

- La misma configuración es predicable de la gestión económica y técnica del sistema eléctrico (capítulo séptimo), como actividades dirigidas, por un lado, a la coordinación entre la producción de electricidad y su tránsito a través de la red de transporte en garantía del suministro y, por otro, a la ordenación del mercado para aceptar, casar y liquidar las ofertas de adquisición y venta de energía eléctrica, con la consiguiente determinación del precio de la generación para cada periodo.
- Finalmente, el suministro eléctrico (capítulo octavo), en sentido estricto, comprende las cuestiones relativas a la continuidad del servicio y a la relación comercial entablada con el consumidor.

La obra finaliza con sendos capítulos sobre el autoconsumo de energía eléctrica (novenos) y los sistemas eléctricos no peninsulares (undécimos). Entre medias, el capítulo décimo ofrece una visión prospectiva, centrándose en las nuevas figuras del sistema eléctrico, como los agregadores de demanda y oferta, las comunidades energéticas o los servicios de almacenamiento, que ofrecen pistas sobre el futuro del sistema eléctrico.

En definitiva, ningún aspecto relevante del sector eléctrico queda sin analizar en el libro recensionado, que permitirá a los especialistas encontrar un examen riguroso de las últimas novedades y a los legos aproximarse a la materia para comprobar que la supuesta inaccesibilidad del régimen de la electricidad no es tal cuando es diseccionado de forma sistemática y pedagógica, acudiendo a las categorías generales del Derecho administrativo para mostrar la conexión con ellas de cada medida de intervención administrativa en el sector. Esta metodología hace de la obra una aportación especialmente resistente a los embates del tiempo y de los cambios normativos —superando la maldición de Von Kirchmann («tres palabras de un legislador y bibliotecas enteras se convierten en basura»)—, lo que no obsta a que me sume al prologuista a la hora de solicitar a los autores que mantengan actualizada la obra con nuevas ediciones.

José Américo Alonso

Socio de PwC Tax & Legal

Letrado del Consejo de Estado en excedencia

Eva María Menéndez Sebastián: *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021, 130 págs.

La noción de buena administración se encuentra en el debate *ius* administrativista actual, este concepto ha alcanzado una gran relevancia en la normativa enfocada a la regulación de las actividades de las Administraciones públicas. La doctrina, la jurisprudencia y el derecho positivo actual han aceptado la inclusión

y el uso de este concepto, sin embargo, la falta de concreción y estabilidad en el contenido de la buena administración puede conllevar la pérdida de efecto y como consecuencia, generando un uso vacío de este principio.

Precisamente, en la obra recensionada se busca profundizar en el paradigma de la buena administración, acotando su concepto y proponiendo diversas funcionalidades concretas, dotándola de un sentido y utilidad, para terminar, estableciendo en qué medida contribuye a la función consultiva. Un trabajo fruto del seminario internacional «La bonne administration: un nouveau paradigme du droit administratif?», celebrado el 2 de octubre de 2020 e incardinado en el proyecto de investigación «Gestión indirecta de servicios socio-sanitarios a la luz de la nueva regulación de contratos del sector público: el paradigma de la Buena Administración» del grupo de investigación SPAG.

El lector tiene ante sí una obra breve pero densa, dividida en dos capítulos: el primero, referido a la noción sobre la buena administración y sus funcionalidades prácticas y, el segundo, a su papel en la función consultiva en el Estado social y democrático de derecho. Para enmarcar el objeto de estudio e introducir en la temática al lector, la autora presenta la obra e indica los elementos básicos en torno a la buena administración. En este sentido, cabe destacar el «Libro Blanco de Gobernanza Europea» de 2001 y los cinco principios que recoge respecto al buen gobierno a nivel europeo, relativos a la participación, la responsabilidad, la eficacia, la coherencia y la apertura. Sin olvidar las referencias básicas a nivel interno, concretamente el art. 103 de la Constitución española, que la Administración pública sirva con objetividad a los intereses generales conforme a una serie de principios entre los que se encuentra el de eficacia.

Bajo estas premisas inicia el primer capítulo, en el que se plantea en un primer momento la necesidad de dotar de un contenido «estable» al concepto de buena administración, para integrarla como una noción propia del derecho administrativo. Pues dicha falta de concreción, como apunta la autora, lleva irremediablemente a confusión con otros términos como el buen gobierno, más vinculados a cuestiones políticas. Precisamente, la falta de una definición en el ordenamiento jurídico y en la jurisprudencia ha conllevado múltiples propuestas sobre la misma, pueden observarse una tendencia dual: de una parte, se encuentra una teoría amplia, en la que se integran múltiples principios y aspectos y, de otra parte, la corriente minoritaria que aboga por un concepto restrictivo, diferenciándola de los principios vinculados a los derechos políticos. Partiendo de esta opinión minoritaria, y siguiendo la visión de la autora francesa Rhita Bousta, la profesora Menéndez Sebastián lleva a cabo una completa aproximación a la noción de buena administración. Esta implicará que la Administración sirva de forma adecuada al interés general, siendo determinante la adecuación a ese fin de los medios de los que dispone, así como la toma de decisiones, y sin abandonar la adaptación a las necesidades sociales. Alejándose de esta forma de los aspectos morales y vinculándose al ejercicio de las potestades discrecionales, pues la Administración tiene que elegir los medios más adecuados para el interés general,

haciendo una ponderación adecuada entre ellos. Esta perspectiva supone, como bien señala la autora, que se deban excluir ciertos elementos vinculados al buen gobierno, como la transparencia en lo relativo al control de los ciudadanos. Esto se debe a que, en el primer caso, la clave radica en los medios para la ejecución de decisiones de forma correcta, mientras que, en el segundo, el foco se encuentra en las políticas públicas.

Una vez se encuentra perfilado el concepto de buena administración, la autora ahonda en su aplicación práctica proponiendo cuatro funcionalidades determinadas que evidencian su efectividad, a saber, la propia actuación de la Administración, en lo relativo a la toma de decisiones, en los procedimientos y la tutela administrativa efectiva y, finalmente, en el control del sometimiento de la Administración a la legalidad. Destaco aquí la vinculación del buen funcionamiento de la Administración a la fijación de estándares de su actuación y el papel clave que para ello juega el *soft law*, como ocurre en el caso de los códigos de conducta. Esta noción también es fundamental en la toma de decisiones pues implica una motivación, ponderación y equilibrio, un respeto y cuidado de los intereses en juego, así como la realización del procedimiento oportuno con la diligencia debida, según lo subrayado por la autora. Actuando de forma similar en el caso de la tutela administrativa, ya que no solo se requerirá un cumplimiento del procedimiento debido, pues, como señala Menéndez Sebastián, la buena administración desde la perspectiva de la tutela administrativa implicará además el respeto a los derechos procedimentales y la adopción de una decisión equitativa, imparcial, congruente y en un plazo razonable. Finalmente, en cuanto al control integral, la buena administración podrá influir en el control de legalidad, debido a que esta incluye las nociones que le dan coherencia explicativa.

En el segundo capítulo y último capítulo, Menéndez Sebastián analiza el papel de la función consultiva y su vinculación con la buena administración, el cual elabora de un modo claro y didáctico, pero sin merma de precisión. Se trata de un capítulo amplio, pero amable a la lectura y que alcanza con creces la intención de la autora, que es cómo la función consultiva puede o debe contribuir a la buena administración y, por ende, al Estado social y democrático de derecho. Partiendo de la definición restrictiva de la buena administración, ya expuesta en el primer capítulo, examina el rol de la función consultiva clásica. Para ello, realiza una exposición y clasificación de la tipología de asesoramiento en la Administración para poder determinar su finalidad principal y comprender cual es su contribución real a la buena administración, pudiendo discernir dos grandes categorías: la primera atiende a la necesidad por parte de la Administración de determinados conocimientos como jurídicos técnicos o políticos; y la segunda, las modalidades de función consultiva cuyo fundamento es el derecho a la participación. Especial mención merece la función consultiva ejercida por el Consejo de Estado u órganos equivalentes, y a la que la autora dedica un pormenorizado análisis, cuyos matices podrían implicar una garantía real del mejor funcionamiento de la Administración. Y es que la misión ejercida por estos órganos, y desde la perspectiva de

la legalidad, tiene una función de garantía y fiscalización de las decisiones consultadas, lo que genera que la decisión sea más correcta, pues aplicará o completará mejor la ley, ayudando de forma indirecta a un mejor cumplimiento del principio democrático, como sostiene la autora.

Especial interés dialéctico presentan sus reflexiones finales en los que Menéndez Sebastián subraya que el Consejo de Estado y la función consultiva clásica coadyuda a la buena administración, desde diferentes perspectivas, contribuyendo al Estado de derecho, tanto a través del control de legalidad como de una forma más indirecta a través de la aplicación de leyes y derechos de manera justa e imparcial.

De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho nos presenta un interesante estudio sobre uno de los elementos clave en las relaciones entre sociedad y Estado. Por ello, merece especial consideración el esfuerzo realizado por la autora para sintetizar las claves jurídicas de la buena administración. Por añadidura, la publicación ha corrido a cargo de Marcial Pons, incluida en la colección «Derecho, buen gobierno y transparencia», cuyos directores son Juli Ponce, Agustí Cerrillo y María Teresa Ossio, corroborando la especialización y la alta calidad de esta investigación.

En suma, se trata de un estudio sugerente cuyo exhaustivo y claro contenido, así como su excelente e ilustrativa inclusión de la doctrina más relevante, tanto nacional como extranjera, hacen de esta obra una lectura imprescindible para cualquier estudioso en la materia o investigador del derecho administrativo. Una obra útil e importante, en la que destaca su carácter formativo y que sumergirá al lector en aspectos fundamentales de la buena administración.

Itziar Sobrino García
Universidad de Vigo

JAVIER MIRANZO DÍAZ: *Hacia la configuración de una estrategia eficiente de la integridad en la contratación pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2020, 261 págs.

La contratación pública es una de las áreas que mayor interés suscita dentro de la disciplina del Derecho Administrativo. Seguramente, mucho tengan que ver los más de dos billones y medio de euros que, tal y como se estima, se invierten cada año en compras públicas en la Unión Europea; y, desde luego, también se relaciona con el trasfondo estratégico que ello conlleva para el crecimiento, cohesión y desarrollo de los Estados miembros. A esta situación se suma la importancia que tendrán los contratos públicos en la gestión de los 750 000 millones de euros de los Fondos Next Generation EU, destinados a incentivar la recuperación económica de los países que conforman la Unión Europea tras el desastre económico originado por la pandemia de la COVID-19.