulos de pleno derecho, ya fuere declarativos de derecho, ya de gravamen, también podrán ser revisados, a tenor de lo que previene el artículo 102.

La vía del artículo 102 del Texto Legal citado es impracticable, por no darse los elementos imprescindibles para que prospere la acción, toda vez que los actos cuya revisión se pretende no se encuentran viciados de nulidad radical a tenor de lo que previene el artículo 62.1 del mencionado cuerpo legal.

Efectivamente, dichos actos, contrariamente a lo que piensa el recurrente que ve posible esta vía de la nulidad radical, no han lesionado el contenido esencial de derechos subjetivos susceptibles de amparo constitucional, (el derecho a la salud y al medio ambiente no es un derecho fundamental anclado en la sección 1ª del Capítulo 2º de la Constitución Española), ni seriamente puede afirmarse que haya manifiesta incompetencia, o ausencia de todo trámite al conceder la licencia; pues el tramite del art. 2.2 de la L Valenciana 3/1989, que establece: «Una vez emitido el informe provisional por los técnicos

municipales, el expediente se someterá a un período de información pública por término no inferior a diez días ni superior a veinte, para que las personas físicas o jurídicas, asociaciones, entidades vecinales y cuanto lo consideren oportuno formulen las observaciones que tengan por convenientes. A los vecinos inmediatos al lugar donde haya de emplazarse la actividad se les notificará personalmente», no ha sido omitido; constando, del expediente administrativo y de la prueba practicada en esta vía jurisdiccional consistentes en certificaciones del Secretario General del Ayuntamiento de Sagunto, el **trámite de información pública**, y la inexistencia de vecinos inmediatos al lugar donde se iba a construir el vertedero entre 1987 y 1992 (en el PGOU de Sagunto, aprobado en 1981, no existía (ningún) núcleo de población denominado Tres Barrancos, y las edificaciones situadas en tal paraje estaban construidas en suelo clasificado como no urbanizable). No pudiendo esgrimirse el art. 4 del RAMINP en cuanto a las distancias por el mismo argumento. Por otro lado, y aun admitiendo la existencia de núcleo de población en el periodo en que se otorgó la licencia, la ausencia de notificación a los colindantes no daría lugar a la nulidad radical, sino a la anulabilidad, pues no se ha producido el acto administrativo prescindiendo totalmente del procedimiento establecido, a lo sumo de alguno de sus tramites que en (ningún) > caso puede acarrearles indefensión, pues pudieron plantear los recursos ordinarios administrativos cuando se estaba construyendo el vertedero, no cinco años después a la concesión de la licencia a través de un recurso improcedente.

De esta forma, como no se trata de un acto nulo de pleno derecho, no es posible utilizar la vía revisora del artículo 102 de la LRJPAC, debiendo desestimarse la demanda. Entender las cosas de otro modo significaría romper definitivamente con todo el sistema de recursos, contenido en el Capítulo II, del Título VII del Texto Legal que venimos comentando».

G) PRINCIPIO «NEMO AUDITUR PROPIAM TURPITUDINEM ALLEGANS»

SENTENCIA de 23-11-1984 Ar. 5956

TRIBUNAL SUPREMO

Expropiación forzosa. Nemo auditur propriam turpitudinem allegans.

FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO. «Que ante la situación creada por la actividad administrativa es igualmente aplicable el principio «Propian turpitudinem allegans non auditor» por el que no cabe alegar ni ampararse en los propios errores e igualmente, como regla

interpretativa, que **en casos de situaciones dudosas no puede beneficiarse de ello aquel que hubiera ocasionado la oscuridad creadora de la duda**, principio aplicable al caso presente en el que se presenta en todo momento como Entidad expropiatoria la Corporación y sobre todo en el momento de concluir el expediente con el Acta de pago y toma de posesión, remachando su conducta con la inscripción registral y la puesta en conocimiento del Ministerio del Interior de la permuta efectuada, no siendo lícito que después de esta actividad administrativa y de esta forma de manifestarse ante la Entidad expropiada con los informes favorables de todos los servicios técnicos que han intervenido en el expediente, alegue que procede la desestimación de la demanda porque la expropiación fue realizada por un Organismo de la propia Corporación –la Comisión Administrativa– que no estaba autorizada para ello.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUINTO. Que el principio de la buena fe, base fundamental del Derecho, que debe presidir las relaciones jurídico-administrativas, tanto del lado de la Administración como del lado de los particulares, queda conculcado en el presente caso en el que la Corporación, después de entablar una serie de relaciones jurídicas con la Entidad Expropiada que llegan a la consumación de un Acuerdo mutuo en la expropiación de los bienes de ésta para llevarla a cabo por permuta de conformidad con los artículos 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, y 113 de la Ley del Suelo de 1976, con las circunstancias antes referenciadas, alegue para justificar el incumplimiento de su obligación que ésta fue contraída por un Organismo al que en derecho no le correspondía, cuando en todo el expediente administrativo no puso la menor objeción a la intervención de ese órgano, por lo que hay que medir la posición concreta de Entidad Expropiatoria mantenida por la Corporación que ha forzado a la expropiada a un convenio, que por la coherencia en el comportamiento de las relaciones humanas y jurídicas llevan a concluir que actuaba legítimamente con facultades para efectuar la expropiación, rompiéndose esta buena fe con la postura de la Administración al negar legitimidad a la expropiación en el momento en que es demandada para que cumpla el convenio expropiatorio».

SENTENCIA de 1-02-1982 Ar. 603

TRIBUNAL SUPREMO

Contratación administrativa. Buena fe en relaciones Administración-contratista. Nemo auditur propiam turpitudinem allegans.

FUNDAMENTO JURÍDICO SEGUNDO (Sentencia apelada). «Que los antecedentes reseñados proclaman, por encima de algunas

imprecisiones formales en que incurrió el Ayuntamiento demandado en la convocatoria del concurso y en la redacción del Pliego de Condiciones —las cuales, naturalmente, no son imputables a la sociedad demandante—, que la revisión de precios estaba indiscutiblemente prevista por los contratantes y que la actitud del Ayuntamiento, al desconocer este hecho, pugna con el principio de buena fe (art. 1258 del C. Civ.) que, en el ámbito de las relaciones contractuales administrativas debe tener, al menos, tanta virtualidad como en el Derecho Privado; esto dicho, sólo resta advertir, respecto a las alegaciones formuladas al contestar a la demanda, que: 1.º La invocada —y antes transcrita Condición 16 del Pliego («Cláusula de Riesgo y Ventura») no implica exclusión sin más, de la revisión de precios, pues admite alteraciones en el precio, como se previene en el art. 57-1-e del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales —la pérdida de vigencia del D. de 25 febrero 1955 y la correspondiente restauración normativa de este precepto no ofrece ya duda en la jurisprudencia, SS. de 16 y 27 octubre 1979—, y la revisión pactada conforme a lo prevenido en el D. de 31 mayo 1974, a más de que tiene un sentido general compatible con la particular normativa de la revisión de precios contenida en el Proyecto de la obra; 2.º En cualquier caso, **los defectos de expresión en que incurrió el Ayuntamiento** —no así la actora, que se refirió con toda claridad a la revisión de precios en su Memoria— **no pueden perjudicar a la otra parte contratante** (art. 1288 del C. Civ.); y 3.º Aun siendo aplicables a la Administración Local las disposiciones contenidas en el D.-Ley de 4 febrero 1964 (art. 1.º-1 del D. de 31 mayo 1974), no es aceptable que el Ayuntamiento alegue la improcedencia de la revisión de precios por haber infringido lo establecido en el art. 2 de dicho D.-Ley respecto a la exigencia de resolución motivada para la inclusión de la cláusula; en efecto, no consta si al adoptarse el correspondiente acuerdo se motivó o no este extremo, pero, aun en caso negativo, es principio general de Derecho —admitido jurisprudencialmente e inspirador del art. 115-2 de la L. Pro. Adm. que «allegans propiam turpitudinem non auditur»; desde otro punto de vista sucede también que no se trata de la omisión de un trámite tan fundamental que pudiera viciar la aprobación del Pliego y Proyecto y, en su momento, la Corporación se pronunció, con pleno conocimiento de la propuesta, sobre su aceptación».

SENTENCIA de 14-11-1980 Ar. 4494

TRIBUNAL SUPREMO

Urbanismo. Génesis del principio «nemo auditur propiam turpitudinem allegans».

FUNDAMENTO JURÍDICO SEXTO. «Que el principio que en este caso se opone al éxito de la pretensión de la parte accionante

viene enunciado en las alegaciones, en esta alzada, de la representación procesal del Ayuntamiento Bilbaino: «Propiam turpitudinem alegans non auditor»; **principio surgido nada menos que de la práctica del derecho formulario romano, en el que se introdujo la técnica de la «exceptio doli»**, la excepción romana por excelencia, instrumento procesal que, hábilmente manejado por los juristas, con la mira puesta en la equidad, fue desalojando de sus posiciones al tradicional Derecho estricto; la excepción sirve para contrarrestar la reclamación de la demanda, quedando autorizado el juez para apreciar todas las circunstancias que puedan convertir en injusta la condena del demandado, lo que permitía al demandado alegar en juicio todos los motivos que podían servirle de medio liberatorio. Que si aquí tratamos de la «exceptio doli», es porque se presupone que ha existido dolo por parte de la empresa recurrente, en la forma de solicitar la licencia que le fue concedida por el mencionado acuerdo municipal de 16 febrero 1972, ya que **el comportamiento doloso tanto puede consistir en actos positivos** (maquinaciones, falsificaciones, mendacidad, etc.), **como en actos negativos** (ocultaciones, evasiones, disimulos), **origen del llamado «dolo omisivo»**; actitud dolosa debida a que se produce en unas circunstancias en las que se tenía el deber de decir toda la verdad; debiendo constatar, en lo que respecta al elemento subjetivo del dolo, que éste está implícito en los propios artificios u ocultaciones utilizados, sin que sea preciso que, además, exista un designio específico de producir daño. Que el principio que se está analizando, y la excepción procesal que del mismo surgió, dio origen a una doctrina jurisprudencial, de la que son muestra las sentencias aludidas en el referido escrito de la Corporación Local mencionada; razón por la cual, el que el tal principio no haya sido recogido en materia urbanística hasta la reforma de la antigua Ley del Suelo, efectuada por la de 2 mayo 1975, y plasmado en el art. 232 del texto refundido vigente, de 9 abril 1976, no pueda dar lugar a que a este precepto se le atribuya un significado innovativo en nuestro ordenamiento, sino una simple manera de explicitar lo que en otras partes del mismo venía desde antiguo reconocido (Código Civil) y generalizado por dicha jurisprudencia. Que las circunstancias que han motivado el que esta Sala atribuya a la conducta de la empresa recurrente la calificación de dolosa, consisten fundamentalmente en el hecho de haber procedido por su cuenta y riesgo a liberar de la servidumbre de paso de energía eléctrica a un solar de su propiedad, donde pensaba edificar, desviando la línea fuera del mismo, sobre una vía pública, solicitando permiso de la Delegación Provincial de Industria, más reduciendo la solicitud, dirigida al Ayuntamiento de Bilbao, sólo para la colocación de «un apoyo» en la calle beato Valentín de Berriochoa, ocultando el alcance del fin perseguido con tal permiso. Que con esta conducta, se explica que el Ayun-

tamiento, primero concediera la licencia, y, poco después, al comprobar la realidad de los hechos, la revocara; revocación dirigida a subsanar el error cometido, que, por lo anteriormente reseñado, hay que imputar a la parte que, ahora, con su reclamación, no conforme con haber desviado la línea eléctrica de su fondo, donde tanto obstaculizaba sus proyectos constructivos, hacia vías de dominio público, intenta que los costes de esa desviación, y otras partidas, sean sufragados por la Administración, gestora del dinero de la comunidad; reclamación que por esto mismo resulta del todo improcedente».

SENTENCIA de 7-01-2000 RJCA 2000/22

TSJ DE CASTILLA- LA MANCHA

Contratación administrativa. Pasividad de la Administración. Nemo auditur propiam turpitudinem allegans.

FUNDAMENTO JURÍDICO TERCERO. «Ante todo hay que señalar que no consta ni en el procedimiento expediente como bien señala en su informe del secretario del Ayuntamiento demandado emitido con fecha 23 de junio de 1997 la recepción provisional de la obra realizada por el contratista y ello a pesar del tiempo transcurrido desde la terminación de la misma, ya que existe constancia de su terminación en 2 de septiembre de 1992 (*vid.* informe del arquitecto de la Delegación Provincial de Cultura de 24 de enero de 1994), si bien no se pusieron en uso hasta mucho más tarde (sin que pueda precisarse la fecha), siendo un defecto absolutamente imputable al propio Ayuntamiento que debió haber llevado a cabo los trámites necesarios para proceder a dicha recepción provisional o al levantamiento del acta correspondiente con señalamiento de las deficiencias a que se refiere el Acuerdo recurrido en la ejecución de las obras y en su adecuada terminación y servicio con arreglo al proyecto aprobado, lo que, hubiera posibilitado reclamar y requerir formalmente al contratista la subsanación de las deficiencias detectadas en las obras de conformidad con lo establecido en el artículo 170 párrafo último del Reglamento de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, de aplicación supletoria en el ámbito de la contratación local; no siendo de recibo requerimientos de tipo verbal o la negativa indefinida a una recepción definitiva de la obra con base a la existencia de esas deficiencias que han sido siempre reflejadas en el expediente por medio de informes de tipo técnico de los que en ningún caso consta haberse dado traslado al contratista ni audiencia de ningún tipo para que pudiera contradecirlos. Tampoco consta por otro lado que el Ayuntamiento hubiera procedido a la resolución del contrato con base a la existencia de dichas deficiencias, como hubiera

sido procedente reclamando incluso al contratista los daños y perjuicios producidos. Incluso las deficiencias más importantes que se alegan por el Ayuntamiento relativas a la terminación correcta de la red eléctrica e instalación de calefacción se asegura que se corrigieron por el propio Ayuntamiento sin que conste en modo alguno que se hubiera requerido formalmente al contratista para la subsanación debida de las mismas. Por otro lado, ello ha impedido ejercitar el derecho de defensa por parte del citado contratista, impidiendo en el momento actual comprobar la realidad de dichas deficiencias y si de algún modo estaban justificadas por incumplimiento del propio contratista o por deficiencias del proyecto objeto de contratación. **En definitiva, esas deficiencias de procedimiento reconocidas por el propio informe del secretario del Ayuntamiento, demorando indefinidamente una recepción provisional y luego negándose a la recepción definitiva pero sin comunicar al contratista las deficiencias para que pudiera conocerlas, contradecirlas o simplemente subsanarlas o en caso de negativa proceder a la resolución del contrato o en su defecto a la correspondiente indemnización de daños y perjuicios, no pueden oponerse ahora en perjuicio del contratista de conformidad con el aforismo «nemo turpitudinem allegans».** Ni mucho menos es posible demorar la devolución de la fianza por la no realización de una recepción provisional y en su caso definitiva —o eventualmente el requerimiento para subsanación o correlativa resolución contractual— cuya omisión sólo es imputable al propio Ayuntamiento demandado. En todo caso, la no tramitación y aprobación de la certificación de obra por exceso reclamada no puede justificar en ningún caso la falta de pago de la misma, sobre todo cuando nos hallamos ante un caso de morosidad imputable al Ayuntamiento».