

El capítulo VII, finalmente, se dedica al análisis de la STC 54/2002, sobre la Ley del Parlamento vasco 11/1998, sentencia que, a su juicio, fortalece la línea jurisprudencial de la STC 164/2001 y de la que en parte discrepa. Sí elogia los pronunciamientos de la sentencia sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad que siguen las tesis expuestas por el autor en esta obra y en un estudio anterior incluso a la STC 195/1998 y publicado en la obra *La Constitución y la práctica del Derecho*, Aranzadi-BCH, Madrid, 1998.

VI. El libro se cierra con una quinta parte que es una recapitulación y reflexión final. En ella, el profesor BARNÉS trae de nuevo a primer plano los aspectos más relevantes tratados en la obra, insiste en las cuestiones de más interés y realiza observaciones muy atinadas sobre la unidad económica y la diversidad urbanística.

VII. La obra de la que se acaba de dar cuenta presenta, como se ha visto, varias dimensiones. En ella encontramos el análisis jurisprudencial, consistente en un verdadero enjuiciamiento y crítica de las tres sentencias fundamentales en la materia, con unas precisiones sumamente útiles para el cabal entendimiento y justa valoración, sobre todo, de la STC 61/1997: el autor destaca, por ejemplo, que el vicio de inconstitucionalidad de muchos de los preceptos del TRLS es resultado de la doctrina jurisprudencial sentada con anterioridad a 1992 —supletoriedad, fijación de las causas de expropiación como competencia adjetiva que sigue a la sustantiva o limitado alcance del art. 149.1.1—; subraya que la sentencia sólo pudo pronunciarse sobre el modelo urbanístico del TRLS; advierte de las dificultades que entraña el demoler lo construido (por referencia a la legislación estatal); asimismo, trae a primer plano y nos recuerda la jurisprudencia constitucional que la LRSV ha orillado. Tiene cabida también el estudio normativo desde la perspectiva competencial, riguroso y profundo, y, a partir de estos materiales, la construcción doctrinal y el ensayo del jurista fino.

Son muchos los méritos y las aportaciones de este denso libro. Destaca, desde luego, la parte dedicada a los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad por vicio de incompetencia y el capítulo sobre las competencias de los Entes locales. En todo caso, resulta también evidente que cinco años después de la STC 61/1997 supone uno de los estudios más completos y avanzados del artículo 149.1.1 CE y, muy especialmente, del artículo 149.1.18 CE desde la perspectiva de los límites de la competencia estatal en los sectores de competencia autonómica. En este sentido, no cabe ignorarlo, la obra es producto de una larga reflexión, iniciada mucho antes y que tiene la virtualidad de llegar en la exégesis y aplicación de los títulos competenciales hasta donde aún no han alcanzado ni el legislador ni el Tribunal Constitucional. Quizás el lector pueda concluir conmigo que en este libro el profesor BARNÉS nos enseña, sobre todo, a pensar desde la perspectiva del Estado constitucional de las autonomías.

María del Carmen NÚÑEZ LOZANO  
Profesora Titular de Dcho. Administrativo  
Universidad de Sevilla

BLANKE, Hermann-Josef: *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht* (\*), Ed. Mohr Siebeck, 2000, 610 págs.

1. El principio de confianza legítima está de moda, y no es ninguna casuali-

---

(\*) La traducción que se ofrece del título alemán es «Protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo alemán y europeo». Aunque *Vertrauensschutz*, literalmente traducido, significa «Protección de la confianza», y es así como lo han traducido las dos monografías, de F. A. CASTILLO BLANCO y J. GARCÍA LUENGO, que se han ocupado en nuestro país del tema. Sin embargo, tal traducción no recoge, en mi opinión, todo el contenido de tal principio. En efecto, el Tribunal Constitucional Federal alemán y otros Tribunales alemanes, cuando se refieren al principio de confianza, siempre lo relacio-

dad que en los dos últimos años en Alemania hayan aparecido dos monografías, que corresponden a dos habilitaciones, la que se recensiona, del Prof. H. J. BLANKE, y otra aparecida hace pocos meses del *Privatdozent* K.-A. SCHWARZ, bajo el título *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip* (Protección de la confianza legítima como principio constitucional), en la Editorial Nomos Verlagsgesellschaft. Aunque se trata en los dos casos de extensos trabajos, sin embargo no colisionan entre ellos, pues el trabajo del Prof. BLANKE estudia el principio, predominantemente, en el Derecho Adminis-

nan con una confianza «digna de protección» (*schutzwürdig*), de tal manera que no cualquier confianza puede ser protegida, sino solamente la que es digna de protección, o sea, legítima. Por otra parte, además, en el Derecho europeo cuando se hace referencia a este principio se traduce, por ejemplo, en el Derecho inglés como *protection of legitimate expectations*, en el Derecho francés como *protection de la confiance légitime*, o en el Derecho italiano como *tutela del legittimo affidamento*. Asimismo, para el Tribunal de Justicia de Luxemburgo el principio de confianza legítima es un concepto plenamente configurado, y al que alude permanentemente, bajo ese rótulo, en su jurisprudencia. También en nuestro país, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo se han referido al principio como «principio de confianza legítima», e incluso en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC), en su artículo 3.1 se hace referencia a él como principio de confianza legítima. Se trata, por tanto, de un principio ya perfilado en el Derecho español y desde luego europeo, tanto desde un punto de vista conceptual como semántico, por lo que creo que ofrecer otra traducción, que se corresponde sólo literalmente con el contenido del principio, sólo inducirá a confusión en el futuro para la legislación, jurisprudencia y doctrina. Por lo demás, las dos monografías publicadas, especialmente la última, de J. GARCÍA LUENGO, que estudia con profundidad el Derecho alemán, eran necesarias, en mi opinión, para profundizar y delimitar el principio de confianza legítima, y los resultados son excelentes, teniendo en cuenta que se trata de un principio difícil de aprehender y con alguna frecuencia impreciso.

trativo, mientras que el otro trabajo lo trata desde la perspectiva constitucional, básicamente. Sin embargo, debe destacarse que ambos analizan el principio de confianza legítima en el Derecho Comunitario, lo cual no es de extrañar, dado que éste forma parte del Derecho interno de cada Estado miembro.

La causa del gran interés que suscita este principio general del Derecho, que emana del principio de seguridad jurídica, se encuentra, me parece, en que supone un criterio de calculabilidad con el que se protege al ciudadano frente a los imponderables de los cambios estatales. En efecto, Estado y sociedad se enfrentan en los comienzos del nuevo siglo a exigencias económicas y ecológicas crecientes. En un Estado que legisla sin pausa en el contexto de una sociedad que evoluciona permanentemente, y en donde existe una dependencia del ciudadano frente a la actuación de aquél (Estado social), el principio de confianza legítima supone un refugio para el individuo. En este ámbito, en el que es importante el equilibrio entre continuidad e innovación, estabilidad y flexibilidad, el principio de confianza legítima juega un papel clave de equilibrio estatal.

2. Como el mismo BLANKE dice en la Introducción (pág. 10) de su trabajo de habilitación, tiene el objetivo de, sobre la base de algunas normas esenciales del legislador sobre cuestiones procedimentales y de derecho material, configurar el principio que se estudia, y darle un sentido sistemático. Para ello, divide el trabajo en cuatro partes: una primera que se ocupa de la configuración constitucional del principio; una segunda, ya en el ámbito del Derecho Administrativo, que se refiere a las cuestiones que plantea el principio de confianza legítima en situaciones de revocación de actos administrativos favorables, legales e ilegales, contratos jurídico-públicos, planeamiento, etc., es decir, en un contexto jurídico-procedimental; la tercera parte estudia la protección de la situación de hecho en ámbitos concretos de la Parte Especial, como Derecho urbanístico, del medio ambiente, nuclear, de aguas, etc.; finalmente, la cuarta parte

desarrolla los efectos del Derecho Comunitario en su ejecución procedimental-administrativa en Alemania.

Por lo que se refiere a la primera parte, H.-J. BLANKE considera que es necesario un anclaje constitucional del principio de confianza legítima para darle estabilidad y solidez desde una perspectiva jurídico-administrativa (págs. 141 y 142). Debe destacarse que, frente a la doctrina dominante, se apoya el principio en primer lugar en el componente subjetivo de defensa de los derechos fundamentales. Sólo subsidiariamente se otorga significado al principio del Estado de Derecho (págs. 146 y 572). Este planteamiento, que se defiende también con argumentos muy sólidos en la habilitación de K.-A. SCHWARZ, quiebra con la tesis que hasta entonces se había mantenido por la doctrina, que el principio de confianza legítima encuentra su base constitucional en el principio del Estado de Derecho. Encontrar su anclaje constitucional en los derechos fundamentales tiene una ventaja primordial, y es que se puede conformar el principio con mayor concreción. Respecto al anclaje del principio en los derechos de prestación se muestra crítico por los motivos ya conocidos de aporías que presentan los derechos sociales (dificultades financieras, falta de concreción) cuando se les plantea como exigencia directa frente al Estado (págs. 69 y 70). Sí se puede encontrar acomodo al principio en el Estado social, entendido como desarrollo de las prestaciones sociales por el legislador y la Administración. Asimismo, el principio del Estado social se desarrolla como concepto clave de equilibrio estatal al menos con un efecto legitimador jurídico-constitucional indirecto, de tal manera que, por ejemplo, en caso de modificaciones producidas en un Plan urbanístico, los costes de esa resolución administrativa no deben endosarse a los que dependen socialmente de la Administración (págs. 57 y ss.). En definitiva, el principio de confianza legítima encuentra su centro de gravedad en la dimensión de defensa de los derechos fundamentales, si bien también, bajo la influencia del mandato del Estado social, se percibe en casos concretos su dimensión jurídico-objeti-

va y prestacional (pág. 101).

También se hace hincapié en la monografía en el anclaje del principio de confianza legítima en el Estado de Derecho. Éste es el viejo planteamiento mantenido por doctrina y jurisprudencia, cuya base constitucional se encuentra en los artículos 20.3 y 28.1 de la Ley Fundamental. Conforme a esta tesis, el principio del Estado de Derecho es una norma básica, que constituye la *sedes materiae* constitucional del principio que se estudia. A continuación, no obstante, se sostiene en el trabajo que aquél cumple sólo una función subsidiaria (pág. 77). Cumpla o no tal función, pues es un tema discutible, en la esfera del principio del Estado de Derecho hay que situar el principio de confianza legítima vinculado a la seguridad jurídica, y en este sentido el Tribunal Constitucional Federal alemán ha dicho que la seguridad jurídica, en primer lugar para el ciudadano, significa protección de la confianza legítima (pág. 82). Debe destacarse en relación con la cuestión de la primacía de los derechos fundamentales, o bien el Estado de Derecho como sede constitucional principal del principio de confianza legítima, que de manera semejante se ha planteado la cuestión en el Derecho alemán en relación con el principio de proporcionalidad.

Puede plantearse en relación con el principio de confianza legítima una colisión entre un derecho fundamental protegido por tal principio y otro derecho fundamental, o bien otros bienes constitucionales. Debe recordarse en este sentido que frecuentemente se producen colisiones entre derechos individuales y decisiones estatales, entre, por tanto, el respeto de la situación existente y la necesidad de innovación, teniendo que ponderarse en estas situaciones qué bien es el protegible desde la perspectiva del principio que se estudia. A través de la ponderación (*Abwägung*) se obtiene el equilibrio, y al mismo tiempo se hace posible una actuación flexible de la Administración (pág. 128). En una ponderación proporcional de los bienes que entran en conflicto el legislador tiene un papel de primer orden. Así, se ha creado un modelo en los artículos 48-51 VwVfG válido para el Derecho Ad-

ministrativo de carácter formal, según el cual en el artículo 48.2 VwVfG se ha encontrado la norma de ponderación a nivel legislativo para la revocación de actos administrativos ilegales (pág. 129). La consagración constitucional del principio de confianza legítima le otorga una capacidad especial como medida de ponderación y parámetro de control de la discrecionalidad en la esfera del Derecho Administrativo (pág. 147).

3. Se examinará a continuación el desarrollo del principio de confianza legítima en el ámbito del Derecho Administrativo, Partes General y Especial, tema al que H.-J. BLANKE dedica las partes segunda y tercera de su trabajo, y que demuestra la profundidad con la que se ha ocupado de esta cuestión. La parte segunda se ocupa del principio que se estudia desde la perspectiva jurídico-procedimental, frente a una jurídico-material desde la que también puede analizarse este principio. En el ámbito del procedimiento administrativo hay que referirse a las formas de actuación de la Administración, dentro de las cuales destaca, entre otras, el autor, el acto administrativo, el contrato administrativo, las normas administrativas y el planeamiento administrativo. Cuando el ciudadano es favorecido a través de alguna de estas manifestaciones de la actuación de la Administración, aquél espera que la situación se mantenga, lo que implica una vinculación de ésta a su propia actuación (pág. 149). La confianza legítima del ciudadano en el mantenimiento de su situación como consecuencia de la actuación de la Administración tiene su correspondencia en la autovinculación de ésta, que, a su vez, establece límites en la actuación discrecional administrativa. Por ejemplo, el acto administrativo vincula a la Administración, y por ello tiene relevancia para el principio de confianza legítima (pág. 152). La revisión administrativa implica un conflicto entre los intereses individuales y los que se dirigen al bien común, entre las expectativas de mantenimiento de la situación existente del ciudadano y las nuevas orientaciones administrativas. El equilibrio entre estos antípodas en cada si-

tuación concreta mostrará la eficacia del principio de confianza legítima. En los artículos 48 y 49 VwVfG se alude a la anulación de los actos administrativos, realizándose una ponderación entre los intereses individuales y generales en conflicto, entrando aquí en juego el principio de referencia (págs. 289 y 290). Tiene efectos diferentes el principio de confianza legítima cuando se trata de la revocación de un acto administrativo ilegal (*Rücknahme*), y cuando se trata de una revocación de un acto administrativo legal (*Widerruf*). En el primer caso colisionan el principio que se estudia y el principio de legalidad, mientras que en el segundo coinciden.

En el contexto de las reformas producidas en relación con las nuevas formas de actuación de la Administración a través de acciones informales y Administración cooperativa, pierde significado el acto administrativo como forma más relevante de actuación de aquélla, y gana en relevancia el principio de confianza legítima en la estructura del procedimiento administrativo. En efecto, como consecuencia de estas nuevas formas de actuación flexibles de la Administración existe una mayor incerteza e inseguridad, con lo que gana en importancia el principio que se estudia (págs. 296 y ss.). Por ejemplo, en la esfera del medio ambiente existe un control judicial relativamente bajo y, correspondientemente, se amplía el campo de la decisión administrativa. Incluso se ha planteado por la doctrina dejar abierta la utilización de la resolución administrativa y darle carácter dogmático en el ámbito del Derecho Administrativo del medio ambiente. Con ello, se pasa en el Derecho Administrativo General de un planteamiento propio del Estado liberal a la necesidad de una estrategia de prevención propia de un Estado postindustrial. En este contexto, la protección de la confianza legítima se define bajo el punto de vista de intereses multilaterales, con lo que se relativiza la concepción bipolar de un derecho al mantenimiento de la situación existente.

La parte tercera de la habilitación del Prof. H.-J. BLANKE se ocupa del desarrollo concreto del principio de confianza legítima en el Derecho Administrativo,

Parte Especial. Se busca, con ello, alejarse de la esfera más abstracta del Derecho Administrativo General, y examinar cómo actúa el principio referido en esferas concretas propias de la Parte Especial (pág. 309). En el ámbito del Derecho urbanístico, la construcción goza de la protección de la situación de hecho con gran vigor, por medio de la licencia, que a su vez a causa de la escasez de suelo cumple una función de distribución, mientras que, por ejemplo, en el Derecho a la protección frente a la contaminación se producen continuos cambios en la situación de hecho, debido a la necesidad de adaptación a los cambios técnicos, que se producen con gran rapidez (págs. 336 y 337). Desde esta perspectiva se mantiene por BLANKE que el máximo estándar de protección lo ofrece el Derecho urbanístico, mientras que el mínimo corresponde al Derecho nuclear, donde los intereses generales tienen primacía, especialmente como protección de la vida y de la integridad física. Entre estos dos campos de la Parte Especial existen otros en los que el estándar de protección depende de las leyes concretas sobre la materia (pág. 432). La licencia en estos campos establece el contenido de protección de la confianza legítima en cada situación de hecho. Un ejemplo paradigmático es la licencia urbanística, que establece un control preventivo, y establece en la propia licencia el contenido de la protección garantizada.

Finalmente, destaca H.-J. BLANKE la diferente intensidad de protección de la propiedad, dependiendo de la ponderación entre la utilización privada y la perspectiva social. Cuanto más afecta al medio ambiente una instalación que contamina, pasa a un segundo plano la utilización privada, e importa más la perspectiva social que el ejercicio de la propiedad. Sin embargo, debe destacarse que desde una perspectiva económica no puede plantearse contraposición entre instalaciones que contaminan y los intereses generales. Los daños sobre el medio ambiente deben ser compartidos por todos, si bien el propietario debe orientar su industria y transformarla para que sea respetuosa con aquél (págs. 442 y 443).

4. En la última parte de la habilita-

ción se estudian los efectos del Derecho Comunitario sobre el Derecho procedimental alemán desde la perspectiva del principio de confianza legítima. A pesar de que el Derecho Administrativo como Derecho próximo al Estado se ha mostrado resistente al Derecho proveniente del exterior, hoy la presencia del Derecho Comunitario es un hecho inevitable, e influye en las estructuras básicas jurídicas. El principio de referencia aparece en diversos ámbitos del Derecho Administrativo, Parte Especial. Así, en el Derecho del medio ambiente, de los funcionarios, ordenación del territorio, de la educación y Derecho Administrativo económico. Como consecuencia de la necesidad de trasladar y aplicar el Derecho Comunitario en el Derecho interno, se produce una tarea de ejecución en la esfera organizatoria y procedimental de gran calado, de tal manera que el Derecho Administrativo, Parte General, se convierte en un «Derecho de ejecución» (págs. 445 y 446).

Las Directivas comunitarias sobre contratación administrativa tienen efectos en el Derecho interno, de tal forma que el otorgamiento de una subvención por medio de un contrato administrativo que choque con el artículo 88.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) sería declarado nulo y no meramente anulable, de modo diferente a lo establecido en el artículo 59 VwVfG. Este planteamiento se apoya en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, que establece la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho nacional (pág. 555). Ello exige una adaptación de las normas de la Ley de procedimiento administrativo (VwVfG) a las Directivas comunitarias.

Sin embargo, según BLANKE, los preceptos de los artículos 87 y 88 del TCE no implican una directa prohibición, sino que deben ser entendidos de manera matizada. Así, en relación con el artículo 87.1 TCE el Tribunal de Justicia ha establecido que no tiene un efecto absoluto ni categórico. Más bien, conforme al artículo 87.2 TCE, la Comisión tiene discrecionalidad para decidir si las ayudas nacionales son conformes al Derecho Comunitario, y también el Conse-

jo puede permitir en circunstancias extraordinarias ayudas, según el artículo 88.2 TCE, suprimiendo la prohibición general del artículo 87.1 TCE. La prohibición de ese precepto no tiene efectos directos, sino que debe ser decidida por los órganos de la Comunidad Europea. Si no se produce el efecto directo, no puede considerarse que el artículo 87.1 TCE es una norma de prohibición frente al artículo 59.1 VwVfG en relación con el artículo 134 BGB (Código Civil) (pág. 556).

No obstante, dice BLANKE que si un contrato de subvención es nulo, las ayudas recibidas por medio del contrato deben ser devueltas. Una aplicación de los artículos 88.1 y 3 del Código Civil (BGB) en el sentido de que amplían el derecho a la subvención, argumentando el hecho de la pérdida económica que supone, es negado mayoritariamente por la doctrina. La protección de la confianza legítima del receptor sólo se reconoce bajo las estrechas condiciones establecidas en caso de revocación de un acto administrativo ilegal. Es decir, tanto aquí como allí el principio de protección de la confianza legítima se reconoce sólo de manera excepcional. Asimismo, se establece que en un desarrollo conforme al Derecho Comunitario, hay que encontrar un medio de compatibilizar las Directivas comunitarias con las normas, frecuentemente menos transparentes, del contrato administrativo, reguladas en la Ley de procedimiento administrativo (VwVfG) (pág. 560). En definitiva, debe decirse que el principio de confianza legítima ha anidado con fuerza y efecto duradero en el Derecho Comunitario, a pesar de las reservas a favor del Derecho Administrativo de los Estados miembros del Tribunal de Justicia (pág. 569).

5. El trabajo de habilitación de H.-J. BLANKE parte de la tesis, pioneramente defendida por P. KUNIG, de que hay que basar constitucionalmente el principio de confianza legítima en los derechos fundamentales, dado que de esta manera se concreta de manera efectiva tal principio, mientras que si se acude al principio del Estado de Derecho, que es

la tesis clásicamente defendida, se pierde efectividad en su concreción. Esta tesis ha sido también mantenida posteriormente en la habilitación de K.-A. SCHWARZ de manera contundente, al defender que el principio objeto de estudio ha pasado de ser objeto de argumentación en el ámbito del Estado de Derecho, a plantearse como cuestión de estudio en la esfera de la dogmática de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva puede explicarse que apenas se analice, al hilo del estudio de la estructura del Estado de Derecho, como norma básica donde residenciar el principio de confianza legítima, el mandato de justicia y el principio de seguridad jurídica.

Por otra parte, el estudio del principio de protección de confianza legítima se residencia en el campo del Derecho Administrativo, tanto en la Parte General como en la Especial, y en él se desarrolla con profundidad y detalle, a lo que no es ajeno sin lugar a dudas la mano de su maestro K. STERN. Puede decirse, sin lugar a dudas, que una gran parte del trabajo de BLANKE se ocupa del estudio del principio de referencia en el Derecho Administrativo. Otra cuestión destacable es el análisis del principio que se analiza en el Derecho Comunitario, cuestión a estas alturas obligada, y que tiene, además, su causa en que en este Derecho ha tenido un gran desarrollo, de tal manera que, como ha dicho el Consejo de Estado francés recientemente (2001), el principio de confianza legítima es un principio general del Derecho Comunitario, no del Derecho francés.

Finalmente, destacar la importancia, profundidad e interés del estudio de H.-J. BLANKE, que se enmarca en una ya vieja y magnífica tradición alemana referente a las habilitaciones, trabajos realizados habitualmente con gran seriedad y rigor científico, que han dado un enorme prestigio a la Universidad alemana, y con cuya tradición el legislador en la nueva Ley de Universidades pretende, desgraciadamente, acabar.

Ricardo GARCÍA MACHO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universitat Jaume I  
COBO TOBERA, Tomás: *Régimen jurídico de*