

**Recensión de Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa.** Rodríguez de Santiago, J. M.. Marcial Pons. Madrid 2016. ISBN: 978-84-9123-002-1.

Marta Fernández Cabrera  
Profesora sustituta interina del área de Derecho penal  
Universidad de Málaga

## 1. Aspectos generales

La obra “*Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*” ha sido recientemente publicada por la editorial Marcial Pons y constituye el último trabajo del Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid José María Rodríguez de Santiago, que a lo largo de su carrera ha abordado numerosos aspectos de esta rama del Derecho caracterizados por su transcendencia práctica, como el urbanismo, la ponderación de bienes e intereses, las declaraciones de derechos en los estatutos de autonomía y ahora, la metodología en la adopción de decisiones administrativa.

La idea de la realización de este trabajo nace en 2012 de la vocación del autor de llevar a cabo un manual tanto de metodología aplicativa como académica y del posterior impulso recibido por el Seminario de Teoría y Método (STEM) organizado por Francisco Velasco y Gabriel Doménech desde 2013. Como apunta el autor, algunas de sus ponencias han dejado su impronta en varios capítulos de este libro.

La monografía que tengo ocasión de reseñar tiene un doble propósito. El primero de ellos, ser un manual de metodología aplicativa del Derecho administrativo, con la intención de identificar reglas de racionalidad para la adopción de decisiones por parte de la Administración pública. Así, el autor trata de establecer controles desde una perspectiva *ex ante* a la institución pública, tema que plantea numerosos problemas prácticos pero que no ha sido analizado con suficiente profundidad por la doctrina. El segundo de ellos, es analizar el tema de la discrecionalidad administrativa que ejercen los tribunales desde un punto de vista *ex post*, es decir, de la función de control de legalidad de las decisiones administrativas que, si bien ha sido uno de los grandes ejes temáticos del Derecho administrativo y ha sido profundamente trabajado por la doctrina, es abordado por el autor desde una perspectiva diferente, a través del binomio conceptual “norma de conducta-norma de control” y mediante la realización de un *juicio de contraste* entre ambas a través de la ponderación.

Si la doctrina tradicional se ha centrado sobre el segundo de los objetivos expuestos dejando a un lado el tema de la racionalidad en la toma de decisiones administrativas se debe a que todavía sigue muy presente la vieja idea de que se trata de un ámbito reservado a la pura preferencia política y no sometido a control. Sin embargo, a través de su propuesta, el autor no trata de coartar ese margen de discrecionalidad, tan peligroso pero tan necesario de la Administración, sino evitar que desde la institución

pública se tomen decisiones sin tener en cuenta toda la información necesaria sobre los aspectos importantes de la misma con carácter previo. Se trata de que de la resolución se pueda predicar no sólo su legalidad sino su “corrección administrativa”.

El autor, consciente de la diferente problemática que atañe a ambos objetivos, recurre en cada caso a una metodología diferente. La primera de ellas, pone el énfasis en lo que la Administración, desde un punto de vista positivo, debe hacer a la hora de tomar una decisión. Para ello, utiliza criterios de oportunidad ajenos a los estrictamente jurídicos como la optimización de intereses, la aceptabilidad de sus decisiones, el consenso de sus destinatarios, la eficiencia y la eficacia..., aspectos que difícilmente podrían ser tenidos en cuenta desde una perspectiva del control judicial, dado que el artículo 106.1 de la Constitución prohíbe expresamente enjuiciar aspectos que no se circunscriben estrictamente a la legalidad. La segunda de ellas, es una metodología que aborda la decisión administrativa desde una perspectiva estrictamente negativa, atendiendo a aquello que la Administración no puede hacer a la hora de decidir. Es decir, se limita al binomio validez-invalidéz de la decisión, empleando criterios estrictamente jurídicos.

## **2. Estructura**

Teniendo como referencia los dos objetivos principales de la obra, “Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa” se encuentra estructurada en dos grandes bloques. Al margen del capítulo uno, que es meramente introductorio y sirve para aclarar conceptos, los capítulos dos, tres y cuatro se encuentran insertados en el bloque sobre metodología aplicativa del Derecho administrativo y la adopción racional de decisiones, mientras que el capítulo cinco se destina al análisis del control de la discrecionalidad administrativa en sede judicial. Por consiguiente, ya la propia división de los capítulos revela que el primero de los objetivos ha sido claramente prioritario, lo que también se refleja en las propias palabras del autor cuando señala que el libro versa sobre “metodología de la discrecionalidad administrativa (y de su control judicial)”.

Por su parte, el segundo capítulo hace alusión al tema de los hechos con los que la institución pública se encuentra en la toma de decisiones y las reglas que garantizan la racionalidad y el rigor a la hora de elaborar la información fáctica. Para ello se acudirá expresamente al principio de investigación de oficio que tiene la propia Administración, la información con la que hay que trabajar, la certeza y la prueba, e incluso, la inseguridad sobre los hechos en la gestión de riesgos.

Una vez identificados los hechos relevantes para la adopción de decisiones administrativas, el siguiente paso es encontrar la norma bajo la que esos hechos deben ser subsumidos por eso, el tercer capítulo está dedicado a la configuración de la norma de conducta. A lo largo del mismo, se destaca la importancia no solo de la norma material sino también de aquellas relativas al procedimiento y a la organización administrativa, pues éstas “son la mejor garantía de que las decisiones individuales serán también acertadas materialmente”. El principal aspecto de este capítulo y la gran aportación al tema de la discrecionalidad administrativa es la identificación de una serie de reglas de racionalidad para la construcción de una norma de conducta en el ámbito específico administrativo. En este capítulo el autor señala criterios de oportunidad, de *soft law*, *lex artis* y aquellos relativos a la eficacia y eficiencia. Además, no se conforma

con la descripción de dichos criterios, sino que va más allá, poniendo de manifiesto cuál de ellos podrá filtrarse y en qué medida a la norma de control y ser sometido a examen por parte de los tribunales.

Si en los capítulos dos y tres se ha hecho referencia a los datos fácticos y normativos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de tomar una decisión, el capítulo cuatro se dedica a profundizar sobre el procedimiento mismo de toma de decisión, que podrá hacerse a través de dos métodos, el tradicional, por “subsunción” o recurrir a la “ponderación”, método por el que claramente apuesta el autor, sobre el que se detiene a explicar en profundidad y repasar sus pases. Del estudio que hace el autor sobre este método de aplicación del Derecho debe destacarse como ventaja la incorporación de instrumentos propios del análisis económico del Derecho.

Finalmente, el capítulo cinco se dedica a la norma de control y a la revisión de legalidad que realizan los tribunales en caso de ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración pública. Para realizar esta tarea, los tribunales llevan a cabo una aplicación de la norma en sentido indirecto, a diferencia de la Administración pública, que aplica la norma directamente. Por tanto realiza un juicio de contraste entre la decisión adoptada y la norma de conducta, que se basa sobre todo en el criterio de arbitrariedad establecido en el artículo 9.3 de la Constitución y que atiende principalmente a si la decisión adoptada está “suficientemente y convincentemente motivada por la Administración”. Además de destacar la importancia de la motivación como herramienta de control de las decisiones administrativas, el autor expone en el epígrafe final los pasos que desde la jurisprudencia española, y especialmente desde el Tribunal Supremo, se están dando hacia un control jurisdiccional basado en el método de la ponderación.

### **3. Comentario personal**

La elección del tema pero, sobre todo, la perspectiva desde la que lo aborda el autor así como su completa bibliografía tanto en español como en alemán, son aspectos que hacen más que recomendable la lectura de la obra “Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa”. Como ventaja adicional al interesante tratamiento sobre la discrecionalidad administrativa, se puede destacar de la obra su claridad expositiva. Muestra de ello es el hecho de que el autor nutra el texto continuamente con numerosos ejemplos, tanto de la jurisprudencia como de su propia cosecha, sobre temas profundamente trabajados por él como el Derecho Urbanístico y el sistema de acreditación de la carrera docente, aspectos que convierten a esta monografía en un manual de metodología de lectura fácil y de interés, no sólo para académicos sino para cualquier operador jurídico.

En definitiva, estamos ante una obra fundamental que aborda un tema clásico del Derecho administrativo desde una perspectiva diferente y que, por ello, se erige como una aportación indispensable al tema de la racionalidad en las decisiones administrativas. Asimismo, la situación actual de crisis económica que afecta a las administraciones públicas, así como la cada vez más creciente preocupación de la ciudadanía por la corrupción y la mala gestión del patrimonio público son aspectos que contribuyen a que este libro irrumpa en el mercado en el momento más idóneo.