

dimiento donde se ha desenvuelto el acto, al interesado y al modo de proceder de la actuación administrativa. Esta ausencia de diligencia en el actuar de la Administración comporta dos importantes vicios de legalidad del acto administrativo: la arbitrariedad y la desviación de poder. La falta de motivación viene a implicar un vicio que afecta a la validez del acto desde el momento en que se produce una indefensión al interesado, y no puede alcanzar su fin, tanto el concreto como los colaterales.

El análisis de cómo se articula el principio de conservación de actos en estos casos de incumplimiento parte de la idea de no poder establecer unas pautas generales para todos los actos administrativos, ya que, dependiendo de la intensidad de la motivación, que va variando en función de sus diferentes elementos y se modula según las circunstancias concretas y el tipo de acto en el que esté metida la motivación, será conveniente conservarlo o no. El grado de anulabilidad se genera con carácter general, a no ser que se trate de materias que afecten a los derechos fundamentales, de régimen disciplinario y de extranjería o, incluso, sancionador, donde el incumplimiento de motivar podría acarrear la nulidad de pleno derecho. La jurisprudencia, en este sentido, nos muestra que ante un mismo vicio pueden existir diferentes resultados, declarando unas veces la invalidez, ordenando como efecto la retroacción de actuaciones y otras la anulación y, en su caso, el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica individualizada.

En definitiva, estamos ante una obra esencial para el estudio y la práctica del derecho administrativo, que merece la mejor de las consideraciones.

Bella Segovia
Universidad de Huelva

NURIA RUIZ PALAZUELOS: *El control jurisdiccional de la discrecionalidad de los organismos reguladores. Un análisis de casos en los ámbitos de la energía y las telecomunicaciones*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, 299 págs.

No es habitual que una tesis doctoral produzca una monografía con tanto interés práctico como en este caso. En efecto, el estudio que comento se basa en ochocientas sentencias minuciosamente analizadas, ordenadas con un criterio sistemático y comentadas críticamente por la autora. Sin embargo, esta monografía no es solo un estudio con vocación práctica, sino que el esfuerzo de ordenar y analizar cuidadosamente la jurisprudencia obedece a la convicción de que una buena construcción teórica debe partir del conocimiento detallado del objeto de estudio.

En efecto, la tesis doctoral en que se basa este libro es la de una académica vocacional que, después de terminar brillantemente su licenciatura en

la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria, decidió continuar su formación en la misma Facultad bajo la dirección del profesor Luis Martín Rebollo. Aquel trabajo fue premiado en 2017 por el Instituto Nacional de Administración Pública, y conviene añadir que el propio INAP publicará próximamente otra monografía de la autora que guarda estrecha relación con la que aquí comento. Esta segunda publicación que acabo de mencionar tendrá un contenido fundamentalmente teórico, a diferencia del estudio jurisprudencial del que ahora se trata. El trabajo teórico pretende, además de encuadrar y definir la regulación económica dentro del marco de la Unión Europea, estudiar las finalidades de la regulación y, de modo especial, examinar la repercusión que este nuevo modelo de intervención pública en la economía está teniendo sobre algunos postulados constitucionales que rigen la actividad de las Administraciones. Pero volvamos al estudio jurisprudencial que aquí interesa.

En *El control jurisdiccional de la discrecionalidad de los organismos reguladores*, Nuria Ruiz ordena sistemáticamente, resume y somete a crítica toda la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada entre los años 2000 y 2017 en lo relativo al control de los organismos reguladores de la energía y las telecomunicaciones. Un trabajo paciente, cuidadoso y muy útil, no solo para los abogados especializados sino desde luego también para los propios tribunales que las han dictado. Así, la monografía cuenta con un índice general detallado que facilita de modo especial la labor de consulta, utilidad que resulta reforzada por un anexo jurisprudencial completo y ordenado por temas, tribunales y fechas. Sin embargo, no es el orden la única virtud de este artesanal trabajo, sino que además la autora dedica un riguroso comentario crítico a cada una de las sentencias analizadas. En efecto, como corresponde a la labor universitaria, el razonamiento de cada resolución es sometido a contraste con las categorías dogmáticas y, paulatinamente, se van anotando ideas, explicitando tendencias y observando problemas.

Presentada la autora y los aspectos formales de su primer libro, merece la pena detenerse al menos en algunos de sus contenidos. En primer lugar destaca la importancia del tema estudiado, el control de la discrecionalidad administrativa, si bien no de cualquier Administración, sino de un modelo relativamente reciente en nuestro ordenamiento, como son los organismos reguladores.

El objeto del derecho administrativo ha cambiado significativamente en cuarenta años, no solo por efecto de la Constitución española y el desarrollo de la democracia. Junto a ello, las Tecnologías de la Información y la Comunicación y las redes sociales imprimen un ritmo frenético a nuestra organización social: los mensajes extravagantes atraen lectores y por ello son objeto prioritario de difusión automatizada por la propia red, sin contexto y a menudo sin tiempo ni espacio para los matices. En tan solo unas horas puede encum-

brarse a personajes anónimos y destruirse sólidas reputaciones a partir de una frase o de una sola palabra pronunciada o simplemente atribuida al sujeto en cuestión. Con independencia de la simpatía o el juicio severo que cada caso pueda merecer, ello traslada a la vida política una exagerada tensión por lograr triunfos mediáticos y presentar a la opinión pública resultados inmediatos, aunque a menudo estos beneficios sean solo aparentes. Las Administraciones están, así, constantemente sometidas al apremio de cambiar normas, procedimientos, estructuras organizativas... y, sin embargo, ello no siempre da lugar a una mejor gestión de los asuntos públicos.

Con todo, pese a este aceleramiento de la vida pública, en el fondo de la organización social laten algunos grandes problemas que, aun con nuevas formas y particularidades, mantienen su esencia a lo largo del tiempo. Si no alcanza con proclamar derechos fundamentales en las constituciones para que los individuos gocen de libertad, ni bastan las elecciones libres para instaurar la democracia, tampoco parece suficiente crear una jurisdicción independiente para que el control de la Administración sea eficaz. Y es precisamente en esta última idea donde radica un cierto y bello simbolismo que atañe a la monografía de Nuria Ruiz Palazuelos: la discípula más joven se doctora con un problema que, a pesar de la diversidad metodológica y de otras particularidades, había ocupado al maestro en su propia tesis más de cuarenta años antes.

En efecto, como poniendo la piedra de toque de su propia obra, Luis Martín Rebollo prologa la primera monografía de la que, por el momento, es su última discípula. Y lo hace precisamente en el año de su emeritazgo, en una materia a la que, como he señalado, él mismo ha dedicado numerosos estudios. Como muchos conocerán, Luis Martín Rebollo se doctoró a mediados de los años setenta bajo la dirección del profesor Lorenzo Martín-Retortillo con un trabajo sobre la primera Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española, la de 1888. Esta obra ha sido en parte recuperada en el libro-homenaje que selecciona algunos de los textos del propio autor bajo el título *40 años de Derecho Administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados*, el cual, por cierto, sirvió de base a un curso de verano celebrado en la Universidad Menéndez Pelayo en julio de 2018.

El control de las Administraciones es, por tanto, un problema capital de la organización política, ya se trate de los poderes públicos internos o de la Unión Europea. Si tradicionalmente se pensaba en la Administración del Estado como modelo organizativo principal (si no único), actualmente las Administraciones territoriales se han multiplicado. Pero sobre todo sucede que, junto a ellas, van adoptándose nuevos modelos organizativos que pretenden dotar de flexibilidad y agilidad a la actuación administrativa. Como han explicado especialmente Esteve Pardo y Muñoz Machado, gran parte de las funciones administrativas de prestación, fomento y control estricto se recon-

ducen hacia formas más complejas de *regulación* (de «repliegue estratégico» habla el primero de estos autores). El origen y la aplicación de este concepto a distintos sectores han sido rigurosa y ampliamente estudiados en la doctrina (particularmente por A. Betancor y por E. Malaret), pero quizá no tanto, o al menos no de manera tan específica, lo relativo a su control.

Por ello resulta de tanto interés el estudio exhaustivo y sistemático elaborado por Nuria Ruiz Palazuelos. Merece la pena detenerse brevemente en la estructura de su argumentación.

El capítulo I, el más extenso de los tres que componen el libro, se refiere al control jurisdiccional del regulador en el ámbito de las telecomunicaciones. Los nueve apartados de este capítulo se refieren a distintos aspectos de esta materia: acceso e interconexión; requerimientos de información; títulos habilitantes; servicio universal; infracciones y sanciones; asignación, reserva y cancelación de numeración; otras medidas para salvaguardar la competencia; liquidación de tasas y, por último, definición de mercados de referencia y operadores con poder significativo.

Un esquema parecido vertebra el capítulo II, dedicado al control jurisdiccional del regulador en materia de energía. Aquí se abordan aspectos como la liquidación de actividades reguladas; la resolución de conflictos de acceso a la red; la resolución de conflictos sobre gestión económica y técnica del sistema; la potestad normativa; la iniciación e instrucción de expedientes sancionadores; la potestad de inspección; la determinación de operadores principales o dominantes; la autorización de instalaciones energéticas y la calidad del suministro.

En ambos capítulos, la autora clasifica y comenta las distintas resoluciones judiciales que afectan a cada uno de los ámbitos mencionados. Para analizar las sentencias, por otra parte, se apoya en muchos instrumentos conocidos del derecho administrativo «clásico» (control de los hechos; control de la existencia de la potestad; control de la competencia; control del procedimiento; principio de legalidad; control del fin...) y en otros quizá más novedosos, como el juicio de razonabilidad o la ponderación de intereses.

A mi juicio, estas categorías que he denominado «novedosas» no son sino manifestaciones o concreciones del control fundado en los principios generales del derecho que definió el profesor García de Enterría en su conocidísimo y fundamental libro *La lucha contra las inmunidades del poder*. Esta original construcción basada en los principios generales del derecho tiene la gran virtud de incluir entre los parámetros de control un elemento vivo y cambiante con el tiempo, pero robusto y esencial porque surge del corazón mismo de la organización social. Como no podía ser de otra manera, el trabajo de Nuria Ruiz Palazuelos bebe del riquísimo esquema conceptual del profesor García de Enterría y demuestra, en el conjunto y en cada parte, un riguroso estudio de su pensamiento mucho más allá de la obra mencionada.

Por fin, el capítulo III de la monografía constituye una valiosa y densa reflexión teórica sobre los elementos reglados y los discrecionales en la actividad de los organismos reguladores y sobre la valoración que de ambos tipos de elementos realizan los tribunales de justicia. La lectura de este capítulo es probablemente la más esforzada pero también la más interesante, al menos desde el punto de vista teórico. Sin embargo, su texto no tendría la misma precisión ni el mismo valor si no estuviera arraigado en el estudio paciente y minucioso de toda la jurisprudencia comentada en los capítulos anteriores.

En este capítulo tercero, así pues, Nuria Ruiz Palazuelos desarrolla un profundo ejercicio crítico, enunciando con precisión las tendencias observadas en la jurisprudencia y también algunos problemas específicos. Entre estos, destaca en particular el erróneo reconocimiento de discrecionalidad administrativa en la apreciación de algunos elementos reglados, reconocimiento basado en la complejidad técnica del asunto y, como ha sugerido Betancor, y cita la propia autora, en la «incapacidad del juzgador de construir un criterio propio» a la vista de tal complejidad. Nuria Ruiz Palazuelos identifica e ilumina muchos de estos problemas, y llega incluso a formular, en las últimas páginas de su argumentación, algunas propuestas para corregirlos: la especialización progresiva de los tribunales y su asesoramiento por expertos, el perfeccionamiento del control judicial en función de criterios y estándares que determinara el legislador y, en conjunto, compensar el aumento de poder que la discrecionalidad técnica otorga al regulador con un sistema acorde de límites establecidos también por el legislador, como ha defendido el profesor Muñoz Machado.

Como es natural, la monografía no puede dar respuestas acabadas a todos los problemas que formula. Pero cabe desear que su autora, tras la experiencia acumulada durante el largo camino doctoral, decida algún día continuar sus estudios en la materia y ofrecer así nuevas reflexiones sobre los medios que el legislador podría emplear para resolver las carencias que con tanto rigor como perspicacia han quedado expuestas en esta primera obra.

En definitiva, se trata de un trabajo maduro sobre un aspecto capital del Estado de derecho en nuestros días: el control de las potestades administrativas de ordenación y regulación, herramientas principales del Estado ante unos agentes económicos cada vez más poderosos que definen sectores tan decisivos como las telecomunicaciones y la energía. Si desde el punto de vista práctico será de gran utilidad su consulta, sus reflexiones teóricas interesarán a todo jurista preocupado por la eficacia y el control de las potestades públicas en los sectores económicos estratégicos. No cabe por ello sino recomendar vivamente su lectura.

Pablo Meix Cereceda
Universidad de Castilla-La Mancha