

---

**NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío:** *La motivación de los actos administrativos*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor (Navarra), 2017, 558 págs. Prólogo de Eduardo Gamero Casado.

A pesar de la centralidad de la motivación en la teoría general del acto administrativo y de su omnipresencia, como pocas otras instituciones jurídico-administrativas, en la práctica administrativa y forense, sorprendentemente no ha sido apenas objeto de estudios monográficos. Debemos remontarnos a la célebre obra del prof. Marcos M. Fernando Pablo, *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993, contemporánea a la Ley 30/1992, y más atrás a la monografía de J. L. de la Vallina Velarde (1967), a partir de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Pues bien, esta orfandad ha sido colmada con creces con el estudio de la profa. Rocío NAVARRO GONZÁLEZ, del que demos cuenta en esta reseña y que, como sucedía con las obras precedentes, llega oportunamente, pues es contemporáneo a una nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Ciertamente se podrá decir que la lacónica regulación de la motivación contenida actualmente en la Ley 39/2015 sigue el molde que ya estableciera la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (hecho que permite a la autora hablar de «apatía del legislador»), pero aun siendo esto innegable, no es menos cierto que el contexto jurídico-constitucional ha cambiado por completo. A tal objeto, la autora entronca la institución con los principios constitucionales que prefiguran la Administración pública. Asimismo, es evidente que la jurisprudencia ha evolucionado espectacularmente, sobre todo, desde los años 90. Consciente de ello, la autora ha llevado a cabo un ímprobo esfuerzo de estudio jurisprudencial que le ha permitido inducir los criterios que reformula en este sólido trabajo.

La obra se sistematiza en seis Capítulos, si bien debe advertirse que, como indica el prof. Gamero Casado en el prólogo, las distintas partes de la obra están tan íntimamente relacionadas que la verdadera dimensión de la misma no se percibe hasta su comprensión total.

En el Capítulo I (Concepto, naturaleza y encuadre normativo de la motivación) la autora parte de la concepción tradicional de la institución como elemento del acto administrativo (la conocida dualidad de requisito formal y material) y su función, para más adelante trascender esta visión y, desde una perspectiva sistémica, enmarcar la figura de la motivación (siguiendo en parte a J. Ponce Solé) en la institución del procedimiento, entendido como noción global de la actuación administrativa. Con todo, cabría apuntar, por nuestra parte, si el actual derecho a la buena administración permite ir más allá de la motivación como deber de la Administración, y hablar de un derecho subjetivo a la motivación (lo que comportaría la prelación de la noción técnica de obligación, sobre la de deber legal). Desde el punto de vista del marco

legal, la autora considera que una regulación más detallada de la motivación reforzaría los derechos procedimentales de los administrados, así como una aplicación más transparente y eficaz de las normas y un mejor control de la actuación administrativa por los tribunales.

En el Capítulo II (Principios jurídicos y finalidades a las que sirve la motivación), la autora hace trascender el deber legal de motivación del mero positivismo legal, entroncando la institución con principios generales del Derecho Público, como la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad o el de proporcionalidad (y, añadiríamos, los principios de igualdad de trato y de tutela judicial). Pero también con principios específicos del ámbito administrativo, como son los principios de buena administración y de transparencia (más dudosa, en nuestra opinión, sería la dimensión del deber de motivar como técnica de simplificación administrativa). Así, y enlazando con la dimensión procedimental de la motivación ya indicada, la autora subraya cómo la motivación es una pieza clave para la efectividad de la transparencia procedimental, debiéndose significar, como se ocupa de demostrar la autora, que no siempre el beneficiario de la motivación es un único destinatario. Piénsese en los procedimientos de selección y adjudicación de contratos públicos, de los que se ha ocupado la propia autora (*Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 106, 2016, págs. 69-108).

En el Capítulo III (Requisitos de la motivación) se desentrañan y reconstruyen los elementos de la institución, tanto formales (suficiencia, congruencia, empleo de frases genéricas y signos numéricos como peculiaridad de algunas motivaciones), como los requisitos de contenido (presupuesto de hecho, fin y, sobre todo, los motivos como parte fundamental del contenido de la motivación). Todo ello con manejo de abundante jurisprudencia, temática en la que reaparece (si es que se fue alguna vez) con fuerza la tensión entre transparencia y confidencialidad (en particular, debido a la protección de datos personales). La conclusión a la que se llega es que la presentación de la motivación «no siempre se ajusta a esquemas formales, taxativos y cerrados, debido a su capacidad permanente de adaptación a las circunstancias variables de cada asunto, como puede ser el contenido y el contexto, que permiten que tanto su alcance como el rigor en el cumplimiento de los diferentes requisitos, unas veces se intensifiquen y otras se atenúen».

Se cierra el capítulo con la atención a determinados aspectos subjetivos de la motivación, tales como la colaboración de órganos auxiliares con el órgano que cumple la motivación (se citan los casos de procedimientos de selección de personal, procedimientos de contratación y de evaluación de impacto ambiental), así como el tratamiento de las peculiaridades que la colegialidad impone al deber de motivación

(con crítica a la jurisprudencia que ha querido ver en la colegialidad una causa de exoneración del deber de motivar).

El Capítulo IV, el más extenso con diferencia, se dedica a los actos administrativos que deben motivarse, a partir del conocido elenco legal. No podemos detenernos, por razones obvias, en el exhaustivo examen que el estudio lleva a cabo de cada supuesto legal (es particularmente interesante el análisis de la motivación en los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva). Baste señalar que la autora considera que de la presentación de tales supuestos en la ley, tanto de una forma agrupada en el artículo 35, como de una forma dispersa a lo largo de su articulado, se infiere que, aunque la ley parte del principio de innecesariedad de la motivación de los actos administrativos, se invierte en la práctica la excepción de motivar en la regla general ante la extensión y variedad de los supuestos legales.

El Capítulo V (La articulación del deber de motivación) trata fundamentalmente de las modalidades de la motivación. Si como señala acertadamente el prof. E. Gamero Casado en el prólogo de la obra, el problema ya no parece ser tanto «qué» motivar, como «cuánto» (con qué intensidad) y «cómo» hacerlo, es evidente la centralidad de este Capítulo junto al tercero de la obra. Así, la autora analiza en profundidad la motivación por remisión o *in allunde*, y su flexibilización por la jurisprudencia (al no exigir la explícita transcripción literal de los informes o dictámenes). Como bien deja constancia la autora, la funcionalidad de la institución «puede verse tambaleada por una serie de interferencias que interrumpirían su plena operatividad, como la denegación expresa del derecho de acceso y la omisión del trámite de audiencia, siendo aconsejable en ambas situaciones el traslado del informe o dictamen junto con la resolución administrativa adoptada, garantizando así que el interesado tenga finalmente constancia de las razones que justifican dicha decisión», todo lo cual nos lleva a discrepar de la indicada jurisprudencia, que en el fondo no hace sino banalizar la exigencia legal, al tiempo que traslada al administrado la carga de solicitar el acceso al expediente para conocer las razones de la Administración, y sin que esté claro que tal solicitud suspenda el plazo de preclusión del recurso correspondiente.

El VI y último Capítulo está dedicado al incumplimiento de la motivación y sus consecuencias. La autora expone el tratamiento tradicional tanto en caso de manifestación defectuosa como de ausencia misma de motivación, como vicio de mera anulabilidad, condicionado a que se haya generado indefensión al interesado, y cuya declaración puede ir acompañada de una orden de retroacción de actuaciones, así como vicio susceptible de ser subsanado, mediante su convalidación. Con todo, estimamos que sería oportuno vincular el deber de motivación con la técnica del silencio desestimatorio, pues éste es con toda probabilidad la principal causa de incumplimiento del deber legal de motivar los actos y ello sin consecuencia alguna,

pues la jurisprudencia española considera que no cabe alegar como vicio del acto presunto su (evidente) falta de motivación.

Es de todos sabido que dedicar el estudio a una institución de la parte general del Derecho Administrativo requiere un esfuerzo extra, al tiempo que entraña no pocos riesgos. Pero se puede afirmar que en este caso el esfuerzo, que es palpable, ha sido fructífero, pues estamos ante una de esas obras hechas para perdurar muchos años, lo cual en nuestra disciplina es decir mucho.

Severiano Fernández Ramos