

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ: *Administración y doctrina de los actos propios. Incoherencias aplicativas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 317 págs.

La profesora Alejandra Boto, jurista que —a pesar de su juventud— cuenta con una consolidada trayectoria académica, nos deleita en esta ocasión con un estudio pormenorizado de un tema de gran calado jurídico y al que, sin embargo, no se le ha prestado una atención pormenorizada y actualizada, de ahí que esta obra esté llamada a convertirse en un referente en la cuestión, me refiero a la teoría de los actos propios, a lo que contribuye de igual modo el ser una reflexión reposada y profunda del tema, pero también con una importante visión práctica.

Entre los ideales jurídicos de consenso global destaca la idea de que el derecho no debería acoger comportamientos contradictorios o incongruentes en beneficio propio. Ciertamente, los intereses y las circunstancias cambian y evolucionan, pero nunca debería traspasarse la frontera del abuso. En el equilibrio está la virtud, y bien lo sabe el derecho administrativo, sustancialmente concebido como equilibrio entre garantías y privilegios, y cada vez más orientado hacia la coherencia, la ejemplaridad y la previsibilidad.

Con una vocación eminentemente práctica, esta monografía viene a complementar y actualizar estudios doctrinales anteriores que se han ocupado de la figura en derecho administrativo desde una perspectiva más conceptual. La autora desciende al uso real, procesal y administrativo, general y sectorial, de la doctrina de los actos propios en las relaciones jurídicas regidas por derecho público, y tanto en la actividad administrativa como ciudadana. Además, uno de sus elementos diferenciadores es la consideración de la jurisprudencia europea y de distintos sistemas extranjeros, prestándose especial atención al contexto anglosajón, italiano y francés. No en vano la autora domina a la perfección el recurso a otros sistemas jurídicos, lo que sin duda enriquece el trabajo, dotándolo de una perspectiva mucho más completa.

El trabajo arranca con un capítulo introductorio donde se recuerdan los perfiles de esta figura expansiva y se trata de precisar su naturaleza, deslindándola de otro tipo de brocados clásicos y principios afines y relacionados, como el precedente, la buena fe o el retraso desleal. A partir de ahí se abren capítulos concretos que estudian la aplicación práctica del *venire contra factum proprium non valet* en diversos ámbitos.

Así, en el capítulo segundo se aportan ejemplos suficientes del vigor con que la doctrina de los actos propios se invoca y aplica en el TEDH en casos especialmente complicados y delicados. Resulta muy llamativo, de hecho, que esté presente sobre todo en votos particulares que tratan de cruzar los actos propios con las actitudes de las presuntas víctimas para subrayar la necesidad de coherencia en el comportamiento que ha de proteger el Convenio. Por su parte, tras un profuso repaso de la jurisprudencia en la Unión Europea, la autora concluye que doctrina de los actos propios se reconoce las más de las veces como un principio no escrito, que los particulares y también las instituciones comunitarias

tratan de hacer valer o de combatir interesadamente para reforzar sus pretensiones. El TJUE es, sin embargo, poco proclive a acogerlo en sus fallos como *ratio decidendi*, apareciendo reiteradamente, en cambio, con gran fuerza y frecuencia en las conclusiones de los abogados generales, conectándose con el principio de protección de la confianza legítima, la autolimitación de la Administración, la cooperación leal, la desviación de poder, el principio de equidad de la actuación administrativa, el derecho a un proceso equitativo e incluso con la protección del derecho de defensa.

El capítulo tercero supone una interesante incursión en algunos sistemas jurídicos extranjeros. Se presta aquí atención a la conexión de la doctrina de los actos propios con el *estoppel* anglosajón y a la recepción de esta última figura en Francia, donde está conociendo un cierto auge en derecho privado, pero se evita en derecho público. No porque no haya una preocupación por luchar contra la inconsistencia y la contradicción abusivas, sino porque se entiende que hay técnicas de defensa propias, sin necesidad de adoptar figuras doblemente ajenas, por la tradición de *common law* y la naturaleza privada en que se gesta el *estoppel*. Finalmente, también en este capítulo se atiende a la relación de la doctrina de los actos propios con las figuras sintomáticas del exceso de poder por contradicción y disparidad de tratamiento en Italia.

Llegando ya al ordenamiento español, el capítulo cuarto se ocupa de la aplicación de la doctrina por parte de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, centrándose en sentencias recientes. Esta vertiente procesal es aquella en que los actos propios han sido más explorados. Lo que la autora aporta es una actualización de casos y sobre todo una sistematización, diferenciando entre cuestiones transversales, de régimen jurídico y procedimentales primero, para después ir tratando sucesivamente y más en concreto los ámbitos contractuales, sancionador, de servicios, policía y fomento, demaniales, ambientales, de responsabilidad patrimonial, empleo público, urbanismo y expropiación forzosa. Lo que sin duda supone una gran contribución al tema objeto de estudio.

No obstante, no conforme con ello, la autora hace una aportación aún más original en los siguientes capítulos, donde se aproxima al uso de la doctrina de los actos propios por parte de los órganos consultivos, autoridades independientes y órganos de resolución de recursos especiales. Es este un aspecto hasta ahora muy poco tratado, y que resulta de gran interés, toda vez que en el derecho administrativo contemporáneo la aplicación práctica, la creación de doctrina y la resolución de conflictos cada vez se produce con más intensidad extramuros del poder judicial.

El capítulo quinto indaga en el empleo de la doctrina de los actos propios por la función consultiva, principalmente en materia de revisión de oficio y responsabilidad patrimonial y, de nuevo, tanto respecto a la eventual vinculación a actos previos por parte de la Administración como de la ciudadanía. En relación con las facultades revisoras, se presta primero atención a los casos en que la doctrina de los actos propios se emplea en relación a la misma existencia de una causa de

nulidad radical, para después atender a los supuestos en que trata de conectarse con uno de los límites de la revisión. En materia de responsabilidad patrimonial se estudia cómo la conducta contradictoria e incoherente de la Administración es síntoma de un efectivo funcionamiento anormal, pero ello no es en general suficiente por no apreciarse en ello carácter antijurídico o causalidad adecuada. En cambio, los actos propios del administrado son esenciales ante la concurrencia de causas y agentes a la producción del daño.

El sexto y último capítulo, en fin, atiende al empleo de la doctrina de los actos propios ante distintas autoridades independientes y órganos de resolución de recursos especiales. Se trata de manifestaciones modernas de la organización administrativa que, sin embargo, no han sabido sustraerse al empleo del viejo brocardo. En concreto se analiza el acervo de la Agencia Española y autonómicas de Protección de Datos, que se ocupan de un sector en que el comportamiento previo resulta fundamental, dada la relevancia del consentimiento para el tratamiento de los datos personales; y al uso de la doctrina por parte de los órganos de resolución del recurso especial en materia de contratos, donde la doctrina de los actos propios es un clásico en relación con la llamada impugnación indirecta de los pliegos. Pero aquí también la autora se esfuerza en ir más allá de lo evidente, y se detiene en desgranar cómo se ha invocado la vinculación a los actos previos en relación con la conducta de órganos, mesas de contratación y licitadores. Se presta atención especial a las habituales licitaciones enquistadas, donde juegan distintos recursos, ejecuciones, retroacciones y conductas muchas veces contradictorias, y finalmente se atiende al efecto de ello como signo de mala fe o temeridad en el propio planteamiento del recurso especial.

Junto con unos profusos índices sistematizadores del amplio cuerpo de documentación manejado para este trabajo, la autora concluye que la doctrina de los actos propios es un mero *adagio* sin valor jurídico intrínseco. Solo adquiere fuerza cuando la idea de coherencia que traduce se positiviza, como ocurre con la regulación del silencio administrativo estimatorio o la inatacabilidad de los actos consentidos y firmes, solo por poner ejemplos que se refieren a las dos partes típicas de la relación jurídico-administrativa: Administración e interesado. Destaca que, quizá en relación con el comportamiento de este último es donde la doctrina de los actos propios pueda tener más justificación, y más con el auge de la autorregulación, pues otros conceptos como el de la confianza legítima funcionan unidireccionalmente desde la Administración. También en relación con el comportamiento de esta puede tener cierta virtualidad, sobre todo en conexión con la idea de la búsqueda de la consistencia y la predictibilidad de su actuación, importante dado el protagonismo que sin ir más lejos está cobrando la inteligencia artificial.

Muchas veces, y con gran acierto, la doctrina ha denunciado la necesidad de superar el uso de los aforismos genéricos e imprecisos en el derecho público. Estando de acuerdo en sus limitaciones, e incluso juzgándolas con dureza, Alejandra Boto pronostica para la doctrina de los actos propios, sin embargo, mayor longevidad. Su estudio identifica una fuerte presencia del *venire contra*

en el marco de la jurisprudencia europea, por combinación de sistemas y con improntas del derecho global. Su recorrido por la aplicación práctica en el derecho administrativo español demuestra, además, que la doctrina de los actos propios no solo tiene la dimensión procesal con que frecuentemente se asocia, sino que también opera en la vía administrativa de tutela de derechos y control de los actos. Estamos, por tanto, ante un tema que tendrá continuidad, mientras los aplicadores prácticos del derecho sigan debiendo desentrañar conflictos surgidos de errores, contradicciones, torpezas y comportamientos incoherentes de los que no está libre ni la Administración ni la ciudadanía; si bien ahora se cuenta con una obra de referencia en la materia, como es la que la autora nos presenta.

En definitiva, la profesora Alejandra Boto, con su claridad expositiva y su indudable exhaustividad en el estudio, nos ofrece una visión integral de la doctrina de los actos propios, que nos permite adentrarnos en un tema complejo, con muchas aristas, que, sin embargo, ella hace fácil de entender, escudriñando sus múltiples ángulos. Se trata, por tanto, de una obra de referencia, imprescindible para todo aquel que quiera conocer y comprender la doctrina de los actos propios, y no solo en nuestro sistema, sino también en otros como el anglosajón, el francés o el italiano, lo que nos da idea del gran esfuerzo que subyace a esta investigación.

Eva Menéndez Sebastián
Universidad de Oviedo

JOSÉ RAMÓN CHAVES: *Derecho Administrativo mínimo*, Salamanca, Amarante, 2020, 763 págs. Prólogo de Ricardo Rivero Ortega.

Internet no solo ha cambiado la forma de acceder a las normas y las sentencias (sustituyendo completamente al papel), sino que también ha modificado las formas y los cauces del discurso jurídico doctrinal (puede verse una reflexión temprana sobre el tema en M. L. Muñoz Paredes, «Un nuevo ecosistema de la información jurídica: repercusiones para la enseñanza y la aplicación del Derecho», <https://bit.ly/2TboBXL>, 18 de junio de 2015). La información jurídica, especialmente sobre novedades jurisprudenciales y legislativas, se puede encontrar de forma casi inmediata —y, por cierto, gratuita— en blogs que se dan a conocer en las redes sociales. Abogados y funcionarios encuentran con rapidez casi toda la información que necesitan o, al menos, toda la que van a utilizar. Los medios de expresión doctrinal tradicionales, comenzando por las revistas jurídicas, se ven obligados a adaptarse porque solo tienen sentido si ofrecen reflexiones críticas que vayan mucho más allá de la crónica y la exposición, que hoy son una *commodity* que puede obtenerse con facilidad. Los procesos de revisión por pares, imprescindibles para que las revistas cumplan los requisitos de calidad exigidos en el circuito académico, contribuyen a su falta de actualidad, lo que exige a sus productos,