

GARCÍA-MANZANO JIMÉNEZ DE ANDRADE, Pablo: *Los reglamentos de las Administraciones independientes*; Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2013, 649 págs.

I. Desde su surgimiento, la figura de las autoridades independientes no ha dejado de plantear desafíos al Derecho, y estos parecen acrecentarse con el transcurso del tiempo. Su irrupción en el sistema de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo supuso una novedad tan radical que los constitucionalistas y administrativistas pronto las hicieron objeto de su estudio. Aun cuando no fueran capaces de dar con una explicación acabada sobre su acomodo en unos sistemas constitucionales donde las Administraciones independientes resultaban extrañas, cabía encontrar consuelo en la constatación de que constituyeran meros casos aislados y de que su autonomía descansara en las previsiones de una ley ordinaria, de manera que el Legislativo siempre podría revertir la situación. Al menos así había ocurrido hasta hace poco tiempo en nuestro Derecho.

Sin embargo, de unos años a esta parte se ha multiplicado de tal manera su presencia que parcelas completas de la actividad administrativa han pasado a estar regidas por una autoridad independiente, con singular énfasis en el ámbito de la Administración económica: energía, telecomunicaciones, libre competencia, transportes, correos, tarifas aeroportuarias, política monetaria y banca, mercado de valores, seguridad nuclear o protección de datos. La Unión Europea no ha sido ajena a esta expansión de las autoridades independientes, pues ha encontrado en ellas una técnica con la que

reducir la discrecionalidad política de las autoridades nacionales y, de esta manera, fortalecer la liberalización económica. Pero también le han servido para suplir sus insuficiencias en la ejecución del Derecho europeo, derivadas de la circunstancia de que la Unión Europea carezca de una organización burocrática destacada en los Estados miembros. En efecto, el Derecho comunitario ha emprendido un proceso de *filiación* de algunas de estas autoridades respecto de las instituciones europeas, para lo que ha reforzado la autonomía en el plano nacional, mientras que la ha desactivado en el plano europeo. De manera que en algunos sectores (la política monetaria, las telecomunicaciones y próximamente la supervisión bancaria) la autonomía es ya oponible incluso frente a los parlamentos nacionales, al tiempo que se crea un vínculo de dependencia respecto de autoridades europeas, que podrán dirigir a estas autoridades *independientes* orientaciones o instrucciones con distinto grado de vinculación jurídica. El desafío para el Derecho es así mayúsculo: autoridades nacionales que tienen reconocida una autonomía ejecutiva y reglamentaria frente a sus gobiernos y parlamentos, pero que cada vez son más dependientes de las instituciones de la Unión Europea.

En definitiva, ya no estamos ante unos casos aislados, sino viviendo una transformación profunda en la organización tradicional del Estado, que se extiende a amplias parcelas de la Administración y que afecta a elementos medulares del Derecho público.

II. Por su novedad, esta es una materia aún necesitada de sistema-

tización dogmática, a la que Pablo GARCÍA-MANZANO contribuye con una aportación de primer nivel. *Los reglamentos de las Administraciones independientes* aborda con rigor el análisis de la potestad reglamentaria de estas autoridades, una de las manifestaciones más complejas e interesantes del fenómeno descrito. Fruto de una tesis doctoral, el libro es un estudio completo y brillante que se beneficia tanto de la dirección del profesor J. A. SANTAMARÍA PASTOR como de la formación jurídica y la experiencia profesional del autor (letrado del Consejo de Estado en la sección quinta, especializada en economía y hacienda, y profesor durante años del área de Derecho administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid).

El libro se estructura en tres partes. La primera de ellas (*Normas reglamentarias y Administraciones independientes: justificación histórica y constitucional*, págs. 45-150) recoge el contexto del estudio. Analiza en primer lugar las constantes que pueden observarse en todo proceso evolutivo de reconocimiento de poderes reglamentarios y que llegan hasta la actualidad, como son la histórica afirmación de los poderes normativos por vía empírica y, solo después, el esfuerzo doctrinal por racionalizarlos y sistematizarlos jurídicamente. La propia obra de Pablo GARCÍA-MANZANO confirma esta constante, al proponer una fórmula de integración en el sistema jurídico de una potestad reglamentaria que ya ha sido aceptada con normalidad en el Derecho positivo.

Con este objetivo acude al Derecho estadounidense, donde analiza las dificultades de acomodo constitucional que encontró la consolidación de las agencias independientes

frente al Legislativo y el Ejecutivo. Reviste especial interés la exposición ordenada de las técnicas de control que hasta la fecha se han articulado en aquel Derecho en torno a los poderes ejecutivos y reglamentarios de las autoridades independientes.

Esta primera parte del libro se cierra con una indagación sobre el anclaje constitucional de las autoridades independientes y un análisis de las soluciones adoptadas por el legislador español, con la vista puesta en las preocupaciones doctrinales de otros Derechos, como el alemán.

III. La segunda parte del libro contiene un análisis exhaustivo de las potestades reglamentarias en los grandes sectores de referencia (*Los reglamentos de Administraciones independientes en España: el sector financiero, reguladores y autoridades de protección*, págs. 153-401). Para ello, el autor dedica un capítulo a cada uno de los sectores indicados: moneda y crédito, valores, energía, telecomunicaciones, seguridad nuclear y protección de datos, con particular atención al régimen jurídico resultante de la fusión de varias autoridades independientes en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Estas páginas del libro contienen la problemática más relevante que ha generado el ejercicio de las potestades normativas por las autoridades independientes de referencia, así como las soluciones legislativas, administrativas y jurisprudenciales que se han adoptado en nuestro Derecho.

El estudio conjunto de estos capítulos retrata un panorama completo de la materia, en el que se refleja la profunda transformación que

aún está experimentando el sistema de fuentes en el Derecho español como consecuencia de la proliferación de las autoridades independientes dotadas de potestades normativas.

IV. Sobre estas bases, la última parte del libro aborda los *Rasgos generales y construcción conceptual de la potestad normativa de las Administraciones independientes* (págs. 405-603).

La construcción conceptual anunciada se ocupa en primer término de los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias por las autoridades independientes, con especial acento en las garantías que el procedimiento ofrece para los interesados y la propia calidad de las regulaciones. Son especialmente destacables las páginas dedicadas al distinto grado de vinculación de las regulaciones sectoriales al procedimiento administrativo estatal. También se estudia la discutible jurisprudencia que permite prescindir de algunos de sus trámites cuando ya se han atendido por las normas superiores en la cadena de desarrollo normativo. Y, en fin, se lleva a cabo el análisis sobre la habilitación de la potestad reglamentaria a las autoridades independientes según que se trate de reglamentos propiamente ejecutivos o dictados en el marco de la programación legal, así como las particularidades de la autorización reglamentaria *per saltum* a las autoridades independientes o de la doble habilitación (de la ley al reglamento de la autoridad independiente, y de la ley al reglamento gubernamental y de este al de la Administración independiente).

Seguidamente se estudia el contenido y control de la actividad re-

gulatoria de las autoridades independientes, para lo que acude al fundamento jurídico de la regulación y las consecuencias que la internacionalización del Derecho administrativo tiene en el plano interno. La cuestión del control del ejercicio de la potestad reglamentaria se plantea en un sentido integral, no únicamente judicial, particularmente a la vista de que estas nuevas formas organizativas implican un considerable aumento de la discrecionalidad administrativa.

Finalmente, el libro se cierra con el análisis de la cuestión más vidriosa de los reglamentos de las autoridades independientes: su inserción en el sistema de fuentes en conexión con el principio de legalidad y la reserva de ley.

V. El estudio de las autoridades independientes acostumbra a dejar en los juristas un poso de insatisfacción, ya que, junto al reconocimiento de su utilidad, es preciso admitir que la figura resulta tan extraña a los sistemas constitucionales que es francamente difícil ofrecer construcciones conceptuales que la integren en ellos. Pues bien, el principal mérito del libro es que sí ofrece una propuesta jurídica razonada para la integración de los poderes normativos de las Administraciones independientes en el sistema de fuentes y, en este sentido, la obra ocupa por su valor la posición de referencia en la materia.

Buena prueba de ello es el estudio del Derecho estadounidense, que recoge diversas técnicas para el ejercicio del control de la potestad reglamentaria por las agencias independientes. Aun sabiendo de las diferencias que separan los sistemas constitucionales norteamericano y

Europeos, aquellas no impidieron en un primer estadio la *importación* de los elementos institucionales de estas autoridades. Por lo que no debería descartarse la posibilidad de enriquecer esta comunicación entre los ordenamientos con las dinámicas de control allí cultivadas, para lo que la obra de GARCÍA-MANZANO resulta en extremo útil. Eso sí, de retomarse este vínculo, sería deseable que la recepción de las técnicas norteamericanas de control estuviera precedida de un esfuerzo de adaptación al nuevo contexto jurídico.

Con todo, lo más destacable es el análisis sobre la posición de la potestad reglamentaria de las autoridades independientes en el sistema de fuentes. Para ello, el autor plantea una reconsideración de la doctrina de la reserva de ley y del principio de legalidad respecto de la potestad reglamentaria del Gobierno y de las Administraciones independientes. En esta indagación parte de la centralidad del legislador (en expresión de SANTAMARÍA PASTOR) y entiende que es preciso completar con otros parámetros el criterio jerárquico en torno al que tradicionalmente se ha construido el sistema de relaciones entre normas reglamentarias. A juicio del autor, el criterio de competencia o de reparto de materias constituye una aportación útil, si bien solo en aquellos casos en que la potestad reglamentaria autónoma sea una exigencia del Derecho europeo. Por lo que señala con mayor énfasis la existencia de un principio de especialidad dentro del bloque normativo de los reglamentos, que reconocería la superioridad de las normas gubernamentales respecto de las emanadas de las autoridades independientes, si bien no se basaría

en un orden estrictamente jerárquico. De suerte que si el legislador atribuye de manera específica a las autoridades independientes la función de desarrollo, interpretación y aplicación de la programación legal, también el Gobierno debe respetar las normas reglamentarias dictadas en cumplimiento de aquellos mandatos legales.

La solidez y originalidad de esta construcción conceptual permiten albergar la esperanza de que dé pie a futuras líneas de análisis, que desarrollen sus ideas y consecuencias en una nueva sistematización de las fuentes reglamentarias, de manera análoga a como ocurrió hace años con la reconsideración del planeamiento urbanístico en el sistema de fuentes.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ
Universidad de Alcalá

MEIX CERECEDA, Pablo: *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania*; Ed. INAP, Madrid, 2013, 332 págs.

El pasado mes de mayo de 2013 apareció una monografía dedicada al régimen jurídico de la educación en España y Alemania, cuya publicación fue el resultado del premio concedido por el Instituto Nacional de Administración Pública en diciembre de 2012 a la tesis doctoral de Pablo MEIX CERECEDA.

El estudio de Pablo MEIX CERECEDA realiza una comparación de los ordenamientos español y alemán, centrándose especialmente en las