

de formación de la voluntad administrativa destinada a construir un embalse de envergadura, adoptando a tal fin la forma de informe preceptivo y sobre ello vinculante en cuanto a las medidas a adoptar para templar las repercusiones sociales y económicas derivadas de la ejecución del embalse. Una evaluación que habría de venir acompañada por ello de una suerte de «proyecto de restitución territorial, social y económica» de la población afectada. Es ésta una medida, a mi juicio, acertada sobre todo por su naturaleza preventiva, bien que plantea el problema de la identificación del sujeto informante, que en buena lógica parece que debería recaer en un órgano colegiado *ad hoc* integrado por expertos técnicos y representantes de los diferentes intereses involucrados.

Sea como fuere, es claro que la obra reseñada ha venido a cubrir felizmente un vacío de nuestra literatura administrativa en relación con un problema de trascendentes repercusiones jurídicas y por demás tan nuestro. No cabe duda, por cuanto aquí queda dicho, que la aportación de EZQUERRA HUERVA es síntoma inequívoco de la fina labor y exquisita preocupación de un buen jurista.

César CIERCO SEIRA

GAMERO CASADO, E.: *Los medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001, 124 págs.

Bajo este título se publica el trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en Administración Pública (modalidad B) en su cuarta edición. El libro versa sobre la notificación administrativa como elemento de articulación entre la eficiencia de la actuación administrativa y el respeto a los derechos de los ciudadanos; tema de renovado interés, principalmente tras la Ley 4/99, según la cual, en los procedimientos a instancia de parte, la Administración tiene que resolver y *notificar* en el plazo dado, so pena de silencio.

El primer capítulo se dedica a estudiar los requisitos generales que el artículo 59 de la Ley 30/92 (LPAC) enuncia para los medios de notificación. Dado que éstos son requisitos de constancia (del propio acto, del lugar y fecha, de la identidad del receptor, etc.), orientados a evitar que la omisión de trámites formales pueda ir en detrimento de los derechos sustantivos del ciudadano, GAMERO cifra la idoneidad de los medios de notificación en su aptitud para cumplir dichas exigencias de constancia. En consecuencia, el autor apunta la conveniencia de que las Administraciones Públicas preconstituyan prueba de estos extremos, dependiendo la forma de lograrlo del medio de notificación. Se cierra el capítulo con un detallado e interesantísimo examen del valor probatorio de los distintos documentos que pueden reunirse en un expediente administrativo para la constancia de la notificación. Con medios de notificación que generan documentos públicos administrativos, la Administración se beneficia de una presunción *iuris tantum* de certeza; mientras que, en caso contrario, su posición queda debilitada, en pie de igualdad con las declaraciones que pueda verter el demandante en juicio. Para reforzar el valor probatorio de los documentos privados derivados de la notificación se sugiere acudir a instrumentos adicionales de prueba.

Los demás capítulos se centran en el análisis de los diversos medios de notificación, explicándose para cada uno en qué consisten y sus peculiaridades. En total se estudian los siguientes medios de notificación (algunos con variantes): la notificación personal directa; la notificación por acta notarial; la notificación postal; la notificación mediante empresas de mensajería y mediante agente público con contrato administrativo; la notificación por registros administrativos; la notificación por medios electrónicos, informáticos y telemáticos; y la notificación por anuncios o edictos.

De la *notificación notarial* se destaca que goza del valor probatorio propio de un documento público siempre y cuando la practique el mismo notario. En cambio, si éste delegara en un tercero (por ejemplo, un empleado suyo), sólo

podría reconocérsele valor probatorio, según GAMERO, cuando la notificación llegara a practicarse, pero no en los casos de intento infructuoso o de rechazo de la notificación. Pese a su alto coste, se señala la utilidad de este medio si la Administración se encuentra urgida por los plazos para evitar el silencio.

El estudio de la *notificación postal* se ciñe a aquella en cuya práctica se incluyen trámites indisponibles por el destinatario y que facilitan la constancia de los requisitos exigidos por la LPAC. Su régimen jurídico, renovado por el RD 1829/1999, de desarrollo de la Ley del Servicio Postal, se critica porque algunos de sus preceptos vulneran la LPAC. El más relevante quizás sea el que crea una lista de notificación, para recoger en el plazo de un mes las notificaciones frustradas en segundo intento, antes de publicarse en el boletín correspondiente. También contradice la LPAC aplicar el régimen del primer intento de notificación a los rechazos sin constancia; o el eliminar el segundo intento cuando el primero fuera infructuoso por circunstancias distintas a la ausencia del domicilio.

Muy sugestivo es el análisis del derecho que la Ley Postal atribuye a Correos «a entregar notificaciones de órganos administrativos y judiciales, con constancia fehaciente de su recepción», del que GAMERO deriva tan sólo un reforzamiento de los efectos de las notificaciones postales. Por tanto, considera admisible la práctica de *notificaciones acudiendo a empresas privadas de mensajería o a contratos públicos de servicio de notificación*, cuyos efectos, sin embargo, se reducen a los previstos en el Derecho privado. Por eso se aconseja indicar, en los pliegos de cláusulas administrativas de estos contratos, cómo documentar las posibles incidencias de la notificación para facilitar la preconstitución de prueba.

Acorde con la revolución de las telecomunicaciones, este libro incluye un sustancioso capítulo acerca de los nuevos *medios de notificación con técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas*. GAMERO entiende que para que este tipo de documentos goce de valor público, los requisitos recogidos por el artículo 45 LPAC (y su desarrollo reglamentario,

RD 263/96) han de acumularse a los generales del artículo 59 LPAC. Se estudian para cada medio las dificultades para cumplir con dichas exigencias y las soluciones que, hoy por hoy, pueden aportarse. Especial hincapié se hace en los imperativos de constancia o «de seguridad», tanto del contenido de lo notificado como de la identidad del emisor y del receptor; así como los problemas de compatibilidad entre equipos telemáticos emisores y receptores, o de los derivados de la necesidad de articular el rechazo de la notificación. Así, por ejemplo, la acreditación de la notificación telemática con claves de acceso o PINS, sólo es válida, según el autor, si el ciudadano designa este cauce de notificación, o también en el supuesto de relaciones de especial sujeción.

Otra cuestión importante es la que se aborda en el penúltimo de los capítulos de este trabajo: *la elección del medio de notificación*. Distinguiendo oportunamente según la forma de iniciación del procedimiento administrativo, GAMERO concluye que en los procedimientos abiertos de oficio corresponde a la Administración elegir el medio de notificación, sin que prime la notificación domiciliaria. En los demás casos, el derecho de elección se reconoce al ciudadano, pero siempre condicionado a que el medio señalado permita cumplir con las exigencias de constancia. Nada habría que objetar, no obstante, si la elección recayera sobre un medio que, cumpliendo tales requisitos, sólo produjera un valor de prueba no pleno. En este punto el autor propugna flexibilizar el rigor probatorio aplicable a la Administración, que se atiene a una elección de la que no es autora y que sólo puede perjudicar a quien la hace. Termina este capítulo con una crítica de los requisitos adicionales impuestos por el RD 263/96 para los medios electrónicos, informáticos o telemáticos, que se traducen en obstáculos a la actuación administrativa, sin que amplíen las garantías del administrado.

El punto y final de este trabajo lo pone una reflexión sobre la notificación en las relaciones de sujeción especial, dando cuenta de la relajación que pueden sufrir las exigencias generales. En esta línea, se adelanta cuáles serían los

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