

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra: *Administración y doctrina de los actos administrativos propios. Incoherencias aplicativas*, Valencia, 2021, 317 pp.

La coherencia de la propia conducta ostenta relevancia en la ética y moral de la sociedad, convirtiéndose también en un principio imprescindible en el ámbito del derecho, sobre todo cuando se entablan relaciones jurídicas entre los ciudadanos y la Administración. Así el aforismo «*venire contra proprium factum nulli conceditur*» o «*doctrina de los actos propios*» resulta de aplicabilidad indudable en el sistema del Derecho Administrativo. No obstante, como anunciaba GARCÍA ENTERRÍA (1), en su estudio de 1956, estamos ante una extraña figura que despierta una opinión nada pacífica en el mundo académico.

La profesora BOTO ÁLVAREZ en su espléndida obra, objeto de esta recensión, profundiza de forma perspicaz en este complejo panorama. Surge este libro con el propósito de analizar los múltiples elementos aplicativos de la doctrina de los actos propios, para poder adentrarse en el uso real de esta en ámbitos como la contratación pública, la protección de datos o el medioambiente. La autora aborda una de las teorías jurídicas más interesantes, por ello el exhaustivo estudio que lleva a cabo resulta una lectura esencial entre los administrativistas actuales.

La monografía se halla dividida en seis capítulos y una serie de reflexiones finales. En el primero de ellos, la autora expone el panorama de la doctrina de los actos propios proveniente del ámbito civil y su recepción en el Derecho Administrativo. La falta de rigor en la determinación de su origen y los esfuerzos literarios, por parte de la doctrina, para la delimitación de sus requisitos de aplicación, marcan el inicio de este estudio. La recepción en el Derecho Administrativo de la doctrina de los actos propios resulta innegable, si bien, resultan de aplicación ciertos matices que no le desvíen de la buena fe y la protección de la confianza. Sin embargo, como señala la autora, los diferentes análisis doctrinales apuntan a la falta de un encaje lógico en el sistema jurídico administrativo actual. En este sentido alega que, en la búsqueda de una justificación, a la luz del criterio de coherencia, se debe tener en cuenta que cuando se alude a la vulneración de los actos propios se discute una cuestión fáctica. Y es que, la simplicidad de este aforismo, que encierra un auténtico tópico jurídico, es la clave de su pervivencia, pero también de su fracaso, desde una perspectiva cualitativa, por su imprecisión y mala adecuación al marco

(1) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, (1956): «La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad», *Revista de Administración Pública*, 20, pp. 69-80.

sistemático en el ámbito administrativo. Prosigue, exponiendo una suerte de figuras interrelacionadas con la doctrina de actos propios, como la autolimitación de la Administración o la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica. Destaco en este epígrafe las páginas dedicadas al *estoppel*, figura cuya aplicación será tratada más adelante. Finaliza esta primera aproximación con el esbozo del diseño o configuración positiva de actos previos que resultan vinculantes, o no, para la Administración y para los interesados.

En el segundo capítulo, tras la elaboración de un perfil de la doctrina de los actos propios, BOTO ÁLVAREZ se adentra en el estudio de este aforismo en la jurisprudencia europea. Tanto por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la invocación de esta doctrina ha estado presente en diversos casos de alta complejidad y categorizado como un principio, a pesar de no estar recogido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, aunque también ha terminado por ser descartado en diversas ocasiones. Los casos escogidos y analizados por la autora en ambos tribunales arrojan un diagnóstico que evidencia un uso inconsistente de esta doctrina y, una tendencia a la inaplicación de los aforismos latinos en general, no solo en el Derecho europeo, sino también en los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales más próximos.

Esta cuestión es el hilo conductor que nos lleva al tercer capítulo, en el que la autora realiza un estudio de Derecho comparado desde una perspectiva jurisprudencial, concretamente respecto a la figura anglosajona del *estoppel* y los sistemas existentes en Francia e Italia. A lo largo de estas páginas elude las meras comparaciones y busca profundizar en estos sistemas para comprender hasta que punto se influyen los unos de los otros. Así, en el caso del *estoppel*, su aplicación en el Derecho público varía dependiendo de las jurisdicciones del *common law*, si bien como señala la autora, en el caso de Canadá el empleo de esta doctrina se vincula al *venire contra factum proprium non valet*. Por su parte, Francia ha seguido la estela de la figura anglosajona, aunque se ha visto influenciada por la teoría alemana de la autolimitación para una mayor seguridad jurídica entre las relaciones de las Administraciones y los ciudadanos. Finalmente, en la jurisprudencia italiana la doctrina de los actos propios aparece citada, normalmente, en vinculación con el abuso procesal del derecho, no obstante, ha habido casos en los que se ha apreciado respecto a la actividad administrativa contradictoria.

El análisis jurisprudencial sobre la aplicación de la doctrina de los actos propios por parte del Tribunal Supremo es el objeto del capítulo cuarto. Las sentencias escogidas para el estudio corresponden a este último siglo, sin embargo, la autora no deja escapar la oportunidad de realizar un breve repaso de los elementos clásicos ya asentados por el Alto Tribunal en su jurisprudencia previa. Destaco el análisis específico de cada uno de los ámbitos

de nuestra disciplina, que van desde el procedimiento administrativo, pasando por la contratación pública y las autorizaciones sectoriales, hasta llegar al medioambiente y al urbanismo, entre otros. Especial interés revisten las sentencias en materia de plazos, que han determinado que el administrado no puede pretender impugnar una ampliación de plazo de la que él mismo se benefició. Por ello, una ampliación sin perjuicio de terceros, con el objetivo de permitir una mayor concurrencia, no supone el ejercicio de potestades de manera incompatible con el interés general. Ocurre todo lo contrario, pues permitiendo una mayor participación se favorece este interés. Por este motivo, una ampliación de plazos por encima de las previsiones legales, sin perjuicio a terceros, no puede entenderse como una desviación de poder impugnabile, cuando la resolución de ampliación fue objeto de publicación y contra ella no se hicieron objeciones. Esto la convierte en una resolución firme en la que la extemporánea impugnación contradice el principio del *venire contra factum proprium non valet*.

Por otra parte, y respecto a los ámbitos de medioambiente y de urbanismo, el Alto Tribunal ha criticado comportamientos procesales confusos o incoherentes, tanto si provienen del ciudadano como de la Administración. Así, ha ocurrido respecto a dos Administraciones intervinientes en un procedimiento de autorización de obras que debió suspenderse al estar pendiente un deslinde del demanio marítimo terrestre. Y es que al igual que ocurre respecto a los valores medioambientales, ningún tipo de contradicción puede ser motivo suficiente para actuar en contra del dominio público y favorecer de esta forma la consumación de situaciones jurídicas que le puedan afectar de forma negativa.

Tras el examen realizado por la autora sobre la aplicación de la doctrina en la sala de lo contencioso-administrativo, y con el propósito de ampliar aún más el estudio, dedica los capítulos quinto y sexto a analizar el uso de la doctrina de los actos propios en los dictámenes consultivos, así como por las autoridades independientes y órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación. Por lo que al primero se refiere, destacaré la tendencia del uso de esta doctrina por parte de la Administración y también de los ciudadanos en los dictámenes emitidos en procedimientos de revisión de oficio y en casos de responsabilidad patrimonial. Con algunas soluciones por parte de los órganos consultivos, ciertamente criticables y otras más acertadas, que sitúan esta doctrina como clave en la legitimidad de la confianza generada, como apunta la autora.

La manifestación del *venire contra factum proprium non valet* en autoridades independientes y órganos de resolución de recursos especiales es la última parada en este viaje. Especial interés reviste el epígrafe dedicado a la Agencia Española de Protección de datos y las autoridades nacionales. Ya que hasta que no se produjo la entrada en vigor del actual Reglamento de Protección

de datos de la Unión Europea y la obligación de obtener un consentimiento expreso para el tratamiento de datos (con excepciones), la anterior Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos, permitía el consentimiento tácito. Este tipo de consentimiento presentaba numerosas imprecisiones y límites difusos que generaron, en su momento, múltiples controversias y casos de abuso publicitario por parte de las entidades privadas. Precisamente sobre esta cuestión versan varias propuestas de sanción analizadas en el capítulo, en las que la parte imputada buscó emplear la doctrina de los actos propios para demostrar, y justificar, la existencia del consentimiento. No obstante, la Agencia Española de Protección de Datos concluyó, hábilmente, la inaplicación de esta doctrina pues para que pudiera aplicarse los actos debían ser inequívocos, es decir, que creasen una situación jurídica determinada que afectase al autor, pudiendo producirse entonces una contradicción entre la conducta anterior y la actual. Este tipo de problemática se dio fundamentalmente en el tratamiento de datos por parte de entidades privadas, aunque con el cambio de normativa el consentimiento que se hubiera dado antes de la entrada en vigor del reglamento europeo se ha procurado solventar y justificar con el interés legítimo, una de las bases de legitimación que permite el tratamiento para la satisfacción de intereses perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre ellos no prevalezcan derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, en el caso de las Administraciones Públicas no deberá aplicarse esta base legitimadora cuando actúen en el ejercicio de sus funciones atribuidas por la correspondiente norma. Otro elemento interesante, ha sido la invocación de la doctrina de los actos propios como argumento en múltiples sanciones por el propio comportamiento de la Agencia en la tramitación de estas, concretamente ante propuestas de sanción desproporcionadas frente a precedentes anteriores. Alegaciones que la Agencia rechaza de pleno recordando los principios del procedimiento sancionador, a lo que añade que no puede haber precedentes administrativos que ayuden a continuar situaciones contrarias al ordenamiento jurídico en el ámbito del Derecho público.

Como cierre de su estudio, BOTO ÁLVAREZ presenta una serie de reflexiones finales, sugiriendo que la doctrina de los actos propios «carece de valor jurídico intrínseco, fortaleciéndose solamente cuando la idea de coherencia en la que se basa se positiviza». No obstante, puede encontrarse esta doctrina en el ámbito procesal debido a su conexión con el abuso de derecho, aunque el análisis de la casuística jurisprudencial ha demostrado que, opera en vía administrativa en la tutela de derechos y control de los actos, actuando también como una pieza clave, en ocasiones, para tratar de dar coherencia al ordenamiento jurídico.

La obra reseñada no se limita a recoger una mera relación de la bibliografía manejada, pues además de profusas listas que incluyen la legislación de cada sector, cuenta con una bibliografía detallada y enriquecida, bien estructurada y actual, perfectamente seleccionada y cuidada. Por añadidura,

BIBLIOGRAFÍA

la publicación ha corrido a cargo de Tirant lo Blanch, una de las principales editoriales españolas especializadas en el ámbito jurídico, y, como no podía ser de otro modo, la edición, que también incluye libro electrónico, posee la alta calidad que cabe esperar de una editorial de este prestigio en el ámbito de investigación.

En suma, la profesora BOTO ÁLVAREZ ha realizado una ardua labor de estudio y análisis que ha culminado en una obra que consigue extraer diversas enseñanzas clave, alejándose del habitual mundo de los aspectos teóricos y la parte general del mundo jurídico, optando por profundizar en la aplicación práctica de esta doctrina en la parte especial del Derecho Administrativo. Me atrevo a afirmar que estamos ante una obra de referencia tanto para el estudio de la materia como para cualquier investigación que en el futuro se elabore con cierta vinculación al *venire contra factum proprium non valet*. Por ello, invito a jóvenes y avezados investigadores a adentrarse a la lectura de esta obra, que, sin duda, no les dejará indiferentes.

Itziar SOBRINO GARCÍA