

## I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# LA BUENA FE EN LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACION CON LOS ADMINISTRADOS

*SUMARIO: I. Planteamiento.—II. El estado de la cuestión en el Derecho privado.—III. La jurisprudencia contencioso-administrativa.—IV. Recapitulación: La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados: 1. Noción de buena fe; 2. Valor de la buena fe en el Derecho administrativo.*

### I. PLANTEAMIENTO

El principio de la buena fe que ha de inspirar el comportamiento tanto de la Administración como de los administrados es invocado continuamente ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así nos lo recuerda alguna sentencia. Sin embargo, lo cierto es que hasta fechas recientes nuestra jurisprudencia raramente lo utilizaba en sus argumentaciones. La buena fe parecía relegada a las relaciones jurídico-privadas, apareciendo en el Derecho público sólo de modo ocasional, en cuestiones de índole procedimental y con una eficacia muy reducida.

La situación ha cambiado en los últimos años. No sólo ha aumentado notablemente el número de sentencias que invocan este principio, sino también la variedad de supuestos en que opera y su eficacia decisoria. El impulso vivificador que la noción de buena fe ha recibido en el ámbito de la jurisprudencia contencioso-administrativa de debe, de una parte, a su incorporación al título preliminar del Código Civil (1) (art. 7.º, 1, texto articulado aprobado por Decreto de 31 de mayo de 1974) y, de otra, a la necesidad cada vez más apremiante de contribuir a la eficacia real de los principios del ordenamiento jurídico para dar coherencia a la regulación cada vez más caótica de las relaciones jurídico-administrativas. La tremenda complicación legislativa con que nuestra Constitución amenaza al sistema de fuentes del derecho sólo podrá superarse si se potencian los principios y directrices del «ordenamiento», haciendo que éstos prevalezcan de hecho sobre la multitud de normas reglamentarias ocasionales y asistemáticas que todo lo van anegando.

---

(1) Vid. Martín BASSOLS: *Reflexiones sobre el nuevo Título Preliminar del Código Civil; planteamientos jurídico-administrativos*, «RED.A.» (11), 1976.

Para que los principios cumplan esta importantísima función tienen que reducirse a la idea esencial que cada uno de ellos expresa. La ambigüedad retórica que suele acompañar la cita de un principio ni lo enriquece ni lo hace más activo, sino todo lo contrario. Así, por ejemplo, se presta un mal servicio al principio de la buena fe cuando se dice de él que es «una vía de comunicación entre los valores ético-sustanciales y los valores formales e institucionales del Derecho». Declaraciones de esta naturaleza inducen a pensar que el principio de la buena fe no significa nada en sí mismo, que es —como se ha dicho— «una válvula por la que penetran los valores ético-sociales». Y por ello sucede que tal principio se invoca ante los Tribunales en cualquier ocasión, sin precisión alguna, y las sentencias, por acto reflejo, lo recogen como una simple apostilla o como remate —en el sentido de adorno— de una argumentación («... lo cual, además, sería contrario a la buena fe»). Sin embargo, la buena fe no es cualquier cosa; tiene un contenido esencial cuya concreción, no siendo fácil, es, sin embargo, de la mayor importancia para su vida real y, sobre todo, para su incorporación al Derecho público. Esta idea esencial es el valor social de la «confianza» recogido por el Derecho.

La trasposición de la noción de buena fe desde el campo del Derecho privado al de Derecho público es difícil. Quizá no sea posible realizarla pura y simplemente, esto es, tomando la doctrina iusprivatista e incorporándola a las relaciones de Derecho público. Sin embargo, la idea misma de la buena fe, en cuanto noción que pertenece al pensamiento jurídico en general, tiene un significado válido para todo el Derecho, tanto público como privado, sin perjuicio de que ese significado sufra mutaciones cuando se incorpora a textos positivos concretos. Así, pues, la buena fe tiene hoy una existencia «ideal», como principio general del Derecho, y, además, una existencia «conceptual concreta» en cuanto concepto jurídico incorporado a normas escritas.

De hecho es en las normas del Derecho privado donde se emplea con frecuencia el concepto de buena fe (Código Civil, artículos 7, 69, 361, 382, 433 a 436, 451 a 454, 464, 1107, 1164, 1258, 1473, 1529, 1530, 1705, 1940, 1950, 1951, etc.; Código de Comercio, artículo 57; Ley de Arrendamientos Urbanos, artículo 9; Ley Hipotecaria, artículo 34, etc.); en cambio, en las normas básicas del Derecho público es una noción desconocida.

A esto se debe que la teoría general de la buena fe elaborada por los iusprivatistas esté profundamente influida por los textos del Derecho privado, mientras que la teoría elaborada por los iuspublicistas no tenga más apoyo que los principios del Derecho.

En el ámbito del Derecho público la buena fe es una noción que la doctrina y la jurisprudencia van introduciendo con dificultad. El principio de legalidad mal entendido —apego al tenor literal de la norma escrita más que al ordenamiento jurídico— ha impedido el despliegue de la buena fe. «Quien tiene derecho —esto es, quien está amparado por el tenor literal de una norma— no necesita de la buena fe, y, en caso

de duda, es el interés público quien decide.» Este planteamiento explica que la introducción de la buena fe sea una verdadera «conquista», el resultado de un esfuerzo creador que no ha contado con el apoyo de textos normativos, sino que sólo se ha servido del valor de convicción de las ideas cardinales del Derecho.

En el año 1959 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA incluía la vulneración de «la buena fe» entre los supuestos de ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria (*La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*, publicado en esta REVISTA, 30, 1959, p. 165; idea que después, en el *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 3.ª edic., 1979, página 401, se aplica al control, en general, de la potestad discrecional). Sin embargo, el examen de la jurisprudencia muestra que en aquel momento la buena fe no había logrado aún incorporarse plenamente al conjunto de principios que resuelven las controversias en el ámbito del Derecho público, lo que tampoco sucedería en la siguiente década, al menos de modo significativo. No obstante, los tímidos tanteos de entonces han logrado consolidarse en un resuelto cambio de actitud jurisprudencial que ha producido en los dos últimos años una notable serie de sentencias en las que la buena fe juega un papel importante, a veces decisivo. Antes de examinar esta jurisprudencia veamos el estado de la cuestión en el Derecho privado.

## II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL DERECHO PRIVADO

1. La incorporación al título preliminar del Código Civil de un precepto según el cual «los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe» (art. 7.º, 1, texto articulado de la Ley de Bases de 17 de marzo de 1973, aprobado por Decreto de 31 de mayo de 1974), ha contribuido a impulsar los estudios sobre la buena fe y ha promovido su asunción por la jurisprudencia tanto civil como contencioso-administrativa. El nuevo precepto no es una norma innovadora en cuanto a su contenido, pero sí renovadora en el sentido en que lo son las formulaciones positivas de las ideas generales. Este precepto tiene en el Derecho alemán y en el italiano dos antecedentes que han ejercido siempre gran influencia en la doctrina española: el párrafo 242 del Código Civil alemán, según el cual «el deudor está obligado a ejecutar la prestación como exige la buena fe con referencia a los usos del tráfico» (*Der Schuldner ist verpflichtet, die Leistung so zu bewirken, wie Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte es erfordern*), y el artículo 1.175 del Código Civil italiano (*Il debitore e il creditore devono comportarsi secondo le regole della correttezza*). Además, parece claro que en su redacción ha influido el texto del artículo 2.º del Código suizo, que dispone que todos están obligados a «ejercer sus derechos y a cumplir sus obligaciones según las reglas de la buena fe».

2. Tradicionalmente la doctrina española distinguía dos aspectos

de la buena fe, un aspecto «objetivo» (función integradora de la voluntad negocial—art. 1.258 del Código Civil—; remisión a las exigencias del tráfico mercantil—art. 57 del Código de Comercio—; regla de conducta para delimitar el ejercicio de los derechos) y otro «subjetivo» (creencia o ignorancia lícitas, en la fe pública registral, en la usucapión, en la posesión, en la adquisición de los frutos, en la conclusión de los negocios, en los efectos del matrimonio, en la responsabilidad, etcétera, cuya expresión típica se encuentra en los artículos 433 y 1.950), distinción, pues, elaborada sobre los preceptos de nuestro Código Civil (véase José Luis DE LOS MOZOS: *El principio de la buena fe, sus aplicaciones prácticas en el Derecho Civil español*, Barcelona, 1965; Manuel GARCÍA AMIGO: *Instituciones de Derecho civil*, Madrid, 1979, pp. 286 y siguientes).

Sin embargo, la fórmula del artículo 7.º, 1, ha dado lugar a un replanteamiento de la cuestión. ¿Son distintas la buena fe subjetiva y la objetiva? La buena fe, ¿es un principio del Derecho?

3. José Luis DE LOS MOZOS, en su estudio sobre *La buena fe en el título preliminar del Código Civil* (publicado en la obra colectiva editada por la Academia Matritense del Notariado, Madrid, 1977, pp. 443 y siguientes) analiza los orígenes legislativos del precepto (recogiendo el estudio de José María CASTÁN VÁZQUEZ: *Notas para la historia del título preliminar*, en «Documentación Jurídica», octubre-diciembre de 1974) y llega a la conclusión de que «no hacía ninguna falta» y de que, en todo caso, su contenido es insuficiente, pues olvida que «no todos los derechos, en cualquier caso y lugar, necesitan ejercitarse de buena fe y que hay ocasiones en que, sin derecho, la buena fe produce sus efectos». El legislador, pues—sostiene DE LOS MOZOS—, sólo se ha fijado «en el aspecto negativo, de límite, al exigir un comportamiento *civiliter*», pero ha olvidado el aspecto positivo de la buena fe (2).

4. Luis Díez PICAZO, en cambio, enjuicia más favorablemente el nuevo precepto que ha contribuido de manera muy eficaz a «dinamizar» la virtualidad de la buena fe. En su *Prólogo* a la traducción del estudio de Franz WIEACKER (*El principio general de la buena fe*. Traducción de José Luis CARRO de la obra *Zur rechtstheoretisch Präzisierung des 242 B.G.B.*, Civitas, Madrid, 1977), distingue entre la idea escueta de buena fe (que es un concepto técnico jurídico que se inserta en una multiplicidad de normas para describir un supuesto de hecho) y el principio general de la buena fe (que ya no es un elemento de un supuesto de hecho, sino una norma jurídica completa elevada al rango de principio general del Derecho). a) La idea de buena fe, por sí sola, no pasa de ser otra cosa que un concepto técnico utilizado como elemento de descripción de diferentes supuestos de hecho normativos. En sus *Fundamentos del Derecho Patrimonial Civil* (tomo I, 1978), desarrolla esta idea. La buena fe—dice—es «aquella conducta que revela

(2) Una crítica semejante realiza V. L. MONTES en su comentario al artículo 7.1 publicado en *Comentarios a las reformas del Código civil*, Tecnos, 1977, p. 371.

la posición moral de una persona respecto de una situación jurídica». Es un arquetipo de conducta social, la lealtad en los tratos, el proceder honesto, esmerado, diligente, esto es, «guardar fidelidad a la palabra dada, no defraudar la confianza de los demás, no abusar de la confianza de los otros, conducirse conforme cabe esperar de cuantos con honrado proceder intervienen en el tráfico jurídico». b) El principio de la buena fe significa que todas las personas, todos los miembros de una comunidad jurídica, deben comportarse de buena fe en sus recíprocas relaciones. Lo cual implica —continúa Díez PICAZO— que deben adoptar un comportamiento leal en toda la fase previa a la constitución de tales relaciones —diligencia *in contrahendo*—; y que deben también comportarse lealmente en el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas ya constituidas entre ellos.

En cualquier supuesto, tanto entendida la buena fe como concepto jurídico como entendida como principio general del Derecho, tanto desde una concepción psicológica (creencia o ignorancia) como desde una concepción ética (valoración del comportamiento conforme a la diligencia socialmente exigible), Díez PICAZO muestra que la idea de buena fe está siempre impregnada de ingredientes éticos.

5. Por último, hay que destacar la reciente aportación de Antonio HERNÁNDEZ GIL a la teoría general de la buena fe (*Reflexiones sobre una concepción ética y unitaria de la buena fe*, discurso pronunciado en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, octubre 1979), en el que defiende el texto del nuevo artículo 7.º, 1, del Código Civil y muestra la unidad de significado de la buena fe con la consiguiente superación de la dicotomía «buena fe objetiva» y «buena fe subjetiva».

La buena fe, dice HERNÁNDEZ GIL, incorpora siempre en todas sus manifestaciones y aplicaciones una unidad de significación aunque cambien los presupuestos sobre los que se aplica; esta unidad de significación es ética y, por tanto, valorativa y normativa (*op. cit.*, p. 19). Es cierto que existen diferencias en los modos de considerar y utilizar la buena fe (subjetivo y objetivo), pero en ambos está presente una significación general que les es común. En todos los casos, por tanto también en los supuestos de buena fe subjetiva, se da la dimensión objetiva ordenadora de la buena fe. La contemplación de la buena fe como algo imputable a la persona no quiere decir que por eso quede reducida a pura subjetividad. La dicotomía objetivo-subjetivo cubre la totalidad del derecho. Cada uno de esos términos es en razón del otro, por lo cual resulta difícil cualquier explicación o catalogación que intente prescindir de uno de ellos, dada su correlativa implicación. Al llegar a este punto HERNÁNDEZ GIL expresa la idea central de su discurso (*op. cit.*, p. 29): si se tratan como proposiciones normativas los artículos 433 y 1.950 del Código Civil —artículos que contienen la formulación típica de la buena fe subjetiva— según el esquema kelseniano del supuesto y la consecuencia jurídica, vemos que el supuesto

de hecho está constituido por un poseedor que ignora o cree; éste, con otros complementos, es el hecho previsto o descrito, la realidad acotada, lo cual no es más que una parte de la proposición normativa. A ella hay que unir la consecuencia jurídica. En ésta, y no en el supuesto de hecho—concluye Antonio HERNÁNDEZ GIL—es donde aparece la buena fe. Cuando uno y otro precepto dicen que «se reputa poseedor de buena fe» o que «la buena fe del poseedor consiste», están aludiendo a la consecuencia jurídica esencial. La atribución de efectos es, pues, la función esencial de la buena fe. Se acude a la buena fe para obtener determinados efectos, para poner en vigor vivencias y estimaciones «por virtud de las cuales el Derecho se abre a la realidad ético-social subyacente. Cualquier aplicación que se haga de la buena fe envuelve una apreciación; o es un juicio de valor o no es nada. Ella misma lo incorpora, lo enuncia» (*op. cit.*, p. 33). No hay más subjetividad que la inherente al sujeto. La buena fe subjetiva no existe (*op. cit.*, página 34).

El discurso de HERNÁNDEZ GIL responde, además, a algunas objeciones que se han planteado a la incorporación al Código Civil de la buena fe: ¿Para qué sirve el que el Código Civil haya concedido carta de naturaleza al principio de la buena fe? HERNÁNDEZ GIL contesta (*op. cit.*, p. 52): debido a esta incorporación el principio de la buena fe ha dejado de tener el carácter de norma supletoria; ya no es necesario justificar su aplicación subsidiaria en defecto de ley o de costumbre. Y, lo que es más importante—subraya—, en casación basta invocar el artículo 7.º, apartado 1, como fundamento del correspondiente motivo, sin necesidad de buscar el apoyo de la jurisprudencia para articularlo. Cuestión distinta es, sin embargo, la de determinar si se trata de un tema de hecho o de derecho, esto es, si debe ser planteado por la vía del número 1 o por la del número 7 del artículo 1.692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. HERNÁNDEZ GIL propone la siguiente solución: será planteable como cuestión de derecho la infracción—por violación— del artículo 7.º, 1, cuando este precepto no se haya aplicado. En cambio, si el Tribunal de instancia aplica la norma pero no aprecia la existencia de la buena fe, entonces la decisión del Tribunal no deriva tanto del significado de la norma como de la valoración de los hechos y, por consiguiente, la cuestión será de hecho. Parece difícil, por último, encontrar un supuesto en el que la infracción consista en la aplicación indebida del principio de la buena fe al ejercicio de un derecho, pues, o bien la materia estará cubierta por el artículo 7.º o lo estará por el 1.258 del Código Civil, o, en todo caso, por el principio general del Derecho en cuanto tal.

6. Esta breve síntesis de la doctrina privatista sobre la buena fe puede servir para iniciar el examen de la jurisprudencia contencioso-administrativa y tratar, después, de obtener algunas consecuencias sobre la vigencia del principio en el ámbito del Derecho administrativo.

### III. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Durante los últimos años, cada vez con mayor frecuencia y alcance, la jurisprudencia contencioso-administrativa hace uso del principio de la buena fe. Veamos, por orden cronológico, cuáles han sido las sentencias más significativas, para examinar después, a la vista de esta jurisprudencia, el valor de la buena fe en el ámbito del Derecho administrativo.

1. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1975* (José GABALDÓN LÓPEZ, art. 1.798), se recuerda la doctrina jurisprudencial de que es contrario al principio de buena fe que debe regir las relaciones de la Administración con los administrados, el que la Administración que ha inducido a error al administrado sobre la vía procesal procedente se ampare en este error para pedir la inadmisibilidad del recurso. En este caso el error había consistido en notificar al administrado que no cabía recurso administrativo contra el acto, existiendo sólo la vía civil como único cauce para la reclamación.

2. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1978* (Angel MARTÍN DEL BURGO, art. 576), se aplica el principio de buena fe al siguiente caso: J. G., debido a su profesión de marinero, permanece largas temporadas ausente de su casa, durante las cuales su mujer se encarga de administrar los bienes de su propiedad. En el año 1971, J. G. solicitó y obtuvo del Ayuntamiento licencia para construir un chalet. La solicitud iba firmada por su esposa. Posteriormente, y también mediante escrito firmado por su mujer, solicitó autorización para añadir un piso al edificio en construcción. El Ayuntamiento denegó la autorización y ordenó el derribo del voladizo ya construido. Desestimado el recurso de reposición, que había formulado su esposa, la Audiencia Territorial de La Coruña declaró inadmisibile, por extemporáneo, el recurso contencioso interpuesto contra esa desestimación. En apelación, el propietario adujo, entre otros motivos, el de que la notificación de la desestimación era defectuosa, pues no iba dirigida a él, sino a su mujer. El Tribunal Supremo, al confirmar la sentencia apelada, rechaza esta alegación, pues es:

«...contrario al principio de buena fe, reaccionar de esta forma ante el Ayuntamiento, que, no puso la menor objeción a la actuación de su cónyuge, no sólo en los actos de solicitar la licencia, y la complementaria posterior, sino en el más importante de formular o interponer un recurso (el ya dicho de reposición), puesto que es entonces cuando con más rigor la Administración debe asegurarse que quien lo interpone cuenta con el suficiente apoderamiento, pues, así como cuando se trata de un acto de trámite (y la petición de licencia lo es), el inte-

resado puede conferir su representación a cualquiera —Sentencia de 18 de junio de 1973—, y, en principio, la representación se presume, admitiéndose incluso la conferida «de palabra» en el artículo 1.710 del Código Civil, por el contrario en los actos enumerados en el número 2 del artículo 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo (precepto aplicable en el ámbito local), entre los que deben entenderse incluidos los de formular recursos, la representación deberá acreditarse en la forma exigida en dicha norma.»

Y más adelante añade:

«Considerando: Que no puede reprocharse al Ayuntamiento de Bueu, el que al notificar el acuerdo de su Comisión Municipal Permanente, de 6 de octubre de 1971, a la esposa del peticionario de la licencia, se comportara como si fuera el mismo, *omitiendo diligencia expresando el deber de entregar la cédula a aquél*, pues si bien esto puede ser motivo de anulación del trámite —Sentencias de 12 de mayo, 18 de noviembre y 17 de diciembre de 1966, 5 de junio de 1967 y 28 de marzo de 1969—, no puede serlo en la presente ocasión, en virtud de las circunstancias concurrentes, anteriormente referidas, pues aunque la Ley 14/1975, de 2 de mayo, si bien incrementa los derechos de la mujer casada, no llega a desposeer al marido de su papel de administrador de la sociedad de gananciales, que le atribuye el Código Civil (artículo 59), empero, si el interesado, por sus largas ausencias del domicilio propio, debidas a su profesión de marineró, se sirve de su esposa para la gestión de los negocios del matrimonio, como es este de la construcción de una vivienda-chalet, no puede ahora contradecir sus propios actos, que irían, como antes se apuntó, *contra el principio de la buena fe, exigible en las relaciones entre la Administración y el administrado, y viceversa, según proclama la jurisprudencia*—Sentencias de 23 de diciembre de 1959, 13 de junio de 1960, 16 de diciembre de 1963, 16 de octubre de 1965—; principio que se conculcaría con el cambio de postura del accionante, al pretender que la notificación de tal acuerdo se haga a su mujer como si hubiera sido persona extraña al procedimiento, cuando, por el contrario, fue ella la que en el mismo monopolizó el puesto que debió corresponder al marido, según éste pretende ahora, lo cual es un contrasentido notorio,

porque *el que quiere el antecedente, lógicamente, tiene que aceptar el consecuente.*»

En definitiva, la Sala del Tribunal Supremo reprocha al recurrente que éste se acoja a un defecto formal cometido por el Ayuntamiento —dirigir la notificación a su mujer en lugar de dirigirla al recurrente— cuando resulta que ese defecto deriva de la generosidad procesal del mismo Ayuntamiento que, ante las obligadas ausencias del recurrente, había aceptado los escritos firmados por su mujer—incluso el escrito de reposición—, sin exigirle un apoderamiento expreso. Invocar ahora ese requisito formal atenta contra el principio de buena fe que debe inspirar las relaciones entre la Administración y los administrados.

3. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1978* (Paulino MARTÍN MARTÍN, Ar. 865), se afirma que es contrario al principio de buena fe—según reiterada jurisprudencia, Sentencias de 13 de enero de 1961, de 27 de diciembre de 1966, de 18 de abril de 1967— que la Administración autora de una notificación defectuosa se apoye en el error inducido al recurrente, que siguió las indicaciones contenidas en esa notificación, para pedir la inadmisibilidad del recurso. Si, en este caso, los recurrentes acudieron a un Tribunal no competente, este error «no puede ser imputado a ellos por aplicación de la doctrina de la buena fe en las relaciones administrativas».

4. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1978* (Ángel MARTÍN DEL BURGO, Ar. 1120), el principio de buena fe se aplica para rechazar el argumento de que la tolerancia tenida por la Administración frente al incumplimiento del concesionario pueda ser invocada por éste para aducir a su favor ciertos derechos. En este caso la empresa concesionaria del servicio de atención y conservación de hornos de incineración de basuras del Ayuntamiento de Irún había solicitado el aumento del canon mensual por el servicio que prestaba, debido a que los hornos tenían defectos que era necesario arreglar. El Ayuntamiento, previos asesoramientos técnicos, llegó a la conclusión de que las instalaciones no habían sido realizadas, en su día, conforme al pliego de condiciones. Ante el «pésimo servicio prestado por la empresa concesionaria», el Ayuntamiento decidió, por una parte, rescindir por incumplimiento el contrato con la dicha empresa y, por otra, abrir un concurso para la instalación de nuevos hornos de incineración. La empresa concesionaria recurrió contra esta decisión alegando, entre otros motivos, el de que la rescisión del contrato por incumplimiento encubría un rescate de la concesión por la Administración concedente; por tanto, un rescate que debía ser indemnizado. En apoyo de su tesis la empresa concesionaria adujo que el Ayuntamiento, no obstante la conocida situación de los hornos, no planteó la rescisión del contrato hasta que decidió convocar un concurso para otorgar la

concesión a otra empresa. A tal argumento la Sala del Tribunal Supremo responde que no puede invocarse aquí esa conducta del Ayuntamiento,

«...pues la tolerancia o la dejación de derechos por parte de la Administración, podrá servir de fundamento para intentar corregir tales dejaciones, acudiendo si es preciso al recurso de lesividad, pero lo que no puede ser es que quien se ve favorecido por esta postura de generosidad, pueda apoyarse en la misma para resultar aún más beneficiado, lo que iría en contra del principio de equidad, y del de buena fe, tan necesitado de ser observado en las relaciones jurídicas, y, claro está, también en las relaciones jurídico-administrativas.»

5. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1978* (José GABALDÓN LÓPEZ, Ar. 1164) se declara que,

«...la pretendida falta de previa reposición que derivaría de no haber sido interpuesta por persona que hubiera acreditado el apoderamiento de la sociedad en cuyo nombre lo hacía, porque habiéndose en definitiva comparecido por ésta, ni consta ni se ha intentado probar que efectivamente careciera de poder para hacerlo en los términos del artículo 24 de la LPA, puesto que ni se exigió que lo acreditase entonces ni se fundó en ello la desestimación de aquel recurso, y, muy al contrario, se hizo por motivos de fondo, con lo cual la corporación vino de hecho a aceptar la existencia de la representación y, en su caso, habría impedido la posible subsanación entonces, razón por la cual la ulterior alegación procesal del defecto no podría ser admitida sin violentar el principio de la buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados, alguna vez invocado por este Tribunal.»

6. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1978* (Aurelio BOTELLA Y TAZA, Ar. 3994), se aplica el principio de buena fe para delimitar el alcance que cabe atribuir a una petición deliberadamente confusa de un administrado. Este, en su escrito inicial, había pedido a la Administración competente la constitución de un «coto de caza» sobre una superficie de 150 Ha. y, simultáneamente, que aquel vedado de caza fuera dado de alta como «coto privado de caza» al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970 («se concede el plazo de un año para que los titulares de los actuales vedados y acotados de caza puedan dar de alta sus terrenos en el régimen cinegético que corresponda»). Sin embargo,

según el artículo 16 de la Ley de Caza en relación con el artículo 6 de la misma Ley, sólo los propietarios o titulares de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza pueden constituir «cotos privados de caza». Pues bien, el actor, que sólo era propietario de 85 Ha., «silenció este dato en su solicitud y por ello provocó la apariencia de instar una simple transformación del vedado en coto, cuando en realidad lo pedido no era otra cosa que autorización de la exclusiva de cazar en terrenos de mucha mayor extensión sometiendo esta ampliada superficie al régimen de coto privado en su propio beneficio; circunstancias—continúa la Sentencia—que impiden dar a las peticiones del escrito inicial sentido distinto del único acorde con el principio de buena fe rector mutuo de las relaciones entre administrado y Administración, en cuanto que sujetas a derecho, es decir, que lo solicitado fue la autorización de un coto de 150 Ha. incluyendo de las 85 Ha. del antiguo vedado».

Si, como puede deducirse de los hechos relatados en esta Sentencia, el actor había intentado engañar a la Administración, la aplicación del principio de buena fe con la única consecuencia de reducir lo pedido a lo único que era lícito pedir, es una aplicación muy generosa por parte de la Administración primero y del Tribunal después. Habrá que pensar, pues, que no hubo tal engaño, sino tan sólo una «pretensión excesiva» dirigida a sorprender la buena fe de la Administración.

7. La *Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1978* (Paulino MARTÍN MARTÍN, Ar. 4572), reproduce unos considerandos de la Sentencia apelada en los que ésta declara que es contrario al principio de buena fe intentar obtener la condición de concesionario de un servicio público y, después, al no lograrlo, impugnar por irregular la creación del servicio cuya concesión, sin objeción alguna sobre su legalidad, se ha pretendido. En este caso, el actor estuvo prestando a particulares el servicio de limpieza de pozos y fosas sépticas, hasta que el Ayuntamiento de Bilbao decidió asumirlo directamente dentro del término municipal y, adjudicárselo, previo concurso, a una empresa privada. A este concurso se presentó el actor, aceptando sus bases y condiciones, pero, al no resultar elegido, impugnó la municipalización del servicio alegando que se había realizado de forma irregular y que, además, no podía el Ayuntamiento asumir su monopolio. Conducta que la Sentencia califica de irregular y contradictoria, pues, en la esperanza de lograr el concurso, el actor,

«... se abstuvo de promover remedio alguno para corregir la que, en fin de cuentas, reputa hoy extraviada actividad administrativa, consintiéndola plenamente, y una tal conducta no resulta, en consecuencia, lógica, ni lícita, ni aun jurídica, ora contemplamos el principio de

la buena fe que debe presidir las relaciones entre la Administración y los particulares, tantas veces invocado por éstos, ora consideramos la flagrante contradicción que lleva implícita, con actos propios libérrimamente emitidos con el designio de obtener determinadas ventajas, y téngase en cuenta, de otro lado, en este primario planteamiento de la temática decisoria, que las Corporaciones locales se encuentran vinculadas a sus propios actos declaratorios de derechos subjetivos, por no poder revocarlos, cual predica el artículo 369 de la Ley de Régimen Local, sino al resolver recursos de reposición.»

8. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1979* (Angel MARTÍN DEL BURGO, Ar. 981), el principio de la buena fe, delimita el alcance que cabe atribuir a la dejación del trámite de audiencia. La Administración no puede dar a la dejación de ese trámite por el interesado mayor alcance que el que procesalmente le corresponde.

En este caso se trataba de un acuerdo del Gerente Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, por el cual: 1.º Se requería a los responsables de una supuesta infracción urbanística —arquitecto y constructor— «para que en el término de diez días, y en el trámite de alegaciones, procedan a efectuar las que a su derecho convengan en descargo de sus posibles responsabilidades; y 2.º Se advertía a los requeridos de que, dejado transcurrir el mencionado plazo sin haber efectuado las alegaciones oportunas, «se les considerará conformes con la resolución que en su día pueda darse en este expediente».

Pues bien, el Tribunal Supremo declara nula la advertencia mencionada en segundo lugar.

«Considerando: Que la necesidad de anular la prevención que acaba de ser transcrita es evidente, puesto que, de lo contrario, *el trámite de alegaciones al que pertenece (es decir, el trámite de audiencia), corre el riesgo de convertirse, de medio de garantía del administrado, con todo el énfasis que la jurisprudencia ha puesto en ello*—Sentencias de 11 de julio de 1932, 20 de mayo de 1935, 13 de diciembre de 1944, 26 de abril de 1947, 20 de marzo de 1951, 28 de febrero de 1973 y 26 de mayo de 1976—, *en una trampa, o, por lo menos, en el peligro que ofrecen los términos de este apercibimiento, al transformar el más leve descuido, en la consecuencia de una situación de supuesta conformidad.*

Considerando: Que tal prevención no es procedente, además de lo dicho, porque *el trámite de audiencia donde se produce, es una obligación para la Administración, pero, para el administrado, no puede pasar más allá de*

*una carga, esto es, de una oportunidad que se le brinda con esa audiencia, que, si la desaprovecha, tiene que pechar con la consecuencia de que no sean tenidos en cuenta datos o argumentos que hubiera podido aportar, de ser más diligente, pero, de ninguna manera, convertir la dejación del trámite en una presunción de conformidad con lo apuntado por dicha Administración; y no puede ser esto así, no sólo porque contrariaría el principio inmanente en la naturaleza de este trámite, sino porque, a la vez, infringiría otro principio de hondo significado ético, como es el de buena fe, exigible en el comportamiento, tanto de los entes oficiales, como de los particulares, según viene refrendado por la jurisprudencia —Sentencias de 23 de diciembre de 1959, 13 de junio de 1960, 16 de diciembre de 1963, 16 de octubre de 1965 y 11 de marzo de 1978).»*

9. La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1979 (Angel MARTÍN DEL BURGO, Ar. 2943), tiene especial interés. En ella se da una respuesta al problema fundamental que la aplicación del principio de buena fe en las relaciones jurídicas públicas, a saber: ¿De qué manera puede influir un principio de ética personal en relaciones de derecho público predeterminadas por reglas dictadas para hacer prevalecer el interés público?

En este caso el Tribunal Supremo califica de actuación contraria a la buena fe la tenida por el propietario de un finca al que el anterior arrendatario notificó su propósito de traspasar el negocio y la vivienda instalados en ella a lo que el propietario no sólo nada opuso sino que recibió «a su completa satisfacción» el porcentaje que le correspondía y otorgó la correspondiente carta de pago, no obstante lo cual, a los pocos días, requirió la presencia de un notario para que levantase acta sobre el estado de conservación del inmueble y, poco más tarde, instó al Ayuntamiento de Paterna la apertura de expediente para declarar la casa en estado de ruina y, en consecuencia, obtener la autorización para su derribo. El Ayuntamiento no accedió a la petición de declaración de estado de ruina. La Audiencia Territorial de Valencia, en cambio, estimó el recurso interpuesto contra el acuerdo municipal. Sin embargo, el Tribunal Supremo anuló la Sentencia y declaró ajustados a derecho los acuerdos del Ayuntamiento.

Naturalmente, lo determinante para decidir sobre el fondo de este asunto no es la buena o mala fe del propietario, sino el contenido de las normas que regulan la declaración de estado de ruina a efectos legales. Y así lo estima, en efecto, la Sentencia: El inmueble está en estado de ruina o no lo está. Tal situación de hecho es independiente de la conducta ética del propietario de la finca. No obstante lo cual —dice la Sentencia—, el Tribunal no puede dejar de tener en cuenta

la conducta ética de las partes. El juicio sobre tal conducta no es decisivo en este caso, pero tampoco puede ser totalmente olvidado al hacer la ponderación del conjunto de elementos concurrentes en la decisión judicial. Porque,

«Considerando: Que aunque la materia a que se refiere la presente controversia judicial responde fundamentalmente a unas exigencias objetivas, en las que las intencionalidades y motivaciones subjetivas quedan un tanto al margen, y, por otra parte, las previsiones legislativas en el precepto legal concreto antes citado, arbitran medidas, distintas a las que podrían interferir la solución debida en supuestos como el de autos, sin embargo, *el Derecho nunca debe ser manejado de espaldas a su fundamento ético, que debe ser el factor informante y espiritualizador, dentro de sus rígidos mecanismos formales, convencionales y de seguridad, por lo que, aun en casos como el que nos ocupa, este elemento ético, al menos debe entrar en juego, y no ser olvidado, en el momento de conjugar todos los factores concurrentes y determinantes de la solución que debe darse a esta litis, como al final se verá.*»

Pues bien, hecha esta declaración, la Sentencia entra a examinar la cuestión fáctica del estado de ruina «con todo el rigor que exige la conducta seguida por el peticionario». Y al hacerlo llega a la conclusión de que la cuestión ofrecía una cierta elasticidad que permitió al Ayuntamiento optar por conservar la finca. Opción que la Sentencia estima ajustada a derecho por estar, además, reforzada por la conducta del propietario:

«Considerando: Que como en este caso no ha habido oposición entre el principio de legalidad, y el de oportunidad, en la apreciación, por la Administración, de las circunstancias concretas concurrentes, que han aconsejado, en la posible opción, el mantenimiento del edificio, ya que la Ley prevé estos supuestos, y permite este tipo de soluciones, y como, además, la conducta ya analizada del propietario, más interesado que nadie en la demolición de lo edificado, no es merecedora de que por él se sacrifiquen otros valores, dignos de todo respeto; de ahí que nos encontremos con una confluencia de factores, que, en su conjunto, vienen a avalar lo acordado por la Comisión Municipal Permanente, del Ayuntamiento de Paterna, por lo que sus resoluciones deben considerarse conformes con el Ordenamiento Jurídico, por lo que, la sentencia que nos ocupa, al no haberlo enten-

dido así, tiene que ser revocada, al ser estimado el recurso de apelación frente a ella interpuesto.»

En definitiva, pues, en éste como en otros muchos casos, el principio de buena fe no es decisivo por sí mismo para resolver un conflicto planteado en el seno de una relación jurídico pública. Pero no por ello deja de tener significación en el momento de su resolución, pues es evidente que las cuestiones de Derecho público no quedan reducidas a la simple oposición dialéctica entre distintos intereses públicos o entre el interés público y el interés privado, sino que la relación es más compleja porque, de un lado, el interés público coincide con el interés particular de determinadas personas y, de otro, porque es frecuente que la intervención de la Administración se promueva con la exclusiva motivación de lograr un beneficio privado o de dirimir una controversia entre particulares. Y, claro es, aunque la distinción entre motivo y causa puede resolver muchas de éstas situaciones, las soluciones judiciales no deben simplificar las cuestiones hasta el extremo de desconocer el trasfondo de las controversias —o al menos, hacer como que lo ignoran—, sino que también deben sacar a la luz los motivos probados o fundadamente presumibles, para valorarlos en su conjunción con los demás elementos de la decisión. Esto es lo que ha hecho con mucho acierto, pienso, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1979. En ella el principio de buena fe ha operado en un doble momento: Primero, advertida la conducta contraria a la buena fe del propietario, la Sala ha procedido a examinar «con todo rigor» las normas de derecho público en las que el propietario pretende ampararse. Segundo, comprobado que la cuestión era, al menos, discutible—con contradicción entre la tesis del Ayuntamiento y la tesis de la Audiencia—y que la declaración de ruina no procedía del estado físico del inmueble, según informes periciales, sino de su situación urbanística «fuera de línea», la cual el Ayuntamiento no juzgaba grave, la Sentencia hace entrar en juego el principio de la buena fe para optar por la solución que más lo respeta. Este principio ético ha sido decisivo en el caso presente, pero sólo ante la insuficiencia del criterio jurídico público.

10. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 1979* (José GABALDÓN, Ar. 3051), se aplica el principio de la buena fe para determinar la trascendencia de los errores cometidos en el planteamiento de un recurso. Dice:

«Considerando: Que no habiendo la Sentencia apelada entrado en el examen de fondo del acto de otorgamiento de la licencia por entender mal planteado el recurso en cuanto al mismo, resulta ahora prioritaria esta cuestión, respecto de la cual debe señalarse que *en materia de impugnación por terceros de licencias urbanísticas el planteamiento material que se produce, o sea*

*la reacción de los particulares frente a obras que vulneran los planes o las normas, debe prevalecer ante obstáculos formales si en puridad se han seguido cauces de impugnación correctos y la voluntad fue suficientemente expresada, sin permitir que una actuación confusa o equívoca de la Administración en el tratamiento de las solicitudes impida la revisión jurisdiccional, lo que es perfectamente acorde con el principio antiformalista de la Ley jurisdiccional e incluso de la de Procedimiento Administrativo, favorable a la buena fe en las relaciones administrativas como se desprende de su artículo 115-2 ó el 29-1, entre otros, y del Preámbulo V-1, párrafo segundo...»*

Declaración que, en este caso, conduce al reconocimiento del derecho del recurrente a ser tenido por parte en el expediente.

#### IV. RECAPITULACIÓN: LA BUENA FE EN LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CON LOS ADMINISTRADOS

En las Sentencias anteriores se encuentran algunos ejemplos del modo como la buena fe interviene en las relaciones de la Administración con los administrados. La conducta conforme a la buena fe es exigible tanto a la Administración como a los administrados. Incluso, como hemos visto—Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1979—, el comportamiento de los administrados entre sí puede influir en las relaciones de éstos con la Administración. Sin embargo, examinada la cuestión desde la perspectiva de la teoría del derecho público, es necesario precisar si las circunstancias que concurren en las relaciones jurídico-administrativas permiten o, por el contrario, excluyen la plena aplicación del principio de la buena fe. Concretamente, ¿la posición institucional de la Administración, su plena vinculación al derecho, la naturaleza de los intereses en colisión, son incompatibles con el principio de la buena fe, o éste queda al margen de relaciones de esta naturaleza? Para responder a esta cuestión es necesario precisar qué se entiende por buena fe y qué valor tiene ésta para el Derecho administrativo.

##### 1. La noción de buena fe

La noción de «buena fe» pertenece tanto al lenguaje ordinario como al lenguaje jurídico.

En el lenguaje cotidiano significa, según el Diccionario de la Real Academia Española, «rectitud», «honradez». Y el adverbio «a buena fe» significa «ciertamente», «de seguro», «sin duda». Ambos aspectos, «rectitud» y «seguridad», corresponden al valor ético que expresa la

buena fe. Comportarse de buena fe significa comportarse lealmente en la confianza de que ese comportamiento leal será correspondido en igual medida por la otra parte. El valor ético-social que se expresa en la buena fe es el de la confianza—confianza en que la rectitud personal, *honeste vivere*—no será causa de daño ni para otro ni para uno mismo.

En el lenguaje jurídico, la expresión «buena fe» refleja el valor ético social designado por ese concepto en el lenguaje cotidiano—el valor de la confianza—, pero reducido a su valor jurídico. Esto es, reducido sólo a aquella confianza que es jurídicamente válida. En el sintagma «buena fe», el adjetivo «buena» no alude sólo a la bondad en sentido ético o a la creencia o ignorancia en sentido psicológico, sino al valor jurídico de la validez. «Buena fe» equivale a «válida fe», esto es, confianza aceptable por el derecho. El que de «buena fe», en el sentido usual de la expresión, espera algo que no es jurídicamente aceptable (porque viola la ley, porque infringe los usos, porque carece de todo amparo jurídico) no tiene «buena fe» en sentido jurídico. Así, pues, la noción de buena fe en sentido jurídico incorpora el valor ético-social de la confianza, pero reduce su ámbito de referencia: no hace referencia a toda confianza psicológicamente cierta, sino sólo a aquella que además de existir en sentido psicológico es válida en sentido jurídico por no encontrar en los usos sociales o en el Derecho un límite a su validez.

Por otra parte, la «buena fe» se mide en la relación concreta en la que opera. Igual que sucede con la noción de «buena conducta» (veáanse Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1977—Ar. 1610—y de 4 de diciembre de 1978—Ar. 4471—comentadas en «REDA» 13-1977 y «REDA» 23-1979) que, para el Derecho, «no es un modo genérico de vivir, sino el comportamiento del sujeto en relación a obligaciones precisas y a deberes explícitos», la «buena fe» tampoco hace referencia al comportamiento «general» de la persona, sino a su posición en una concreta relación jurídica. La aplicación de estos conceptos en el ámbito del Derecho no exige un juicio global sobre la persona, sino un juicio específicamente dirigido a un sector de su actividad. Y así como la mala conducta de una persona puede no ser relevante como impedimento para una determinada actividad de modo que, en consideración a tal actividad, la conducta de esa persona no puede ser calificada de mala, también la reiterada falta de buena fe en el comportamiento de un sujeto puede carecer de relevancia en una concreta relación de manera que en ella ese sujeto puede tener la posición de persona de buena fe.

En resumen, en la expresión «buena fe» el adjetivo «buena» no hace sólo referencia a valores éticos o a posiciones psicológicas, sino que tiene el significado de «validez», de «relevancia» para el Derecho, tanto en sentido general (que pueda ser tenida en cuenta por no infringir la ley, la costumbre, los usos sociales o los principios del orde-

namiento) como en sentido concreto (que guarde relación con la cuestión de que se trata, siendo significativa para ella).

De ahí que la noción de «buena fe» no se contraponga, por lo general, a la de «mala fe», sino más bien a la de «fe» o «confianza» irrelevantes para el Derecho. La expresión «mala fe» suele emplearse para designar la intención dolosa, maliciosa o abusiva de un sujeto, dirigida a producir un engaño, un error o un resultado lesivo. Generalmente, pues, en la expresión «mala fe» el sustantivo «fe» significa «intención», a diferencia de lo que ocurre en la expresión «buena fe» en que alude a «creencia», «confianza». La interdicción de la «mala fe» en su sentido más amplio, no procede del principio de la «buena fe», sino del principio de que «nadie puede perseguir la finalidad de causar daño a otro».

La buena fe es uno de los principios generales del Derecho, uno de aquellos valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, sobre los cuales se constituye éste como tal (GARCÍA DE ENTERRÍA). Es un principio que sirve a la seguridad jurídica incorporando al Derecho el valor ético-social de la confianza.

La protección jurídica de la buena fe es distinta de la prohibición del fraude a la ley y del abuso de derecho. Sin embargo, los tres postulados (exigencia de buena fe, prohibición del abuso de derecho o ejercicio antisocial del mismo y prohibición del fraude de ley, artículos 7.º, 1; 7.º, 2, y 6.º, 4, del Código Civil) forman un conjunto aunque no se den, necesariamente, de forma conjunta: Quien abusa de su derecho o quien comete un fraude de ley suele lesionar la buena fe de un tercero, pero no es preciso que así suceda para que su conducta sea antijurídica.

## 2. *Valor de la buena fe en el Derecho administrativo*

A) En el ámbito del Derecho administrativo, la buena fe opera fundamentalmente como principio jurídico que limita el ejercicio de un derecho subjetivo o de un poder jurídico. La cuestión, sin embargo, consiste en examinar si la doctrina de la buena fe que actúa en el campo del Derecho administrativo es la misma que se ha elaborado para las relaciones jurídico privadas. ¿Existen razones que impiden la formulación de una teoría general de la buena fe, válida para el Derecho público y para el Derecho privado? Tales razones podrían consistir, en la diferencia cualitativa de las partes entre las que se establece la relación jurídico administrativa, en la vinculación de la Administración al derecho (principio de legalidad), y en la distinta naturaleza los intereses en colisión. Sin embargo, examinados cada uno de estos argumentos hay que concluir que no impiden, sino más bien exigen, una enérgica aplicación del principio de la buena fe.

a) *La posición institucional de la Administración pública* es, ciertamente, diferente de la de las personas físicas o jurídicas privadas. Sin embargo, ello no es debido a que tenga una naturaleza

cualitativamente distinta, superior a la de éstas, sino a una necesidad impuesta por el servicio que presta a los intereses generales (artículo 103 de la Constitución). La posición preeminente de la Administración es una posición de servicio a la comunidad. Siendo esto así, el lugar institucional que la Administración ocupa no sólo no excluye la aplicación del principio de la buena fe sino que exige su máxima vigencia. Es legítimo que el ciudadano confíe en la Administración y que la Administración confíe en el ciudadano. Esta confianza pueden hacerla valer —y hemos visto que así lo hacen— una y otra parte.

a) La buena fe del ciudadano frente a la Administración consiste en la legítima confianza de que ésta no va a ejercitar sus derechos y prerrogativas más allá del límite trazado por las exigencias del interés general —no del interés de la Administración como tal, ni tampoco del mero interés en la legalidad— y siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico. La posición institucional de la Administración hace legítima la confianza del ciudadano en que su honesta relación con la Administración no sólo no le va a ocasionar daño innecesario o injustificado sino que va a recibir de la Administración la «ayuda, enseñanza y explicación» que evitan ese daño (en virtud de lo que la doctrina alemana denomina *Betreuungspflicht* de la Administración).

b) La buena fe de la Administración frente al ciudadano consiste en la legítima confianza de que éste no sólo no va a ser desleal con el comportamiento honesto de la Administración (por ejemplo, el caso resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1978, Ar. 576), sino que tampoco va a «utilizar» a la Administración para obtener en su beneficio resoluciones contrarias a la buena fe de otro ciudadano (por ejemplo, el caso resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1979, Ar. 2943).

b) *El principio de legalidad que rige la actividad de la Administración, ¿es compatible con la aplicación de la buena fe?* La respuesta negativa se formula del modo siguiente: La buena fe no es necesaria en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos porque tales relaciones están sometidas al principio de legalidad, lo que implica que las controversias que aquí pueden surgir deben resolverse exclusivamente por las normas que rigen la actividad de la Administración. Lo importante es, según este planteamiento, «tener derecho en el sentido de estar amparado por una norma. «Quien tiene derecho no necesita de la buena fe.» De lo que se deduce que siendo sólo legítima la actuación de la Administración realizada al amparo de una norma, la buena fe resulta superflua, no es relevante para resolver las controversias que la ejecución de esta norma pueda suscitar.

Tal planteamiento responde a una concepción equivocada del alcance del principio de legalidad. El que sólo sea legítima la actuación administrativa cuando cuenta con una cobertura legal previa no implica que esa actuación quede sometida exclusivamente a la norma que la ampara. La cobertura legal previa condiciona *ab initio* la legi-

timidad de la actuación administrativa, pero no agota, en modo alguno, la regulación íntegra de esa actuación. «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (art. 9.º,1 de la Constitución). «La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa... con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 103,1 de la Constitución). Toda la actividad de la Administración está sometida al «ordenamiento jurídico», al «Derecho», por tanto, también a los principios generales que lo integran y dan sentido.

El principio de legalidad es sólo uno de los elementos del estado de derecho. El estado de derecho «propugna como valores superiores de un ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad» (artículo 1.º de la Constitución), por tanto, algo más que la estricta legalidad. Junto a ésta la Constitución pretende garantizar la seguridad jurídica (art. 9.º,3) y la paz social por la vía del Derecho (art. 10,1). El principio de la buena fe—reconocimiento jurídico del valor ético social de la confianza—es elemento esencial para la paz y la seguridad jurídica. A este principio, está sometida la Administración en cuanto que es uno de los valores fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico.

El principio de legalidad no excluye, pues, la aplicación del principio de la buena fe, pero delimita su aplicación en la medida en que la actuación legal de la Administración es ejecución de una norma y, por tanto, está amparada, en gran medida, por el postulado de que «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento» (art. 6.º del Código Civil). No obstante, como hemos visto, la jurisprudencia tiende a matizar con buen criterio este límite—sobre todo en cuestiones de procedimiento— dada la rotunda realidad de que la inmensa mayoría de las normas se desconocen incluso por los expertos en Derecho, y la inevitable falta de claridad de muchas normas escritas. Por lo que, en definitiva, aun siendo jurídicamente irrelevante la ignorancia de la ley, sin embargo, las circunstancias que concurren en cada caso pueden hacer entrar en juego el principio de la buena fe aunque esto implique una cierta infracción del artículo 6.º del Código Civil.

c) Tampoco excluye la consideración de la buena fe la *distinta naturaleza de los intereses en colisión*, el interés público y el interés privado. Y ello porque, en primer lugar, la buena fe rige tanto para la Administración como para los ciudadanos de modo que, con frecuencia, es invocada por la Administración precisamente en defensa del interés público y, por lo demás, el carácter público de ciertos intereses no implica oposición ni desvinculación del interés privado. No existen intereses públicos «impersonales» distintos de los que interesan particularmente a los ciudadanos. Los intereses públicos y los intereses privados están implicados entre sí hasta tal punto que cualquier interés público es, también, interés privado. Y la actividad de la Administración al servicio de los intereses generales produce beneficios concretos a los particulares como se pone de manifiesto continuamente

en la jurisdicción contencioso-administrativa (codemandado y coadyuvante de la Administración).

En resumen, ninguna objeción existe en el plano teórico para la vigencia del principio de la buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados. Al contrario, la posición institucional de la Administración, su pleno sometimiento al Derecho y su presencia continua en todo tipo de relaciones sociales—que la convierten en un sujeto más del tráfico jurídico—exigen la aplicación rigurosa del principio de la buena fe.

B) Veamos ahora el papel que desempeña este principio en el ámbito del Derecho administrativo. La jurisprudencia contencioso-administrativa muestra que la buena fe se opone como *exceptio* frente a pretensiones que lesionan la confianza legítima de las partes, bien sea de la Administración, bien sea de los administrados. Tal sucede cuando una de las partes

a) actúa contra sus propios actos—*venire contra factum proprium*— (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1978, Ar. 576; y de 12 de diciembre de 1978, Ar. 4572);

b) alega o se ampara en sus propios errores o en su conducta confusa, equívoca o maliciosa—*allegans propriam turpitudinem non auditur*— (Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1975, Ar. 1798; de 6 de marzo de 1978, Ar. 865; de 31 de marzo de 1978, Ar. 3994);

c) abusa de la nulidad por motivos formales o de *iure stricto* (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1978, Ar. 1174; de 5 de julio de 1979, Ar. 3051);

d) ejercita un derecho con tal retraso que razonablemente ha hecho nacer la confianza de que ya no se ejercitará (lo que la doctrina alemana denomina *Verwirkung*, véase Wilhelm MERK, *Deutsches Verwaltungsrecht*, tomo II, 1970, p. 1681; H. V. ERICHSEN: *Das Verwaltungshandeln*, publicado en «Allgemeines Verwaltungsrecht», 1975, página 128; Hans J. WOLFF y Otto BACHOF, *Verwaltungsrecht*, tomo I, 1974, p. 265) si bien, como advierte la Sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1978 (Ar. 1120), ello no puede amparar la confianza de que la Administración haga dejación continua de sus derechos y obligaciones;

e) abusa de sus prerrogativas (por ejemplo, abusa de la prohibición de la *exceptio non adimpleti contractus* y de la *exceptio non rite adimpleti contractus*—Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1973, Ar. 2177—, cuya relación con el principio de la buena fe se refleja en la reciente jurisprudencia civil—Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 15 de marzo de 1979, Ar. 871, y de 18 de abril de 1979, Ar. 1406);

f) exige aquello que ya no tiene sentido pedir—*dolo facit qui petit quod statim redditurus esset*— (por ejemplo, la ejecución de la

Sentencia que obliga a destruir o deshacer lo que ahora ya es lícito construir o hacer, problema que nuestra jurisprudencia ha resuelto por la vía de considerar esa ejecución «imposible por razones legales», artículo 107 de la LJCA —Autos del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1971, Ar. 1725; de 27 de junio de 1973, Ar. 3065, y de 15 de febrero de 1974, Ar. 821), etc.

El principio de la buena fe, por otra parte, es un criterio de interpretación de las normas jurídico-públicas (así en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1965, Ar. 4539—billete de lotería premiado que se encuentra deteriorado—) y de la conducta de las partes (así en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1979, Ar. 981—alcance que cabe atribuir a la dejación del trámite de audiencia—).

C) El principio jurídico de la buena fe rige, pues, las relaciones entre la Administración y los administrados. Ninguna objeción de orden teórico cabe oponer a la exigencia constitucional de su cumplimiento por los entes públicos (arts. 9.º,1 y 103,3 de la Constitución, en relación con el artículo 7.º,1 del Código civil), ni siquiera aquella según la cual «la Administración, como tal, nunca actúa de mala fe». Esta última objeción parte del presupuesto erróneo de que la infracción de la buena fe implica, necesariamente, mala fe y, por tanto, de que si un Tribunal declara que la Administración o un administrado han infringido la buena fe, está declarando sólo por ello que han actuado de mala fe. Sin embargo, esto no es así. El principio jurídico de la buena fe protege un bien, el valor ético social de la confianza jurídicamente válida, frente a cualquier lesión objetiva que pueda sufrir, haya sido o no maliciosamente causada. Un acto es contrario a la buena fe cuando produce esa lesión, cualquiera que sea la intención del causante. De ahí que en nada perturbe la posición institucional de la Administración, la plena aplicación de este principio a sus relaciones con los administrados. La cuestión de si la Administración puede o no, como tal Administración, actuar con mala fe, no condiciona la cuestión aquí tratada de si puede o no infringir el principio de la buena fe.

Fernando SAINZ MORENO