

García-Manzano Jiménez de Andrade, Pablo:
Los reglamentos de las Administraciones independientes
Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2013

Estamos ante una obra prologada por Santamaría Pastor, lo que ya de por sí es elocuente. El mismo prólogo merece la pena ser leído pues nos da una visión rápida y concisa de la situación actual de las Administraciones independientes todo ello escrito con la habitual claridad expositiva que caracteriza a su autor.

Dejando de lado el prólogo y adentrándonos en la obra, conviene resaltar que tiene su origen en la tesis doctoral del autor. Cada capítulo se acompaña de su bibliografía y al final del libro se incluye otra bibliografía general y un útil índice analítico. Todo ello es muestra tanto del amplio esfuerzo de profundización que se ha hecho en la elaboración de este trabajo como de la vertiente práctica que el autor parece querer dar al mismo.

El libro, extenso, se estructura en tres partes compensadas:

I

En la primera de ellas el autor analiza las normas reglamentarias y las Administraciones independientes.

Realiza primero una breve síntesis histórica de la evolución de las normas reglamentarias para abordar a continuación la situación actual de las mismas. El punto de partida recuerda que ha sido su aparición fáctica para después ser reconocidas en los textos constitucionales, hechos a los que, con matices, no han sido ajenas las Administraciones independientes. Continúa este primer capítulo estudiando la racionalización doctrinal realizada sobre las relaciones ley-reglamento y finaliza resumiendo las características de la potestad reglamentaria en el vigente marco constitucional, llamando la atención sobre el

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

fenómeno de la hiperinflación reglamentaria a la que no son ajenas las Administraciones independientes.

En el capítulo 2 el autor realiza un amplio e interesante estudio de la regulación y poder normativo de las agencias administrativas independientes en los EEUU. Comienza con la exposición de la situación desde los orígenes del país en el siglo XVIII y llega hasta nuestros días a través de diferentes etapas. Escribe el autor que *«la aparición de un poder normativo diferente al de la Ley discurre en los Estados Unidos por dos cauces que resultan inseparables: la admisión de ciertas quiebras en el estricto principio de separación de poderes y de la atribución del legislativo al Congreso (...); y al mismo tiempo, la necesidad de concebir un poder de «regulación» flexible, decisivo para el desarrollo y consolidación de diversos sectores económicos»*.

Finaliza la primera parte con un capítulo 3 dedicado a la exposición de las razones constitucionales de las Administraciones independientes. Comienza el autor con unas referencias a estas Administraciones en el derecho comparado (EEUU, Francia, Reino Unido, Alemania), si bien tiene el acierto de no adentrarse en su estudio concreto sino en ver lo que estas administraciones aportan al tema objeto del libro. La última parte del capítulo se dedica a la situación en España. García-Manzano coincide con el inicial planteamiento de Sala Arquer según el cual *«las Administraciones independientes españolas siguen respondiendo al doble y fundamental impulso de cumplir con la tarea cada vez más compleja de la regulación económica, y servir al mismo tiempo —y en algunos casos, de forma predominante (AEPD)— para proteger ciertos derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos»*. En opinión del autor, además, *«el acento debe ponerse no tanto en la calidad y adecuación de este servicio (exigible conforme a los citados principios), como en la intensidad del control que resulta exigible a estas entidades en su actuación y en una cierta recuperación de la idea de participación ciudadana»*.

Resume el autor los que considera que son los rasgos generales de la Administración institucional española, haciendo especial hincapié en la regulación contenida en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, los diversos controles que ejercen los diferentes poderes del Estado sobre estos entes y, finalmente, llama la atención sobre la proliferación de las Administraciones independientes en el nivel autonómico del Estado. Asimismo, es interesante el estudio que efectúa García-Manzano sobre los reguladores en su condición de agentes ejecutores directos del derecho de la Unión Europea en algunos sectores sometidos a supervisión.

II

La segunda parte del libro se titula «Los reglamentos de las Administraciones independientes en España: sector financiero, reguladores y autoridades de protección». Dedicó el autor los seis capítulos que la integran al estudio de la potestad normativa del Banco de España, la Comisión Nacional del Mer-

cado de Valores, los sectores energéticos y de telecomunicaciones (hoy englobados en la Comisión Nacional de Mercados y Competencia), el Consejo de Seguridad Nuclear y la Agencia Española de Protección de Datos. Para todos ellos sigue una estructura similar: exposición de la evolución histórica, mayor o menor, de cada una de las Administraciones y posterior análisis de su potestad normativa.

En el caso concreto del Banco de España, la que más historia tiene de todas las Administraciones independientes analizadas, se remonta el autor a su creación en 1782 y procede a estudiar cómo se pasó de las circulares aplicativas al reconocimiento de potestad reglamentaria externa, analizando con detalle la STC 135/1982, de 5 de octubre. A continuación se estudian las diferentes tesis justificativas de la potestad reglamentaria del Banco de España y la reforma de la supervisión financiera en lo que atañe a la regulación bancaria. El capítulo finaliza con el análisis de los aspectos sustantivos de las disposiciones dictadas por el Banco de España. Se estudia primero el régimen dual de la potestad normativa, para luego centrarse en las circulares y sus diferentes tipos.

La segunda Administración Independiente que se analiza es la Comisión Nacional del Mercado de Valores. De nuevo se hace una introducción histórica, acudiendo a los precedentes remotos de la intervención pública en los mercados de valores hasta llega a la actual normativa (Ley 24/1988, de 28 de julio, reguladora del Mercado de Valores, que reconoce potestad normativa a la CNMV) para referirse finalmente a las posteriores reformas y la armonización a escala europea de los mercados de instrumentos financieros. La segunda parte del capítulo es una clara exposición de las circulares de la CNMV a lo que se añade para finalizar la referencia a la trasposición del derecho comunitario y otras normas internacionales.

En los siguientes dos capítulos se estudian las normas del regulador en los sectores energético y de telecomunicaciones, hoy integrados ambos en la CNMC, pero que hasta hace poco tenían Administraciones independientes cada uno de ellos. La estructura de los capítulos vuelve a ser la misma, si bien en este caso, al tratarse de sectores regulados, se trata la evolución de las formas jurídicas que han afectado a cada uno de ellos hasta la integración de la Comisión Nacional de Energía y la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones respectivamente en la CNMC. El mantenimiento de la separación en dos capítulos sigue estando, no obstante, justificado habida cuenta de las diferencias que presentan ambos sectores. Concluyen con el estudio de los aspectos sustantivos de las circulares de la CNE y de la CNMT.

Al Consejo de Seguridad Nuclear se dedica el capítulo VIII del libro. En primer lugar se analiza cuál es el sentido de su existencia, así como la evolución que ha sufrido esta institución a lo largo del tiempo. A continuación se estudian los aspectos orgánicos y funcionales de este ente y finaliza con el análisis de la potestad reglamentaria del CSN a través de las instrucciones que dicta, pero sin olvidar otros instrumentos sin naturaleza normativa, como son las que la Ley 33/2007 denomina circulares y guías, que son documentos de carácter informativo y de carácter recomendatorio, respectivamente.

El último capítulo de esta segunda parte es el que se dedica a la Agencia Española de Protección de Datos. Comienza analizando el sentido de su independencia, así como su marco normativo, con especial insistencia en el derecho de la Unión Europea y el reforzamiento que se realiza de la independencia de las autoridades de protección. Ya dentro del análisis de la potestad reglamentaria de la AEPD, se diferencian las instrucciones de la misma dictadas al amparo del artículo 37.1.c) y m) de la LOPD de otras resoluciones de la AEPD que no pretenden tener carácter de disposición general. Asimismo se estudian las diferentes opiniones que la doctrina ha dado sobre la posición de estas instrucciones en el sistema de fuentes del Derecho.

La lectura de esta segunda parte de la obra de García-Manzano permite al lector tener una visión general, amplia y estructurada del panorama de las Administraciones independientes en España en la actualidad y de la potestad normativa de las mismas.

III

La tercera y última parte de esta interesante obra es lógica consecuencia de lo anterior. En ella se estudian, a lo largo de los tres capítulos que la integran, los rasgos generales y la construcción conceptual de la potestad normativa de las Administraciones independientes.

En primer lugar se expone el procedimiento de elaboración de los reglamentos de las Administraciones independientes. Considera el autor acertadamente que este aspecto, junto con el reconocimiento de potestad normativa, es «el que mejor da cuenta de la complejidad que caracteriza todo el proceso de actuación administrativa de estas entidades». Dentro del procedimiento de elaboración de las normas se mantiene y se destaca el trámite de audiencia a los ciudadanos afectados, el cual es objeto de estudio detallado. En cualquier caso, recuerda el autor que estamos aún lejos de «llegar a un sistema homogéneo que defina claramente por ley el procedimiento de elaboración de estas disposiciones administrativas y la audiencia de los ciudadanos afectados». Lo anterior lleva al autor a analizar las diferentes previsiones en esta materia de la normativa reguladora de cada una de las Administraciones independientes analizadas en la segunda parte del libro.

El segundo capítulo de esta parte del libro se dedica a la actividad de regulación desarrollada por las Administraciones independientes. Comienza García-Manzano recordando la evolución de la llamada función de regulación, tanto en el marco de nuestra Constitución como en el del derecho de la Unión Europea, haciendo especial hincapié en las diferencias entre EEUU y Europa. Procede a continuación a analizar la recepción de estas ideas en el derecho interno y destaca la gran flexibilidad de contenido que tienen las regulaciones realizadas por estas Administraciones independientes, al amparo de las habilitaciones otorgadas en cada caso. Dedicó la última parte del capítulo XI al control de la actividad normativa de los reguladores. Comienza con una exposición de la renovación de la perspectiva del control en el Derecho

Administrativo para pasar a continuación al estudio del panorama de las normas de las Administraciones independientes ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto desde una perspectiva general como de una concreta de cada uno de los entes analizados en esta obra.

Finaliza la tercera parte del libro con un interesante capítulo dedicado al estudio del principio de legalidad y los reglamentos de las Administraciones independientes y su inserción en el sistema de fuentes. Los reglamentos de estas Administraciones son a juicio del autor «un paso más en el proceso de ordenación de las fuentes infralegales». A lo largo del capítulo, como de toda la obra, se observa el amplio análisis realizado tanto de la doctrina existente sobre la materia como de la jurisprudencia que ha ido emanando sobre el tema. En el caso de las Administraciones independientes escribe García-Manzano que «las habilitaciones que abren la potestad reglamentaria de estas entidades se han ido consolidando, sobre todo, en un primer momento, en la práctica; solo después, con cierta perspectiva y al hilo de una jurisprudencia relativamente constante aunque *escasa*, «*se ha intentado alguna teorización de estas autorizaciones normativas*». A la hora de establecer la relación entre los reglamentos que emanan del Gobierno y los que proceden de las Administraciones independientes, propone García-Manzano que se busque en el principio de especialidad la regla de juego, «*descartando que exista aquí jerarquía en sentido estricto y considerando que puede hablarse de una superioridad de otro tipo de los reglamentos del Gobierno sobre los reglamentos de las Administraciones independientes*». Todo ello, lógicamente, sin perder de vista el control que al Poder Judicial corresponde sobre las normas reglamentarias.

En suma, estamos ante un gran libro (no otra cosa cabe decir de una tesis *cum laude*) dedicado a un tema que hasta el momento no había sido tratado en toda su extensión, y que lo hace de forma clara, ordenada y con referencias muy completas tanto a doctrina como a jurisprudencia.