

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), 2ª edición revisada y actualizada, Editorial Civitas, 2 tomos, Madrid, 1999, 3271 páginas.

## I. El nuevo marco legislativo

Decía Santamaría Pastor en el prólogo a su tercera edición de su recopilación *Derecho administrativo. Normas básicas* (McGraw Hill, 1998) que «el nivel de cambios que experimentan las colecciones legislativas centradas en sectores del Derecho público suele hallarse en función inversa del grado de inestabilidad dominante en la vida política: las reformas de largo alcance son fruto característico de períodos de hegemonía gubernamental y de claro liderazgo partidista, como el que España experimentó de 1982 a 1996, en tanto que las fases de turbulencia suelen tener como efecto una considerable atonía en las páginas de la sección primera del Boletín Oficial del Estado. De acuerdo con estas premisas, cabría suponer que el no muy dilatado período de tiempo transcurrido desde la aparición de esta obra, plenamente coincidente con una de las citadas épocas de inquietud, debiera traducirse en un importante grado de estabilidad de los textos legales y reglamentarios. Nada más lejos de la realidad, sin embargo».

En efecto, desde 1997 han aparecido multitud de normas afectantes a los principios básicos del Derecho Administrativo:

– Ley 10/1997, de 10 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

– Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno.

– Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

– Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común.

– Las Leyes en las que se ha concretado el Pacto local: Leyes orgánicas 7, 8, 9 y 10/1999, y leyes ordinarias 10 y 11/1999.

Como es de suponer toda esta nueva legislación está suponiendo un enorme esfuerzo de asimilación para todos los operadores jurídicos. Sobre todo cuando todavía no ha dado tiempo a «hacerse» completamente con la LRJPA. Afortunadamente para superar el desconcierto inicial que esta vorágine de reformas y contrarreformas legislativas implica, contamos con estos *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, de González Pérez y González Navarro, del que aquí doy noticia.

## II. Los Comentarios y sus antecedentes

El embrión de esta magna obra estaba en un libro que salió a la luz con motivo de la aprobación de la LRJPA, titulado de igual forma que ella *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común* (Civitas, 1993). Se agotó a los

pocos meses de su aparición y en 1994 se publicó una segunda edición que correría la misma suerte. Esa segunda edición, actualizada y ampliada, mejoró mucho la primera versión. Se reelaboraron capítulos y secciones, se añadieron algunos otros, se incorporaron referencias a las últimas obras doctrinales y jurisprudenciales y se mejoraron notablemente los índices (se multiplicaron las voces del índice analítico, se añadieron nuevas leyes al índice de disposiciones legales y se añadió uno nuevo de autores citados). Cuantitativamente la obra pasó de las 1639 páginas iniciales a 1824.

Estas dimensiones eran ya bastante superiores a los variados Comentarios de la Ley 30/1992 que distintos autores publicaron en aquellos momentos iniciales de la ley. Esta circunstancia, unida al éxito de la segunda edición (que volvió a agotarse en escasos meses) animó probablemente a los autores a rediseñar la obra. De manera que en lugar de limitarse a ofrecer una nueva edición, decidieron la elaboración de unos Comentarios de la Ley, artículo por artículo. El esfuerzo mereció la pena y estos *Comentarios* vieron la luz en 1997, editados en dos volúmenes, también por la Editorial Civitas. Evidentemente se aprovecharon materiales de la obra primigenia, pero las obras eran totalmente distintas. No sólo porque se alcanzaron ya las 2.371 páginas, sino porque si antes había que buscar en los capítulos y secciones en los que se dividía el análisis de la Ley, para encontrar la concreta cuestión deseada, ahora el comentario era artículo por artículo, con lo que nada del contenido de la LRJPA quedaba fuera del estudio de los autores.

También agotada la primera edición de los *Comentarios*, la segunda edición que aquí se presenta, aparece justamente tras la importante reforma de la LRJPA efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Una reforma que es la segunda, porque ya la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, había modificado silenciosamente algunos preceptos (muy pocos se apercibieron de esta reforma). La Ley 4/1999, de 13 de enero, ha modificado unos cuarenta artículos, casi una tercera parte, de la Ley 30/1992. Pero además de la importancia cuantitativa, la reforma ha sido también cualitativamente importante, puesto que ha afectado a aspectos tan destacados como los principios de actuación de las Administraciones públicas, el silencio administrativo (se recupera esta terminología) o los recursos administrativos.

Pero además esta segunda edición de los *Comentarios* no se limita a incorporar las novedades de la reforma, sino que ha tenido que afrontar la incidencia que en cada uno de los artículos han podido tener las leyes citadas al inicio de estas líneas (LOFAGE, Ley del Gobierno, Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, etc.). Si a ello se une la jurisprudencia que ha dictado en relación con la materia, se entiende que la obra haya alcanzado ya las 3.271 páginas.

### III. La doble faceta (teórica y práctica) de los *Comentarios*

La primera edición de los *Comentarios a la LRJPA* fue objeto, entre otras, de una elogiosa reseña de Alejandro Nieto (*RAP*, núm. 144, de 1997), quien entre otras cosas decía, por ejemplo, lo siguiente:

«El criterio inspirador de todo el libro, desde la primera a la última página, es el pragmatismo. Los autores, sin perjuicio, de su consagración profesoral, no son dogmáticos, sino abogados (y, en su caso, magistrados) muy finos, que saben perfectamente qué es lo que conviene a la Administración y a la sociedad. Por cuya razón, habiendo ya varias soluciones, escogen indefectiblemente la más útil y, si ellos tienen que buscarla o crearla, se inclinan también por el sentido común (...)

El resultado es un *vademecum* para abogados, que explica su envidiable éxito editorial (...) Si por arte de magia se despojaran de los escritos forenses los párrafos tomados de este libro, quedarían las demandas y sus contestaciones tan desnudas y desprovistas de hojas como los árboles en otoño. Sobre todo en lo que se refiere a la jurisprudencia. Cierto es que hoy se cuenta con bases de datos que proporcionan a los letrados toda clase de sentencias, favorables y desfavorables a los intereses de los clientes, pero no hay que molestarse en entrar en ellas si en el libro ya están seleccionadas y clasificadas. No hay más que buscar el

artículo conflictivo y en un momento se puede escoger la sentencia (el fragmento de sentencia) que convenga a la parte (...) Mientras sigan saliendo ediciones tan escrupulosas y prolijas no hay ordenador que haga competencia –ni en tiempo ni en precisión– al libro que se comenta: una verdadera máquina de redactar demandas y de ganar pleitos».

Estas líneas, si animan al abogado únicamente preocupado por ganar el próximo pleito, pueden desanimar a aquellos que esperan algo más que una mera ayuda para redactar la correspondiente demanda. Sin embargo quien conozca a los autores o a sus obras anteriores, sabrán que en el libro hay algo más. Mucho más. Por volver a los fríos (aunque gráficos) datos numéricos. El Título preliminar de la LRJPA, titulado «Del ámbito de aplicación y principios generales» consta únicamente de tres artículos; pues bien, los comentarios a estos tres primeros artículos llega hasta la página 470. Algo llamativo teniendo en cuenta la escasa «practicidad» de estos primeros artículos, si se los compara con otras materias como los recursos administrativos o la responsabilidad administrativa. Se tratan allí cuestiones de alto porte teórico como el concepto de Derecho administrativo, la naturaleza del procedimiento administrativo, la nueva tipología de las Administraciones públicas derivada de la LRJPA y de la LOFAGE, así como los distintos principios generales positivizados o derivados del artículo 3 de la LRJPA (servicio a los intereses generales, eficacia y eficiencia, jerarquía, descentralización y desconcentración, coordinación, juridicidad o legalidad, confianza legítima, liderazgo gubernamental, personalidad jurídica de las Administraciones públicas, transparencia, y participación).

En esta y en otras partes el libro deja de ser una suma de simples comentarios a los preceptos de una ley, para convertirse en un auténtico y autorizado *Tratado de Derecho administrativo*. Pero no quiero que se me entienda mal. Cuando digo que en los *Comentarios* se abordan cuestiones teóricas, además de las prácticas, no quiero decir que aquéllas no tengan relevancia práctica. Como ha defendido en distintos foros uno de los autores del libro, la pretendida contraposición entre lo práctico y lo teórico es una falacia<sup>1</sup>. Como prueba de esto que estoy diciendo nada mejor que comprobar el tratamiento que han dado a uno de esos principios generales que a primera vista parecen de difícil aprovechamiento práctico.

#### IV. Sobre los principios de buena fe y confianza legítima

El párrafo segundo del artículo 3.1 LRJPA, que constituye una de las novedades incorporadas por la Ley 4/1999, dispone lo siguiente:

«Igualmente, [las Administraciones públicas] deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima».

Estos principios, aunque positivizados por vez primera con carácter general en relación con la actuación de las Administraciones públicas, pueden encontrar su fundamento en cada una de las cláusulas del Estado social y democrático de Derecho<sup>2</sup>. En la del Estado de Derecho porque, como se dice en los *Comentarios*, la confianza legítima está fundada en la prevalencia de la seguridad jurídica sobre el principio de legalidad (p. 360). En el Estado social porque, como ha indicado Castillo Blanco, con él se supera el Derecho administrativo garantista y la concepción de la seguridad jurídica que de él se deriva<sup>3</sup>. Finalmente también en el Estado democrático porque de lo que trata el principio es de las relaciones entre

1. Véase a este respecto F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español\**, Eunsa, Pamplona, 1993, p. 605 y ss.

2. Ello por la razón de que el Estado social y democrático de Derecho constituye un sistema, es decir, que es algo más que la mera suma de las partes que forma la expresión (F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español\**, cit., p.156).

3. A este respecto véase F. A. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 64 y ss., y p. 110 y ss.

los poderes públicos y los ciudadanos. En otra de sus obras, González Pérez ha señalado que el principio de la buena fe debe servir para reconciliar dos mundos que a veces se presentan como irreconciliables<sup>4</sup>:

«las Administraciones públicas y los administrados, los que detentan el poder y los que lo sufren, los que mandan y los que obedecen (...) Entre estos dos mundos existe un abismo insalvable. Se da la desconfianza más absoluta entre el administrado y los administradores. Los deberes de unos y otros se relegan al olvido más absoluto y la fraternidad se traduce en una continuada actitud de desconfianza y recelo. De aquí la especial importancia en el Derecho administrativo de un principio que constituye cauce para la integración de todo el ordenamiento conforme a la idea de creencia y confianza».

Se trata de humanizar las relaciones entre administradores y administrados. Que la Administración de un Estado democrático se comporte inspirando confianza a los ciudadanos, tal y como dijo la STS de 22 de septiembre de 1990, ponente González Navarro (Ar. 7285): «lo que exige el pudor en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos es que el comportamiento de aquél inspire confianza a los administrados».

Por eso opera frente a todos los poderes públicos. En efecto, al principio de confianza legítima no sólo debe ser respetado por las Administraciones públicas, sino que a él quedan también sujetos tanto el poder legislativo como el judicial<sup>5</sup>. A este respecto González Navarro ha advertido que la protección de la confianza legítima recibe un tratamiento distinto en cada ámbito del poder público que se considere:

«Mientras en el ámbito del poder legislativo puede entrar en colisión el principio democrático (y la ficción sobre el que se construye: la ley como emanación de la voluntad general) y con el principio de la seguridad jurídica (...), en el ámbito del Poder judicial lo que puede aparecer topándose es el principio de adaptación de las normas a la realidad del tiempo en que deben ser aplicadas con el principio de la legítima confianza del ciudadano en la continuidad de determinadas líneas jurisprudenciales» (t. I, p. 371).

En cualquier caso, antes de seguir interesa saber si cabe distinguir el principio de buena fe del principio de confianza legítima o si estamos ante un mismo principio con doble denominación. El nuevo artículo 3 LRJPA parece considerarlos como principios distintos, pero no entra a diferenciarlos. Desde luego que (al menos esas distintas denominaciones) surgieron en momentos distintos. El de la buena fe es un principio general del Derecho del que comienza a ocuparse la doctrina administrativista a raíz de su inclusión en el Título preliminar del Código civil<sup>6</sup>, aunque ya con anterioridad había habido alguna tenue referencia al mismo<sup>7</sup>. El segundo fue creado por la jurisprudencia comunitaria, cuando el término ya era utilizado en el Derecho alemán<sup>8</sup>. En España es la jurisprudencia la que comienza a utilizarlo junto con el principio de buena fe, y su primera consagración legislativa se produce en el artículo 1 de la Ley foral 6/1990 de la Administración local de Navarra, que ordenaba que su actuación se orientara «la consecución por ésta de la confianza de los ciudadanos»<sup>9</sup>. ¿Pero estamos ante un mismo principio o ante dos principios distintos?

4. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, 3ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 1999 (la primera fue de 1983), pp. 90-91.

5. Vid. F. A. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza...*, cit., p. 331 y ss.

6. M. BASSOLS COMA, «Reflexiones sobre el nuevo Título Preliminar del Código civil: planteamientos jurídico-administrativos», *REDA*, 11 (1976); y F. SAINZ MORENO, «La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados», *RAP*, 89 (1979) 273 y ss.

7. Véanse las sentencias citadas por J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio general de la buena fe ...*, cit., p. 42.

8. R. GARCÍA MACHO, «Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *REDA*, núm. 56, 1987, p. 563

9. Así lo ha advertido GONZÁLEZ NAVARRO en los *Comentarios...*, t. I, cit., p. 362.

Castillo Blanco sostiene que se trata de dos principios diferentes. La buena fe, señala, tiene como contenido la confianza, pero se ciñe más al ejercicio de derechos y relaciones contractuales. En la relación Administración-ciudadano, ámbito donde se ejercitan las potestades y los privilegios administrativos, es más propio hablar de la confianza legítima<sup>10</sup>. La confianza legítima es buena fe de las partes, pero significa algo más en el Estado social y democrático de Derecho de la Constitución de 1978. La protección de confianza «amplía su ámbito de acción no sólo a la actuación de la Administración pública, sino también al resto de los poderes del Estado»<sup>11</sup>.

Sin embargo hasta el momento, la jurisprudencia los utiliza como si fueran expresiones sinónimas. Los autores de los Comentarios se muestran partidarios, al menos en estos primeros momentos, de no distinguirlos<sup>12</sup>.

En cualquier caso lo que interesa es conocer la virtualidad práctica de este principio. Pues bien en los *Comentarios* se aporta un esquema de los requisitos y de los efectos de aplicación del principio para el control de la Administración pública, basado en los criterios jurisprudenciales que han hecho uso de este principio. O en palabras de González Navarro, se intenta «una sistematización de los decires jurisprudenciales sobre el principio de confianza legítima»(t. I, p. 372). Esta sistematización (sin la cita ni la transcripción de la jurisprudencia que se ofrece en los *Comentarios*) es la siguiente:

A) Los *requisitos* para que la confianza legítima pueda generarse son (t. I, p. 373 y ss.):

a) Acto de la Administración lo suficientemente concluyente como para provocar en el afectado uno de estos tres tipos de confianza:

- que la Administración actúa correctamente;
- que él mismo está actuando lícitamente;
- que sus expectativas como interesados son razonables.

b) Que la Administración genere «signos externos» que, incluso sin necesidad de ser jurídicamente vinculantes, orienten al ciudadano hacia una determinada conducta.

c) Acto de la Administración que reconoce o constituye una situación jurídica individualizada cuya perdurabilidad podía confiar.

d) Causa idónea para provocar la confianza legítima del afectado, la cual no podrá generarse por mera negligencia, ignorancia o mera tolerancia de la Administración.

e) Que el interesado haya cumplido los deberes y obligaciones que le incumben en el caso.

f) Que el quebrantamiento de la confianza así generada origine en el afectado unos perjuicios que no deba soportar.

---

10. F. A. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza...*, cit., p. 273.

11. F. A. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza...*, cit., p. 274.

12. *Comentarios...*, t. I, cit., p. 364 (también J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio general de la buena fe ...*, cit., p. 54).

B) Los *efectos* de la quiebra de la confianza legítima que se aprecia en la jurisprudencia son (t. I, p. 381 y ss.):

a) Límite al ejercicio de las potestades discrecionales.

b) Garantía de la igualdad de trato de los ciudadanos por parte de las Administraciones públicas.

c) Resarcibilidad por frustración de expectativas legítimas.

## V. Epílogo

Creo que lo expuesto sobre el principio de la confianza legítima da buena prueba de la manera de trabajar de los autores. Su reconocida autoridad les permite hacer del comentario de un precepto novedoso, una aportación magistral válida tanto desde un punto de vista teórico como práctico.

Pero no hablaré de los autores. Son de sobra conocidos y no podría, por otra parte, mejorar el retrato que de ellos se hizo en la citada recensión de A. Nieto. Terminaré con las palabras que cerraron la que yo hice a la segunda edición del *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común* (publicada en el núm. 81 de 1994, de la REDA). Decía allí que de la obra de González Pérez y González Navarro podría decirse –salvando todas las distancias que haya que salvar– algo semejante a lo que se puede leer en la “aprobación” dada a las *Empresas políticas* del murciano Saavedra Fajardo por aquel fray Pedro de Cuenca y Cárdenas, del Orden de los mínimos, y cuyo texto figura al frente de la edición de aquel libro que apareció fechada en Milán, en 1642: «La obra es tal que solamente necesita de sí misma para su recomendación».

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA