

ESTEVE PARDO, J. (2021).
«PRINCIPIOS DE DERECHO
REGULATORIO. SERVICIOS ECONÓMICOS
DE INTERÉS GENERAL Y REGULACIÓN
DE RIESGOS». MARCIAL PONS

Juan Carlos Ferrada Bórquez¹

Uno de los grandes aciertos —aunque no el único— del libro cuyo comentario realizo en estas líneas, es explicar el denominado «derecho regulatorio» bajo las categorías y principios del derecho administrativo. Así, en las primeras páginas del texto, el profesor Esteve Pardo (2021) declara «el derecho regulatorio ha de considerarse como parte integrante del derecho administrativo» (página 33), señalando a continuación las razones materiales y formales que justifican este aserto (páginas 33-35).

Esto permite al lector un acercamiento rápido y a paso firme a los principales problemas y desafíos de esta materia, armado del buen aparato conceptual que otorga esta disciplina jurídica, sin necesidad de recurrir a categorías extrañas y desconocidas para los juristas, de dudoso origen y que a menudo carecen de rigor científico, ocultando la mayoría de las veces una falta de manejo de categorías básicas del derecho público, bajo una supuesta mirada «holística» de los problemas jurídicos.

Al contrario, el profesor Esteve Pardo, con su habitual claridad y erudición, y con un gran manejo de los conceptos, categorías y fuentes del derecho público europeo, expone los principales tópicos de la regulación económica, tanto en el ámbito de la regulación de servicios económicos de interés general y de riesgos. Así, a partir de una explicación inicial de las características generales del derecho regulatorio, tomando como referencia su proceso de formación, analiza las fuentes de este derecho y los sujetos.

En esta primera parte, el texto es muy valioso en precisiones conceptuales y en explicaciones de instituciones y técnicas del derecho regulatorio presentes tanto en el ámbito europeo como norteamericano, lo que pone al lector en condiciones de comprender los problemas y desafíos que impone esta materia. Se podría

1 Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Valparaíso.

decir, parafraseando a Isaac Newton, que en estas primeras páginas el autor nos pone sobre los hombros de un gigante, lo que nos permite entender esta temática y observar su desarrollo desde una perspectiva sistémica.

Adicionalmente, esta primera parte, como ya se adelantó, analiza con especial claridad las fuentes del derecho regulatorio y sus singularidades, dando cuenta de algunos fenómenos muy actuales y relevantes, como son la autorregulación y la globalización. En este último ámbito, el autor destaca la aparición y cada vez mayor presencia del «derecho administrativo global», cuyo contenido descansa en normas emanadas de comités y organismos internacionales privados que impactan cada vez con mayor frecuencia en las autoridades regulatorias nacionales (página 82).

Cierra esta primera parte del libro un estudio sobre los sujetos del derecho regulatorio, partiendo por los operadores de los mercados regulados, pero acometiendo luego un estudio sucinto, pero muy completo, de los reguladores, del fundamento de sus potestades regulatorias y la evolución que han tenido aquellos en Europa. En este punto hay una especial atención a las denominadas «autoridades administrativas independientes», analizando su independencia y neutralidad y su encaje constitucional en los Estados democráticos de derecho (páginas 97-111).

La segunda y tercera parte del libro las dedica el autor al estudio más específico de la regulación de los servicios económicos de interés general y la regulación de riesgos, respectivamente. Así, a partir del análisis de las técnicas empleadas en cada ámbito regulado, el profesor Esteve Pardo explica, por un lado, cómo se garantizan los intereses generales perseguidos con la regulación, poniendo a la competencia como uno de los objetivos/ejes de esta regulación económica. Por otro lado, estudia las características de la regulación de los riesgos, distinguiendo las fases de decisión y gestión y la responsabilidad asociada a la gestión del propio riesgo. En este último punto, vale la pena destacar el breve análisis que realiza el autor del principio de precaución, destacando su origen y funcionalidad, pero también sus presupuestos y modulación, situando este principio en una perspectiva más amplia que la mera y simple prohibición o limitación por incertidumbre (páginas 193-199).

La cuarta parte del libro el autor la dedica al estudio del control judicial en el derecho regulatorio. Aquí el profesor Esteve Pardo, a partir de la reafirmación de los principios clásicos de legalidad y control judicial, analiza el contenido, la instancia y el ámbito o alcance de este control en relación a la actividad desplegada por las agencias y autoridades regulatorias. Así, por un lado, el autor sostiene —como no podría ser de otra manera en un Estado constitucional de derecho— que los órganos reguladores están sometidos al pleno control judicial, no pudiendo existir exenciones o excepciones en esta materia. Sin embargo, por otro, precisa la intensidad y alcance de las facultades de los tribunales

en este control judicial, delimitando su ejercicio principalmente a aspectos competenciales y procedimentales y reconociendo, al mismo tiempo, un ámbito de discrecionalidad a los órganos reguladores, sin perjuicio de las técnicas de reducción de esta que ha ido creado la doctrina y jurisprudencia.

No puedo dejar de confesar que esta última parte me ha despertado un especial interés y motivación, ya que aborda con claridad y sencillez el complejo tema de la relación entre la actividad administrativa y el control judicial, especialmente cuando esa actividad deriva de órganos especializados con un conocimiento experto relevante. En este punto es muy importante la delimitación conceptual entre las funciones constitucionales asignadas a unos y otros –administración y jueces–, y las competencias específicas atribuidas por el legislador a los órganos reguladores y la forma de ejercerlas, correspondiendo a los tribunales solo revisar la legalidad de su actuación, pero no la sustitución de la decisión administrativa. Aquí el juicio de razonabilidad parece como una técnica que opera con especial relevancia, como destaca el autor (páginas 219-221), ya que lleva al tribunal a aceptar como correctas diversas soluciones –y no una única solución justa–, razonables todas, por cierto, debiendo el tribunal aceptar la solución concreta que adopta la autoridad administrativa, en la medida que cuenta con la habilitación legal para ello.

Como podrá apreciar el lector, el texto del profesor Esteve Pardo es intenso y completo, pero curiosamente no extenso y complejo, ya que, en relativamente pocas páginas y en un lenguaje claro, aborda las principales cuestiones del derecho regulatorio, dando un panorama general sobre la materia, pero también abordando, aunque sea brevemente, algunos de los problemas más relevantes en este ámbito. En este sentido, el texto supera sin duda su título «Principios de derecho regulatorio», pero es difícil encontrar otro que refleje con mayor precisión su contenido, profundidad y aporte a la disciplina.

Finalmente, es probable que el comentario realizado en estas breves líneas pueda ser calificado por algunos de poco objetivo. Lo acepto. Pero ello se debe a que la sencillez, amabilidad y generosidad del profesor Esteve Pardo son características difíciles de separar de su gran trabajo académico, sobre todo para quienes hemos tenido el privilegio y el placer de conversar largamente de literatura, política y de la vida en general, lo que incluye también, por cierto, de derecho administrativo.