

puntos que habrán de ser contemplados por una regulación de la mensajería electrónica como medio de notificación para sus empleados o dependientes.

Aunque puede pensarse que a un libro premiado le sobran los elogios, yo más bien diría que procede el *bis in idem*, porque este libro los merece desde múltiples perspectivas: por su rigor y completud; por el enorme interés científico y práctico del tema que aborda; y, sobre todo, porque, sin duda, contribuirá de forma efectiva a la mejora y fluidez de las relaciones de la Administración con los ciudadanos.

M.ª Dolores REGO BLANCO
Profesora Asociada
de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

GARCÍA LUENGO, Javier: *El principio de protección de la confianza*, Civitas, Madrid, 2002.

La monografía que ahora se reseña es la tesis doctoral de su autor, aunque no su presentación en la doctrina del Derecho administrativo, puesto que ya ha publicado varios artículos, no precisamente livianos, en las primeras revistas de nuestra disciplina. Los lectores de esos trabajos, que no son pocos a juzgar por las autorizadas reacciones que han suscitado (E. GARCÍA DE ENTERRÍA/T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 7.ª ed., 2000, pág. 328, y, del primer autor, el artículo recientemente publicado en el núm. 156 de esta REVISTA, pág. 266) y por las citas que reciben, han podido encontrar en ellos sólidos y fundados razonamientos sobre asuntos centrales del Derecho administrativo (en los que tan difícil resulta intervenir sin descubrir mediterráneos ni caer en originalidades robinsonianas), conectados siempre con la Constitución y por lo tanto con el núcleo del Derecho público con mayúsculas, y en los que siempre se defienden tesis nada oportunistas o a favor de corriente, sino más bien críticas con algunas tenden-

cias legislativas, jurisprudenciales o doctrinales. Esa clase de escritos pueden ser obras pequeñas, pero no menores, y por ello no puede sorprender a nadie, sino más bien complacer a quienes intentan que en nuestra doctrina predominen criterios de rigor y de exigencia que la hagan realmente útil y significativa en el esfuerzo diario por el Derecho, que Javier GARCÍA LUENGO presente ahora esta excelente monografía sobre el principio de protección de la confianza, que responde perfectamente a la tradición y al nivel de las grandes tesis francesas o de las habilitaciones alemanas.

La elección del tema y de la forma de tratarlo es la primera gran dificultad de todo trabajo de investigación. No pocos libros o artículos, y especialmente trabajos doctorales, quedan lastrados por un enfoque inadecuado que con frecuencia no se puede rectificar en el curso de la investigación: temas demasiado amplios o prácticamente agotados, o que se abordan desde una perspectiva puramente legalista al margen de los verdaderos problemas jurídicos, o que se estudian sin manjear los instrumentos y las fuentes precisos para ese concreto argumento, o en los que se intenta probar una tesis que desconoce la realidad, hacen que un libro, incluso un libro trabajado, quede reducido a mero depósito de información, mayor o menor, o de alguna intuición válida. En este sentido, la elección del principio de protección de la confianza es enormemente significativa, primero porque es un tema de la máxima actualidad y todavía necesitado entre nosotros de estudios rigurosos y exhaustivos, y también porque pone de manifiesto la seguridad y la ambición del autor del libro, al lanzarse a un tema muy difícil por estar conectado prácticamente con todos los grandes principios del Derecho público (desde el principio de legalidad al Estado de Derecho, el Estado Social, los derechos fundamentales, el acto administrativo, la ley, el reglamento...) y exigir un gran esfuerzo de estudio en todos esos frentes y a la vez un esfuerzo no menor de contención para evitar que el trabajo se diluya en esa variedad de perspectivas. Y no es menos digno de destacar el hecho de que Javier GARCÍA

LUENGO no llega al tema de la protección de la confianza a partir de una invocación más o menos literal y tópica del mismo, frecuente aún entre nosotros, sino de un conocimiento profundo y de larga data de su funcionamiento en el Derecho alemán, perfectamente técnico, lo que con seguridad le ayuda a enfocar adecuadamente los problemas.

El principio de protección de la confianza es un libro que utiliza profusamente el Derecho alemán, sobre el que su autor demuestra un envidiable virtuosismo. Es cierto que en la doctrina del Derecho administrativo español no ha habido recientemente debates metodológicos importantes (que sí se han producido, por cierto, en estos años en otras disciplinas jurídicas), pero sí algunas afirmaciones aisladas, normalmente en recensiones, que suelen ir en la línea de defender un cierto casticismo, tachando el recurso al «Derecho comparado» de ser con frecuencia un elemento innecesario o perturbador que introduciría problemas foráneos y artificiales, además de que la elección de uno u otro «modelo» no está exenta de críticas en forma de filias y fobias, por no hablar de algún reciente «elogio de la ocurrencia» en el que se abomina de las notas a pie de página y que se comenta por sí mismo. Si importa destacar que ese recurso al Derecho comparado, y al alemán en particular, me parece totalmente justificado en general y que el libro que estoy comentando es un ejemplo de cómo se debe utilizar ese recurso metodológico para que produzca los mejores resultados.

Hoy es sencillamente impensable, y creo que aquí se ha producido en las últimas décadas un deslizamiento general de nuestros puntos de vista que ha dejado obsoletos muchos de los alegatos en defensa del casticismo jurídico, estudiar un problema determinado que se da en términos muy parecidos en España y en otros países, sin saber cómo está siendo abordado en ellos. Así se opera en los trabajos legislativos o en la práctica empresarial, por ejemplo, y no tiene ningún sentido no hacerlo en la doctrina jurídica. Una idea que no se aplica sólo a la relación entre los distintos ordenamientos nacionales, sino también, ob-

viamente, entre los subordenamientos autonómicos y, por supuesto (aunque no se practica tanto), entre las distintas parcelas en que está dividido nuestro Derecho público (administrativo, financiero, seguridad social), desde las cuales con frecuencia se estudia una misma institución (sanciones, procedimiento, revisión de oficio, prescripción) de forma independiente, con el consiguiente empobrecimiento del resultado de la investigación y de la seguridad jurídica. Así se está empezando a actuar en doctrinas tradicionalmente aisladas y autosuficientes (como la alemana, por ejemplo), y no sería de recibo que se movieran en la dirección contraria otras doctrinas, como la española o la italiana, que han estado siempre abiertas a las influencias externas, lo que no es ningún desdoro, sino que obedece, entre otras cosas, a una razón que conoce cualquiera que se haya acercado a las doctrinas de esos países que han actuado como modelo: su producción es considerablemente mayor y en ellos se han estudiado hasta la saciedad cuestiones que entre nosotros no están ni siquiera apuntadas y en las que los Tribunales o el legislador se mueven a ciegas o por mera intuición. No es éste el momento, por otro lado, de apurar el interesantísimo tema del Derecho comparado, en el que tienen mucho que ver cuestiones como la necesidad de que se establezcan o fortalezcan foros doctrinales de ámbito internacional, o al menos europeo, y no sólo nacionales, y también la conveniencia de fortalecer el debate en nuestra propia doctrina, que es lo único que permite hablar de una comunidad científica en sentido estricto, en la que las aportaciones de cada autor se asuman o critiquen por los demás y pasen a formar parte de una base común de conocimiento de la que partan las aportaciones sucesivas.

En el tema concreto de la protección de la confianza, el recurso al Derecho alemán es inexcusable porque allí es donde ha surgido el principio y donde ha recibido un tratamiento más profundo, y de donde ha sido tomado por la jurisprudencia comunitaria para extenderse a los distintos Derechos europeos, cuyas aportaciones se estudian también

con todo pormenor. Esa prioridad en el tiempo y en el número, detalle y calidad de los estudios dedicados al tema no significa que las tesis alemanas no sean criticables o que fuera de esa doctrina no quepa hacer aportación alguna de interés sobre este tema. Precisamente la monografía de Javier GARCÍA LUENGO es una buena prueba de lo contrario. Pero sí es claro que, como dice el prólogo del profesor BOCANEGRA SIERRA, «quien discrepe de lo que aquí se sostiene (y tendrá que discreparse, forzosamente) [y también, creo, quien pretenda acercarse con rigor a este tema, aunque no sea para discrepar] habrá de manejar con soltura, como hace el autor, el denso cuerpo de doctrina que soporta la construcción y el uso del principio».

En esta recensión no pretendo resumir *El principio de protección de la confianza*, lo que carecería de sentido, puesto que su valor, como el de todo libro jurídico importante, se encuentra en el peso de sus argumentos, y éste sólo puede percibirse recorriéndolos directa y personalmente. Sí me interesa mostrar ante qué clase de libro nos encontramos, que es lo que verdaderamente importa, y destacar brevemente algunas cuestiones. La tesis de Javier GARCÍA LUENGO es inequívocamente un libro dogmático, y no ensayístico ni expositivo. No se trata de comentar un régimen jurídico ni de acarrear datos más o menos difíciles de obtener y ordenar, sino de estudiar una institución jurídica en sentido estricto, pasando por su fundamento constitucional, su ámbito de aplicación y sus presupuestos y efectos, es decir, su régimen. No hace falta subrayar la especial dificultad de esta forma de investigación y a la vez su enorme importancia para la construcción colectiva del Derecho administrativo, puesto que estas instituciones son las que, en definitiva, permiten explicar los distintos regímenes jurídicos sectoriales, que en realidad incluyen muy pocas peculiaridades auténticas, especialmente cuando estamos hablando, como en este caso, de principios jurídicos de raíz constitucional. Por ello me permito afirmar, modestamente pero creo que no sin fundamento, que estamos ante un libro que, como ocurre siempre con los

buenos trabajos doctorales, es simultáneamente una obra inicial y de madurez.

El autor no considera que el principio de protección de la confianza sea sólo vagamente plausible y beneficioso para el ciudadano, o que su aceptación jurisprudencial y legislativa constituya un fundamento jurídico suficiente, sino que acierta a engazarlo, tras un detenido análisis de las tesis que se han sostenido, en el principio constitucional de seguridad jurídica. Se trata de una de las posiciones centrales del libro, cargada de consecuencias jurídicas, incluidas las procesales.

Una de esas consecuencias, seguramente no la menor, es que desde ese punto de partida el principio de protección de la confianza deja de ser lo que ha venido siendo entre nosotros, es decir, un tópico admitido, ciertamente, en el instrumental jurídico-administrativo, y de invocación generalizada en las alegaciones procesales, pero de utilización facultativa por los Tribunales, como si de un criterio de equidad se tratase, y se convierte en una auténtica regla operativa, de perfiles claros, y vinculante en virtud de los artículos 9.3 CE y 106 LPC. Y es que *El principio de protección de la confianza* contiene, aunque el título no lo anuncie, toda una reconstrucción jurídica de la revisión de oficio y del recurso de lesividad, puesto que el principio de protección de la confianza es sobre todo un contrapeso sustantivo, un límite material en definitiva, de estas dos figuras jurídicas, cuya aparente contraposición (que ha sido tan subrayada en la Ley 4/1999) se revela meramente procedimental y no poco artificiosa, pero que están unidas por su común sometimiento al principio de protección de la confianza.

Otra de las ideas centrales del libro, y cuya vigencia creo que es necesario subrayar precisamente ahora y en el Derecho español (y en este punto hay que remitirse a las recientes *Lecciones sobre el acto administrativo* del profesor BOCANEGRA SIERRA), es que determinados principios como el de protección de la confianza, y en general todas las instituciones jurídicas basadas en la seguridad jurídica, tienen su campo de aplicación

en las relaciones jurídicas concretas entre la Administración y el ciudadano, formalizadas mediante un acto administrativo, y no (o no tanto, o en todo caso desde un planteamiento totalmente diferente) en la relación abstracta de sujeción que se traba entre la norma jurídica, legal o reglamentaria, y los ciudadanos afectados por ella. Éste es el camino riguroso por el que Javier GARCÍA LUENGO limita el ámbito de aplicación del principio de protección de la confianza, en la línea de la mejor doctrina alemana, y desde el que se abren, por cierto, no pocos puntos de reflexión y de partida para ulteriores consideraciones. Tal vez haya que replantearse si tienen realmente carácter normativo determinadas disposiciones generales, o cómo se debe proseguir en esta fase del desarrollo del Derecho público el debate permanente sobre las normas-medida, pero me parece claro, y un acierto del libro el haberlo subrayado, que el planteamiento correcto del problema es éste, y no un recurso fácil al principio de protección de la confianza convertido en una inasible cláusula general. La vieja admonición de HEDEMANN se tiene muy presente a lo largo del libro, y sin duda con razón.

Sería posible, y es tentador, continuar repasando otros puntos del libro que dan pie a múltiples reflexiones, pero no pretendo ni resumirlo ni sustituir su lectura. Sí me importa destacar que *El principio de protección de la confianza* es, en suma, como cualquier lector podrá percibir, una gran monografía, que acredita la capacidad de su autor para hacer frente a los retos jurídicos más comprometidos.

Alejandro HUERGO LORA

GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen III. La Justicia administrativa*, Tecnos, Madrid, 2001, 425 págs.

I. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha culminado una em-

presa que comenzaba a antojarse inasequible: la sustitución de la Ley rituaría de 27 de diciembre de 1956. Un texto legal cuya aprobación se produjo en ese segundo lustro *largo* de la década de los cincuenta que —contemplado desde la sola perspectiva del desarrollo y asentamiento del Derecho administrativo— bien pudiera merecer el calificativo de *prodigioso*, y que fue un auténtico eje en la conformación de lo que el propio GARRIDO FALLA ha denominado el *Estado administrativo de Derecho*. Original paradoja que arroja luz, con singular precisión, sobre los claroscuros del control de la acción pública en la última etapa del franquismo.

La arquitectura del texto legal resistió mal que bien el embate que representó la entrada en vigor de la Constitución de 1978. La cabal interpretación de las normas constitucionales llevada a efecto por la doctrina científica y por la jurisprudencia —con el destacado protagonismo, que forzoso resulta recordar en este país colmado de «juguetes rotos», del Tribunal Constitucional— permitió salvar algunas de las limitaciones e insuficiencias que aquejaban a la LJCA de 1956 y que pesaban, sin excepciones reseñables, sobre las espaldas del ciudadano.

Pues bien, parece razonable pensar que la perdurabilidad de la LJCA de 1956 se explica en buena medida por ser, en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, «universalmente apreciada por los motivos en los que se inspira y por la excelencia de su técnica». Sin que, claro es, debamos descartar las reticencias de los sucesivos Gobiernos a la hora de afrontar la modificación de un texto legal plagado de privilegios y prerrogativas procesales para la Administración que se entreveraban con silencios que se traducían, por mor de la vigencia del principio de legalidad procesal, en insuficiencias y limitaciones en el control de aquélla.

II. Sentado esto, parece oportuno consignar que la nueva LJCA no se distingue por su originalidad. Desde esta perspectiva, la Ley 29/1998 no resiste la comparación con su antecesora de 1956, cuyo afán innovador no es preciso recordar.