

LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN ESPAÑA

*Gabriel Fernández Rojas**

RESUMEN

El sistema de regulación y supervisión por administraciones independientes ha significado una de las más importantes reformas del derecho público europeo. Su influencia en las transformaciones que se han venido gestando en prestigiosos regímenes jurídicos, ofrece razones suficientes para afirmar que, directa o indirectamente, su proyección continuará expandiéndose.

A través de este análisis, ofrecemos al lector los elementos necesarios que le permitan entender la naturaleza de estas instituciones, su origen y evolución, sus funciones y competencias, y valorar su adecuación constitucional, dentro de uno de los sistemas de derecho público que cobra cada vez mayor representatividad dentro de la tradición jurídica continental.

Palabras clave: regulación, supervisión, administración independiente, autoridades administrativas independientes, agencias reguladoras, España.

Fecha de recepción: 10 de mayo de 2005

* Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana. Tras haberse desempeñado como cónsul de Colombia en España, cursó estudios de especialización en Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y de Doctorado en Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid.

ABSTRACT

The remarkable influence of the American independent regulatory agencies has been clearly reflected in the Spanish public administration. By analyzing this essay, readers may achieve the fundamental tools that will allow them to understand the nature, evolution and competences of this institution that, in spite of some constitutional difficulties related with both the regulatory and the supervisory faculties of the Government, seems to be called to perform a key role in one of the most influential juridical systems in the European tradition.

Key words: *regulation, supervision, independent administration, independent agencies, independent regulatory agencies, Spain.*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES: CONCEPTO Y DIFICULTADES
- III. JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES
- IV. HISTORIA DE UNA INSTITUCIÓN
 - A. Intervención del Estado en la economía
 - B. Salud pública, medio ambiente y derechos y libertades fundamentales
- V. FUNCIONES Y COMPETENCIAS
 - A. Competencias normativas
 - B. Competencias de supervisión: autorización, vigilancia y sanción
 - C. Competencias complementarias: arbitraje, investigación y asesoramiento
- VI. CRITERIOS DE AUTONOMÍA
 - A. Análisis personal
 - i) Designación y nombramiento de sus miembros directivos
 - ii) Período del mandato y remoción por justa causa
 - iii) Requisitos de elegibilidad, incompatibilidades e inhabilidades
 - B. Análisis funcional
 - i) Validez jurídica de los reglamentos generales proferidos por el gobierno

- ii) Directrices gubernamentales, recurso de alzada y revisión de oficio
- iii) Impugnación contenciosa de los actos de la administración gubernamental
- iv. Análisis financiero

VII. LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

- A. Competencias normativas y límites constitucionales
- B. Competencias supervisoras y límites constitucionales

VIII. CONCLUSIÓN

IX. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El derecho público contemporáneo ha tenido en las administraciones independientes una de las transformaciones más destacadas de los últimos años¹. Presentamos a la consideración del lector esta investigación en torno a las administraciones independientes en el derecho español, con el ánimo de brindar una herramienta actualizada e ilustrativa del impacto de las *independent regulatory agencies* del derecho estadounidense en la tradición jurídica continental. El mayor conocimiento de las administraciones independientes en el derecho continental, y particularmente en el derecho español, nos ayudará al discernimiento de una técnica administrativa también en expansión en el derecho público latinoamericano.

1 Así lo acredita su decidida implementación en la práctica totalidad de estados miembros de la Unión Europea, y su protagonismo en muchas de las reformas en marcha en Asia y América Latina. Vid. SCHMIDT-ASSMANN, E., *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. 2. Aufl. Heidelberg. Springer Verlag. 2004; CASSESE, S., *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, 2003; PÖCH, P., *The new Austrian financial markets supervision*, JIBLR, London, 2003; THIELERT, J.; SCHINKEL, M.P., *Estonia's competition policy: A critical evaluation towards EU accession*, ECLR, London, 2003; FIALA, T., *The new competition act in the Czech Republic*, ECLR, London, 2002; MWENDA, K.; FLEMING, A., *International developments in the organisational structure of financial services supervision*, JIBL, London, 2002; FIALA, T., *The new competition act in the Czech Republic*, ECLR, vol. 23, Issue 8, 2002; BLOMGREN-HANSEN, N.; MOLLGAARD, P., *The Ineffective Harmonisation of Danish competition law*, ECLR, vol. 20, Issue 5, May 1999; MEERDINK, E., *Supervision of concentration in the Netherlands: Convergence with the European Model*, ECLR, vol. 20, Issue 2, February 1999; KOFMANN, M., *The Danish competition act*, ECLR, vol. 19, June 1998; TOTH, T., *Competition law in Hungary: Harmonisation towards E.U. membership*, ECLR, vol. 19, Issue 6, 1998; BONVIN, J., *Competition Law in Switzerland*, ECLR, vol. 18, Issue 3, April 1997; KRONENBERG, O., *Swiss Merger Control*, ECLR, vol. 18, Issue 6, September 1997; SÖLJAN, V., *Competition Law in Croatia – A brief introduction to the new legislation*, ECLR, vol. 18, Issue 8, 1997; VERLOREN VAN THEMAAM, W., *The Dutch Competition Act of May 22, 1997*, ECLR, vol. 18, Issue 6, September 1997.

Examinadas anteriormente las *independent regulatory agencies* y las *autorités administratives indépendantes*, y con el fin de permitir el análisis comparado de la institución en el derecho estadounidense², francés³ y español, metodológicamente seguiremos el mismo orden expositivo, abordando nuevamente su análisis bibliográfico a través de fuentes legales, jurisprudenciales y académicas directas.

Iniciaremos con el diagnóstico de algunas de las limitaciones conceptuales y constitucionales que rodean esta institución (numeral II), y el análisis de los argumentos que han venido avalando su creación y proyección en el derecho continental (numeral III), y concretamente, su evolución histórica en el derecho español (numeral IV), para finalizar con el estudio de las complejas transformaciones que estas autoridades han supuesto en las relaciones jurídicas entre el gobierno y la administración del Estado (numerales V, VI, VII y VIII).

II. ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES: CONCEPTO Y DIFICULTADES

La influencia que el sistema de *independent regulatory agencies* del derecho norteamericano ha ejercido sobre las reformas del derecho público continental, se ha reflejado en las administraciones independientes del orden legal y constitucional.

Es en el primero de estos órdenes⁴, donde radica toda la complejidad jurídica que ha generado una valiosa reflexión en torno a su adecuación normativa y, más

2 FERNÁNDEZ ROJAS, G., “La administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América”, *Vniversitas*, n° 106, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. 2003.

3 FERNÁNDEZ ROJAS, G., “Las autoridades administrativas independientes en Francia”, *Vniversitas*, n° 107, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004.

4 Por el contrario, la consagración constitucional directa de estas administraciones —o a través de convenios internacionales— hace que el problema de su adecuación normativa discorra por cauces completamente diferentes, como es el caso las universidades públicas, cuya autonomía disfruta de una expresa referencia constitucional, y el Banco de España, amparado en los artículos 105 y sigs. del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y más concretamente, en su integración en el Sistema Europeo de Banca Central. *Vid. Constitución española*, Título I. De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo segundo. Derechos y libertades. Sección 1ª De los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Artículo 27. 10. “Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca”; Título III. De las Cortes Generales. Capítulo tercero. De los Tratados Internacionales. Artículo 93. “Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

exactamente, sobre la limitación que se impone al gobierno en el ejercicio de facultades que le reconoce la Constitución española de 1978⁵.

Las dos características esenciales que definen a las denominadas administraciones independientes en España⁶ son, por una parte, su naturaleza de administración activa, es decir, que reconoce derechos e impone obligaciones a los particulares y, por otra —a diferencia de la administración general del Estado⁷ y los organismos públicos funcionalmente descentralizados⁸— su extraordinaria autonomía en el ejercicio de sus competencias, en detrimento de algunas de las facultades de dirección que le asisten al gobierno en sus relaciones ordinarias con la administración⁹.

-
- 5 Constitución española. Título IV. *Del Gobierno y de la administración*. Artículo 97. “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.
- 6 Denominación que con frecuencia el legislador omite, como puede verse en la Ley 12/1997 de Liberalización de las Telecomunicaciones, creadora de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos, que estableció la Comisión Nacional de Energía. A decir verdad, el Consejo de Seguridad Nuclear y la Agencia de Protección de Datos, son las dos únicas administraciones independientes de creación legal, cuya expresa denominación ha sido reconocida por el legislador.
- 7 Conformada a nivel nacional por los ministerios y sus respectivos órganos superiores (ministros y secretarios de Estado), órganos directivos (subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales) y órganos territoriales (delegados de gobierno en las comunidades autónomas, subdelegados de gobierno en las provincias y los directores insulares), entre otros. Y a nivel exterior, principalmente por las misiones diplomáticas, representaciones, delegaciones y oficinas consulares. *Vid.* Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la administración general del Estado, título II. *Administración General de Estado*. Igualmente, GARCÉS SANAGUSTÍN, M., *El gobierno, en la administración pública española*, INAP, Madrid, 2002, pág. 161 y sigs.; MORELL OCAÑA, L., “Los órganos centrales de la administración general del Estado”, en *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002, pág. 247 y sigs.; AA.VV., *Comentarios a la Ley del gobierno*, (COORD.) CLARO J. FERNÁNDEZ CARNICERO, INAP, Madrid, 2002; GALLEGO ANABITARTE, A., *et al.*, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, MP, Madrid, 2000; MENÉNDEZ REXACH Á., *Organización central de la administración general del Estado*, DA, n° 246-247, Madrid, 1997, pág. 275 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., *La regulación del gobierno y la administración*, DA, n° 246-247, Madrid, 1997, pág. 11 y sigs.
- 8 Es decir, sobre los denominados por la ley española como organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles estatales, en su calidad de organismos funcionalmente descentralizados, de conformidad con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la administración general del Estado, Título III. Organismos Públicos y Disposición Adicional Duodécima. Igualmente, *vid.* CALVO CHARRO, M., “La administración institucional. Los organismos públicos”, en *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002, pág. 529 y sigs.
- 9 Más concretamente, la categoría de las administraciones independientes en el derecho español “incluye aquellas organizaciones administrativas de carácter institucional, no representativas, que desarrollan funciones propias de la administración activa y que están configuradas legalmente de forma que el Gobierno y el resto de la administración gubernativa carecen de las facultades de dirección que configuran típicamente su relación con la administración institucional instrumental, y ello con la finalidad de neutralizar políticamente una actividad integrada en la órbita del Poder ejecutivo”. *Vid.* MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las administraciones independientes*, INAP, Madrid, 2000, pág. 33.

A pesar de su contribución técnica a la transparencia, eficacia y neutralidad política de la administración, la institución de las administraciones independientes parece desdibujar su relación *vicarial* frente al gobierno y alterar seriamente la tradicional supremacía del gobierno sobre la administración¹⁰.

Las limitaciones que la nueva institución supone para las competencias gubernamentales de designación, renovación y cesación de los altos cargos de la administración, así como para la dirección y control del ejercicio de sus facultades dentro de la tradición jurídica continental, han venido generando una fructífera producción doctrinal y jurisprudencial, orientada a solventar su difícil adecuación constitucional, y a resaltar las características y limitaciones que deben enmarcar el ejercicio independiente de la administración, y la función institucional que las autoridades independientes pueden estar llamadas a desempeñar¹¹.

III. JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

El sistema español de administraciones independientes, y su contribución a la profesionalidad, transparencia y neutralidad de la administración pública¹², halla

10 PARADA VÁSQUEZ, R., *Derecho administrativo*, vol. II, MP, Madrid, 2002, pág. 314 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., "Gobierno y administración pública en la Constitución española", en *La administración pública española*, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME y CALVO CHARRO, MARÍA (coord.), INAP, Madrid, 2002, pág. 144; SANZ LARRUGA, F.J., "La administración pública española: su naturaleza jurídica", en *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002, pág. 195; MORELL OCAÑA, L., *Dirección de la administración pública por el gobierno*, RAP, n° 156, Madrid, 2001, pág. 36 y sigs.; MEILÁN GIL, JOSÉ L., "La administración pública: naturaleza jurídica", en *Administraciones públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, pág. 497 y sigs.; GARRIDO FALLA, F., "La posición constitucional de la administración pública", en *Administración y Constitución*. Madrid, 1980, pág. 12 y sigs.

11 *Infra*. V. Funciones y competencias; VI. Criterios de autonomía; VII. Límites constitucionales de las administraciones independientes.

12 *Vid.* ARIÑO, G., "Tiempo de hacer balance", en AA.VV., *Privatizaciones y liberalizaciones en España*, Comares, Granada, 2004, pág. XI y sigs.; MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 146 y sigs.; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Las administraciones independientes. Los entes independientes reguladores de los mercados y protección de los derechos", en *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002; RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002; SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades independientes*, Ariel Derecho, Barcelona, 2002; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "L'expérience espagnole en matière d'autorités administratives indépendantes", en *Les autorités administratives indépendantes*, Conseil d'Etat, Rapport public 2001, Paris, 2001; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994; GARCÍA LLOVET, E., *Autoridades administrativas independientes y Estado de derecho*, RAP, n° 131, 1993; POMED SÁNCHEZ, L.A., *Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes*, RAP, n° 132, Madrid, 1993; SALA ARQUER, J.M., *El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes*, REDA, n° 42, Civitas, Madrid, 1984.

gran parte de su justificación en la exigencia de dar una acertada y oportuna respuesta, a cuatro desafíos fundamentales¹³:

- i. La reconstrucción de la legitimidad institucional, deteriorada por una profunda desconfianza frente a la manipulación partidista de las administraciones públicas¹⁴.
- ii. El perfeccionamiento de los mecanismos institucionales para la protección de la salud pública, la preservación de un medio ambiente sano, y la garantía a los derechos y libertades fundamentales¹⁵.
- iii. La defensa de un mercado eficiente y con alta calidad e incertidumbre competencial, para sostener y potenciar un elevado nivel de desarrollo¹⁶, y

-
- 13 MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y derecho...* cit. pág. 155 y sigs.; 232 y sigs.; SENDÍN GARCÍA, M.Á., *Regulación y servicios públicos*, Comares, Granada, 2003, pág. 45 y sigs.; BAUZÁ MARTORELL, F.J., *Aproximación a la ciencia de la administración*, Dykinson, Madrid, 1999, págs. 33 y sigs.; 86 y sigs.; DESDENTADO DAROCA, E., *La crisis de identidad del derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, TLV, Valencia, 1999, págs. 67 y sigs.; 137 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., *El reto de la eficaz gestión de lo público*. Sistema, nº 149, Madrid, 1999, pág. 3 y sigs.; DE VEGA GARCÍA, P., *Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual*, REP, nº 100, 1998, pág. 15; RÓDENAS CALATAYUD, Á., *Sobre la justificación de la autoridad*, CEC, Madrid, 1996, pág. 60 y sigs.; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las administraciones independientes, Tecnos*, cit. pág. 29; GARCÍA PELAYO, M., *Burocracia y tecnocracia. Obras completas, t. II*, CEC, Madrid, 1991, pág. 1423.
- 14 TRIGO PORTELA, J., *Veinte años de privatizaciones en España*, IEE, Madrid, 2004, pág. 9 y sigs.; CRESPO MONTES, L.F., *Mitos y ritos de la administración española*, INAP, Madrid, 2003, pág. 175; OCDE, *El gobierno del futuro*, MAP, Madrid, 2003, pág. 45 y sigs.; PARADA VÁSQUEZ, R., *Derecho...* cit. pág. 288; NIETO, A., *Balada de la justicia y la ley*, Trotta, Madrid, 2002; MALEM SEÑA, J., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona, 2002, pág. 39 y sigs.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La ética en la administración pública*, Civitas, 2000, Madrid, pág. 35 y sigs.; NIETO, A., *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997; VILLORIA MENDIETA, M., *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP, Madrid, 1996, págs. 105 y sigs.; 283 y sigs.; BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios, en gobierno y administración en la Constitución*, IEF, Madrid, 1988, pág. 332 y sigs.; SALA ARQUER, J.M., *El Estado neutral...* cit. pág. 402 y sigs.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *El reto de una administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983, pág.21 y sigs.
- 15 CARNEIRO, R., “Una nueva razón de ser: del Estado tutelar al Estado servidor”, en *El gobierno del futuro*, INAP, Madrid, 2003, pág. 130; PARADA VÁSQUEZ, R., *Derecho administrativo*, vol. II, Madrid, 2002, pág. 276 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo*, Madrid, 1997, pág. 418 y sigs.; SALA ARQUER, J.M., *El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes*, REDA, nº 42, Civitas, Madrid, 1984, pág. 402 y sigs.
- 16 SENDÍN GARCÍA, M.Á., *Regulación...* cit. págs. 46 y sigs.; 98 y sigs.; TORRERO MAÑAS, A., “La economía mundial en el siglo XXI. La era de las finanzas”, en *Economía mMundial*, (coord.) MARTÍNEZ CHACÓN, ELVIRA y GARCÍA ALONSO, JOSÉ MARÍA, Ariel, Barcelona, 2002, pag. 433 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., *El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la “crisis” de las prestaciones y los servicios públicos*, RAP, nº 153, Madrid, 2000, pág. 217 y sigs.

iv. El incremento de la competitividad, la eficiencia y la calidad de las administraciones públicas en el marco de la Unión Europea¹⁷.

Estas cuatro justificaciones que han apoyado la creación de administraciones independientes —y que podrían responder en último término a lo que se ha calificado como el derecho fundamental a una buena administración¹⁸—, coinciden con las investigaciones e iniciativas promovidas desde diversas instituciones internacionales¹⁹, y muy especialmente con los principios rectores que orientan el derecho comunitario europeo y el proceso de construcción de la Unión²⁰.

Como ya lo hemos indicado en el estudio de las *autorités administratives indépendantes* en Francia²¹, el recíproco reconocimiento de los estados miembros

17 ALLÍ ARANGUREN, J.C., *Derecho administrativo y globalización*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 206 y sigs.; OCDE, *El gobierno del futuro*, MAP, Madrid, 2003, pág. 125 y sigs.; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Reformas y modernización de la administración pública española”, en AA.VV., *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002, pág. 15 y sigs.; BALLBÉ, M; PADRÓS, C., *Estado competitivo y armonización europea*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 49 y sigs.; 64 y sigs.; 77 y sigs.; 200 y sigs.; 239 y sigs.; CARUANA, J., *La supervisión bancaria en la Unión Europea*, PEE, nº 84-85, Madrid, 2000, pág. 34 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., *El reto de la eficaz gestión... cit.* pág. 3 y sigs.; OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, MP, Madrid, 1997; Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, D.C. pág. 70 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración*, INAP, Madrid, 1995, pág. 89 y sigs.; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las administraciones independientes...*, Tecnos, cit. pág. 29.

18 TOMÁS MALLÉN, B., *Derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004.

19 WILLETT, THOMAS D., *Upping the Ante for Political Economy Analysis of the International Financial Institutions*, The World Economy, Oxford, 2001; ABRAMS, R.K.; TAYLOR, M.W., *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*, IMF, WP, Washington, 2000.

20 “Today all the members of our united Europe share certain underlying principles. Membership of the Union means: upholding the fundamental rights of the individuals, organising public life democratically and in accordance with procedures, and also building and defending our model of economic and social development”. PRODI, R., *Moving in the right direction*. European Parliament, Strasbourg, 2004, pág. 2. Igualmente, de acuerdo con el Tratado Constitucional Europeo, “toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente”, y son objetivos de la Unión, crear “un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no está falseada”. Asimismo, la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva...”. De igual forma, el Banco Central Europeo “será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas” y las “instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los estados miembros respetarán esta independencia”. Incluso, la Constitución Europea establece que para garantizar la necesaria observancia de las normas de protección de datos de carácter personal, su supervisión estará sometida “al control de autoridades independientes”. Vid. *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, arts. I-3 Objetivos de la Unión, I-30 El Banco Central Europeo, I-51 Protección de datos de carácter personal, II-101 Derecho a una buena administración, III-177 Política económica y monetaria, y sigs.

21 FERNÁNDEZ ROJAS, G., *Las autoridades administrativas independientes en Francia... cit.* pág. 343 y sigs.

de la Unión sobre sus propias entidades del sector crediticio, bursátil, farmacéutico, industrial, tecnológico, etc., exige que la eficiencia, el profesionalismo y la neutralidad política de las nuevas administraciones independientes, sean consideradas una condición indispensable para asegurar la más absoluta y homogénea protección a los derechos fundamentales y el máximo desarrollo social, científico y tecnológico.

IV. HISTORIA DE UNA INSTITUCIÓN

A. Intervención del Estado en la economía

El conjunto de políticas de privatización y liberalización de la economía, al igual que el creciente mercado bancario, bursátil, energético y de telecomunicaciones²², han transformado las instituciones públicas. Concretamente, han incrementado las competencias y atribuciones de regulación y supervisión de las administraciones, y fortalecido su papel en la defensa del mercado y la garantía de la incertidumbre competencial²³.

22 Recordemos que España se adelantó a los calendarios de liberalización concertados con la Unión Europea, especialmente en el mercado de las telecomunicaciones, e incluso progresó por delante de otros estados en el proceso de liberalización del sector eléctrico y del transporte aéreo, entre otros. Vid. TERRÓN SANTOS, D., *Autoridades nacionales de reglamentación. El caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Comares, Granada, 2004; FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A., *La competencia*, Alianza, Madrid, 2000. pág. 151.

23 MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y derecho...* cit. págs. 95 y sigs.; 116 y sigs.; NORIEGA SANDBERG, R.; ARIÑO ORTIZ, G., “Liberalización y competencia en las telecomunicaciones”, en AA.VV., *Privatizaciones y liberalizaciones en España*, Comares, Granada, 2004, pág. 69 y sigs.; SOUVIRÓN MORENILLA, J.M.; DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., “La privatización del sector público empresarial del Estado en España”, en AA.VV., *Privatizaciones y liberalizaciones en España*, Comares, Granada, 2004, pág. 2 y sigs.; OCDE, *El gobierno del futuro*. MAP, Madrid, 2003, pág. 54 y sigs.; SENDÍN GARCÍA, M.Á., *Regulación...* cit. págs. 53 y sigs.; FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002; PORRAS NADALES, A.J., *El derecho regulativo*, REP, n° 117, Madrid, 2002; FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación*, Península, Barcelona, 2001, pág. 245 y sigs.; CIRIANO VELA, C.D., *Principio de legalidad e intervención económica*, Atelier, Barcelona, 2000, págs. 120 y sigs.; 235 y sigs.; SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., *Banca pública y mercado*, INAP, Madrid, 2000, págs. 68 y sigs.; 390 y sigs.; CRUZ FERRER, J., *La liberalización de los servicios públicos y el sector eléctrico*. MP/BLRA, Madrid, 1999, pág. 18 y sigs.; TRONCOSO REIGADA, A., *Dogmática administrativa y derecho constitucional: El caso del servicio público*, REDC, n° 57, Madrid, 1999, pág. 87 y sigs.; BERMEJO VERA, J., *La administración inspectora*, RAP, n° 146, Madrid, 1998, pág. 39 y sigs.; ORRIOLS SALLÉS, M.Á.; ROCA SAGARRA, J., *Banco de España y estructura plural*, MP, Madrid, 1997, pág. 87 y sigs.; ARIÑO, G., *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, MP, Madrid, 1993, pág. 145 y sigs.

La aproximación al sistema de administraciones independientes en la intervención del Estado en la economía, se inicia con la Comisión Nacional del Mercado de Valores²⁴ y el Tribunal de Defensa de la Competencia²⁵.

Y, en una segunda etapa, la relevancia de las administraciones independientes se confirmaría con la promulgación de Ley de Autonomía del Banco de España²⁶, la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones²⁷ y de la Comisión Nacional de la Energía²⁸.

B. Salud pública, medio ambiente y derechos y libertades fundamentales

La historia de las administraciones independientes en España no sólo ha estado vinculada a la intervención del Estado en la economía, sino también a la protección de la salud pública, la preservación de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la garantía de los derechos y libertades fundamentales.

Fue en el ámbito de la seguridad nuclear donde más tempranamente se manifestó la influencia de las *independent regulatory agencies*. Pocos años después de la creación de la *Nuclear Regulatory Commission* en los Estados Unidos, se estableció el Consejo de Seguridad Nuclear, instituido como un

“Ente de derecho público independiente de la administración central del Estado”,

24 Instituida mediante la Ley 24/1988 del mercado de valores.

25 Regido por la Ley 16/1989 y el Real Decreto Ley 6/1999 de medidas urgentes para la liberalización e incremento de la competencia, complementado posteriormente por la Ley 52/1999 que establece nuevas disposiciones y reforma la Ley de defensa de la competencia, y la Ley 24/2001 de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

26 Ley 13/1994 de autonomía del Banco de España, la cual limita las facultades que le asistían al gobierno en la configuración de la política monetaria, y reviste al banco de autonomía para adelantar la supervisión del sistema crediticio.

27 Implantada por el Real Decreto Ley 6/1996 y actualmente regida por la Ley 12/1997 de liberalización de las telecomunicaciones.

28 Establecida por la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos para sustituir a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, como ésta, a su vez, lo hizo con la antigua Comisión del Sistema Eléctrico Nacional. No obstante, la Comisión Nacional de la Energía tiene algunas características que, en relación con las demás administraciones independientes, tal vez la sitúan entre las que disponen de menor grado de autonomía, como se analizará con posterioridad. *Vid. Infra*. VI. Criterios de autonomía. A. Análisis personal. i) Período de mandato y remoción por justa causa.

y revestido con una elevada protección frente a las influencias de la administración gubernamental, de conformidad con la Ley 15/1980 del Consejo de Seguridad Nuclear²⁹.

Además de velar por el bienestar ciudadano, garantizando la seguridad radiológica ambiental y de las instalaciones nucleares y radioactivas, las administraciones independientes también vienen participando activamente en la regulación y supervisión de otros sectores sensibles para los derechos y libertades fundamentales. Entre ellas, la más destacada es la Agencia de Protección de Datos, erigida en 1992 y considerada expresamente por el legislador como un ente público que,

“actúa con plena independencia de las administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones”³⁰.

Ahora bien, la trascendencia de las administraciones independientes que hemos venido mencionando, radica en una serie de funciones y competencias que analizamos seguidamente.

V. FUNCIONES Y COMPETENCIAS

A. Competencias normativas

La atribución legal de competencias normativas a las administraciones independientes es, salvo en el caso del Tribunal de Defensa de la Competencia, un elemento común a la naturaleza de estas instituciones.

Su ejercicio permite a la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Consejo de Seguridad Nuclear y, en mayor medida a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Banco de España, proferir normas jurídicas generales para la organización de sectores complejos de la sociedad.

29 LÓPEZ RAMÓN, F., *El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de administración independiente*, RAP, nº 126, Madrid, 1991.

30 En los términos contemplados por la Ley Orgánica 5/1992 de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal y por la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, inspirada en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la protección y libre circulación de los datos personales.

Las disposiciones reglamentarias del gobierno vinculan jurídicamente a las administraciones independientes, siendo ésta una de las características que más claramente las distingue frente a las *independent regulatory agencies* del derecho norteamericano. Su adecuación constitucional está condicionada por el carácter subordinado de sus competencias normativas frente la potestad reglamentaria del gobierno, como se analizará al estudiar el alcance jurídico de los reglamentos generales proferidos por el gobierno y los límites constitucionales de las leyes que otorgan competencias normativas a las administraciones independientes³¹.

El Banco de España es un caso excepcional en el panorama de las administraciones independientes creadas por el legislador, al disponer de facultades normativas para actuar con plena independencia frente al gobierno y, como miembro del Sistema Europeo de Banca Central, establecer la política sectorial a través de las *circulares monetarias*.

B. Competencias de supervisión: autorización, vigilancia y sanción

Igualmente, las administraciones independientes creadas por el Parlamento español han sido revestidas de competencias supervisoras, que pueden clasificarse en atribuciones de autorización, vigilancia y sanción. Veamos:

- i. Algunas administraciones como el Tribunal de Defensa de la Competencia, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Banco de España, la Comisión Nacional de la Energía, el Consejo de Seguridad Nuclear y la Agencia de Protección de Datos, sobresalen por el ejercicio de facultades para autorizar, impedir o condicionar, operaciones de especial relevancia sectorial.

Así, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones compete otorgar —o negar— títulos habilitantes para la prestación de servicios audiovisuales, telemáticos e interactivos, y otorgar licencias individuales y autorizaciones generales, de conformidad con los términos estrictamente reglados en la Ley General de Telecomunicaciones de 1998. Análogamente, la Agencia de Protección de Datos controla la cesión de ficheros a terceros países, constatando

31 *Infra*. VI. Criterios de autonomía. A. Análisis funcional. i) Validez jurídica de los reglamentos generales proferidos por el gobierno. VII. Límites constitucionales de las administraciones independientes. A. Competencias normativas y límites constitucionales.

que éstos garantizan una protección equiparable a la ofrecida por el ordenamiento jurídico español.

A su vez, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y el Banco de España en su condición de autoridad supervisora del sistema crediticio, disponen de este tipo de competencias. Sin embargo, su ejercicio se realiza de manera compartida con el gobierno, al cual corresponde decidir con base en los dictámenes preceptivos elaborados por estas autoridades.

- ii. Además de las competencias de autorización, la totalidad de las administraciones independientes disponen de notables facultades de vigilancia, para contribuir a garantizar la eficiencia de las normas sectoriales.

En especial, gozan de la potestad de inspección que les permite abrir investigaciones y acceder a la documentación relevante para su desarrollo; comprobar y examinar la legalidad y veracidad de los soportes; citar y tomar declaraciones, e inspeccionar las sedes de los operadores sectoriales. En definitiva, supone que la administración lleve a cabo su misión de vigilancia mediante la observación directa de la realidad controlada³², si bien, en algunas oportunidades la colaboración activa del gobierno se hace imprescindible, particularmente para el ejercicio de ciertas facultades de inspección desempeñadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Asimismo, y sin que ello signifique aun el ejercicio de sus facultades sancionadoras, estas autoridades se hallan habilitadas para reconvenir y exigir el acatamiento a las normas vigentes, y advertir sobre posibles desviaciones de los principios que rigen las buenas prácticas sectoriales. De igual manera, pueden proferir las necesarias medidas para restablecer o garantizar la normalidad administrativa de las entidades, e iniciar los procedimientos correspondientes cuando no se allanen a acatar las advertencias formuladas, y si corresponde, abrir los expedientes sancionadores dentro del ámbito de su competencia o, en su caso, poner en conocimiento de las autoridades competentes, las irregularidades que puedan dar lugar a la intervención de otras instancias administrativas o judiciales del ámbito nacional e internacional.

32 TERRÓN SANTOS, D. *Autoridades nacionales de reglamentación. El caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Comares, Granada, 2004; SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA, *Autoridades independientes*, cit. pág. 284 y sigs.; MAGIDE HERRERO, M., *Límites...* cit. pág. 412; BERMEJO VERA, J. *La administración inspectora...* cit. pág. 39 y sigs.; CARBONELL PORRAS, E., *Régimen jurídico-administrativo del transporte*, SPUC, Madrid, 1993, pág. 407 y sigs.; FRANCH SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos y cajas de ahorro*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 316 y sigs.

Igualmente, las administraciones independientes, en desarrollo de sus funciones de vigilancia, están revestidas de una serie de facultades menos —o nada— imperativas, que les permiten orientar y, llegado el caso, negociar y pactar con las entidades vigiladas, estrategias para prevenir futuras crisis empresariales o perfeccionar sus métodos de financiación, organización y gestión.

- iii. Finalmente, en el nuevo modelo de Estado regulador, las competencias sancionadoras son el lógico correlato de las facultades de autorización y vigilancia.

Todas las administraciones independientes disponen de facultades sancionadoras en el ejercicio de sus propias atribuciones, salvo la Comisión Nacional de la Energía y el Consejo de Seguridad Nuclear, que sólo pueden llegar a proponer la apertura de expedientes sancionadores y preparar informes a lo largo de su instrucción.

El amplio espectro de facultades sancionadoras atribuidas a las administraciones independientes comprende, en mayor o menor medida, desde resoluciones de amonestación, multa, destitución y nombramiento de administradores especiales, hasta las más severas de cierre y liquidación.

Algunas de las más importantes facultades sancionadoras, no obstante, son compartidas con la administración gubernamental, a la cual compete sancionar las conductas tipificadas como muy graves por el ordenamiento legal en los ámbitos del mercado bursátil y crediticio, con base en los informes preceptivos elaborados la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Banco de España. Por otra parte, a través del Servicio de Defensa de la Competencia, el gobierno activa las facultades sancionadoras del Tribunal de Defensa de la Competencia³³.

La atribución de facultades sancionadoras a las administraciones independientes ha sido un punto delicado y controvertido³⁴. Su ejercicio deberá garantizar un escrupuloso respeto al debido proceso y los principios de proporcionalidad, tipicidad, y favorabilidad que rigen el ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado³⁵. Las sanciones podrán ser recurridas ante la jurisdicción contencioso

33 *Infra*. VII. Límites constitucionales de las administraciones independientes. B. Competencias supervisoras y límites constitucionales.

34 MAGIDE HERRERO, M., *Límites... cit.* pág. 410 y sigs.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los poderes normativos del Banco de España*, RDBB, n° 13, Madrid, 1984, pág. 425.

35 NIETO, ALEJANDRO, *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2002.

administrativa, y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tratándose de aquéllas impuestas por el Banco de España como miembro del Sistema Europeo de Banca Central.

C. Competencias complementarias: arbitraje, investigación y asesoramiento

Además de las competencias normativas y supervisoras, algunas administraciones independientes están autorizadas para resolver conflictos, presentar informes, elaborar dictámenes y sugerir recomendaciones.

La Comisión Nacional de la Energía, el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, son algunas de las administraciones independientes legalmente autorizadas para resolver conflictos entre particulares, mediante procedimientos de arbitraje en derecho o en equidad, en los términos previstos por las leyes que disciplinan cada una de estas administraciones y, con carácter supletorio, siguiendo los procedimientos consagrados por la Ley de Arbitraje, y con sujeción a los principios de audiencia, libertad de prueba, contradicción e igualdad.

Asimismo, el Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Tribunal de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España y la Agencia de Protección de Datos, están obligadas a realizar informes, dictámenes, recomendaciones y tareas de asesoramiento y apoyo al gobierno, el Parlamento, las administraciones y los ciudadanos en general, en cuanto instituciones técnicas, especializadas y conocedoras de las realidades sectoriales.

En relación con el gobierno, corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Tribunal de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y al Banco de España, presentar a su consideración los informes preceptivos para adoptar resoluciones de autorización y sanción, cuando sean competencias atribuidas al gobierno.

Incluso, dichos informes pueden convertirse en vinculantes, como es el caso de los presentados al gobierno por el Consejo de Seguridad Nuclear, cuando condicionan, limitan o prohíben la resolución favorable de los expedientes de autorización.

Por otra parte, corresponde a la Comisión Nacional de la Energía, el Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Banco de

España, presentar reportes periódicos al Parlamento, explicando su desempeño en el ejercicio de atribuciones normativas y de supervisión, y transmitiendo sus consideraciones en torno a eventuales reformas sectoriales.

Igualmente, deben atender las consultas formuladas en cualquier momento por las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las administraciones de justicia, dentro del ámbito de sus competencias.

Finalmente, en su relación con las organizaciones empresariales y los ciudadanos en general, corresponde a todas ellas atender a sus peticiones informativas. Especialmente, es misión de la Agencia de Protección de Datos, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, informar a los ciudadanos acerca de sus derechos sobre los contenidos de las bases de datos, y velar por la veracidad y difusión de la información necesaria para garantizar la transparencia y competitividad del mercado crediticio y bursátil.

Hemos descrito los problemas conceptuales y constitucionales que plantean las administraciones independientes³⁶; los argumentos que justifican su creación³⁷ y evolución histórica³⁸, y las principales competencias con que la ley ha venido caracterizando esta institución.

Corresponde ahora, observar con detenimiento sus relaciones con el gobierno, desde una serie de criterios que iremos explicando desde la óptica de un análisis *personal, funcional y financiero*.

VI. CRITERIOS DE AUTONOMÍA

A. Análisis personal

i) Designación y nombramiento de sus miembros directivos

Uno de los rasgos controvertidos que diferencian las administraciones independientes de los demás organismos de la administración activa del Estado, es la elección de sus miembros directivos.

36 *Supra*. II. administraciones independientes: concepto y dificultades.

37 *Supra*. III. Justificación del sistema español de administraciones independientes.

38 *Supra*. IV. Historia de una institución.

Tradicionalmente la elección de los cargos superiores y directivos de la administración general del Estado³⁹ y de los denominados organismos públicos instrumentales⁴⁰ ha obedecido a criterios de contenido altamente político.

La creación de las administraciones independientes ha limitado espacios institucionales anteriormente abiertos a la discrecionalidad gubernamental⁴¹. Procedimientos especialmente reglados y calidades requeridas para su elección, introducen una nueva lectura de las atribuciones y responsabilidades gubernamentales.

Gran parte de las limitaciones gubernamentales para estos nombramientos derivan de las facultades legalmente otorgadas a otras autoridades, para proponer algunos de los candidatos a ocupar sus cuerpos directivos.

Entre las autoridades que participan en el proceso de designación y nombramiento de sus directivos se hallan algunas, como el Parlamento, de claro contenido político. Pese a que ello no sería un aporte a la neutralidad política de las administraciones, su contribución ha sido muy valorada en cuanto mecanismo que garantiza el debate, la publicidad y el acuerdo entre las diferentes fuerzas democráticas, de modo que, por esta vía, lo que sí podría prevenirse serían los nombramientos con un marcado carácter partidista⁴².

La intervención del Parlamento en la designación de los directivos de algunas administraciones independientes, puede constatarse en la conformación de los organismos directivos del Banco de España, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión Nacional de la Energía y la Agencia de Protección de Datos.

Antes de que algunos candidatos sean efectivamente nombrados por el gobierno, deben ser sometidos a consideración parlamentaria, para que la Comisión competente sea informada y realice las indagaciones pertinentes y, finalmente, se pronuncie sobre su elección.

El gobierno deberá hacer las comparecencias correspondientes a título eminentemente informativo en los casos de la Comisión Nacional de las Telecomunicaciones y el Banco de España.

39 *Vid. Supra*. Nota a pie de página 7.

40 *Vid. Supra*. Nota a pie de página 8.

41 MORELL OCAÑA, L., *Dirección de la administración pública por el gobierno*, RAP, nº 156, Madrid, 2001, págs. 28, 90 y sigs.

42 SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades independientes*, cit. pág. 303; MAGIDE HERRERO, M., *Límites...* cit. pág. 100 y sigs.

En las demás administraciones mencionadas se acentúa la labor de control en sede parlamentaria. Así, le corresponde a la Comisión respectiva del Parlamento, constatar que los candidatos a la Comisión Nacional de la Energía cumplen los requisitos legales para su nombramiento, e incluso, tratándose del Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión parlamentaria deberá pronunciarse expresamente para aceptar o vetar —con carácter vinculante— el futuro nombramiento.

Por otra parte, la participación parlamentaria en la composición de las administraciones independientes, se manifiesta a través de la incorporación de algunos de sus miembros en estas instituciones, como sucede con la Agencia de Protección de Datos, y más exactamente, con la participación en su Consejo Consultivo, de un diputado a las cortes y un senador, designados por el Congreso de los Diputados y el Senado de la nación.

Además del Parlamento, otras administraciones del orden nacional están representadas en sus organismos directivos, como sucede con el vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en cuanto miembro permanente del Consejo de Gobierno del Banco de España, y la representación permanente del subgobernador del Banco de España en el consejo rector de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

En algunas ocasiones, la presencia de otras instituciones del orden nacional, autonómico y local, se verifica a través de su integración en los cuerpos consultivos de algunas administraciones independientes. Así, en la conformación del Consejo Consultivo de la Agencia de Protección de Datos participan representantes de la administración local, las academias y de cada Comunidad Autónoma que haya creado una agencia de protección de datos en su ámbito territorial, a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias, la Real Academia de la Historia y las respectivas comunidades. Y en el Comité Consultivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, también toman asiento representantes de los gobiernos autonómicos en cuyos territorios exista uno o varios mercados secundarios.

Finalmente, los sectores profesionales y sociales especialmente interesados en su labor de regulación y supervisión, también están facultados para integrarse en los cuerpos consultivos o asesores de las administraciones independientes. Así sucede con el Comité Consultivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Consejo Consultivo de la Agencia de Protección de Datos. En la primera, toman asiento seis vocales en representación de los miembros de los mercados secundarios oficiales, cuatro en representación de los emisores de valores y cuatro como voceros de los inversores, y en la segunda, participan, al menos, tres representantes del ámbito universitario, de los administradores de ficheros de información, y de los consumidores y usuarios, postulados mediante tres ternas elaboradas,

respectivamente, por el Consejo Superior de Universidades, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, y el Consejo de Consumidores y Usuarios⁴³.

La limitación que significa para el gobierno la existencia de estas autoridades independientes, va más allá, no obstante, del sistema de elección calificada de sus miembros directivos o consultivos, extendiéndose a otros factores que pasamos a analizar, relativos al período de mandato, las causales de remoción, y los requisitos de elegibilidad de sus miembros.

ii) Período del mandato y remoción por justa causa

La segunda de las características que, desde el punto de vista *personal*, distingue a las administraciones independientes de la administración general del Estado⁴⁴ y los organismos públicos instrumentales⁴⁵, viene dada por el establecimiento de un período de ejercicio predeterminado, que excluye la remoción discrecional y anticipada de sus directivos y consagra taxativamente las condiciones legales que justifican su destitución.

Dentro del sistema español de administraciones independientes, el término preestablecido del mandato, su extensión, el retiro escalonado de los miembros directivos y el régimen de renovación, procuran salvaguardar su autonomía y preservar la estabilidad institucional de las vicisitudes de la política partidista.

Legalmente, el término del mandato de sus miembros directivos oscila entre los cuatro años del Consejo Rector de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el presidente y los miembros no natos del Consejo Asesor de la Agencia de Protección de Datos y del Consejo Rector de la Comisión Nacional del Mercado de Valores; los cinco años de los miembros del Tribunal de Defensa de la Competencia, y los

43 El fomento a las diversas formas de participación ciudadana en la administración pública se ha manifestado en la creación de consejos o comités consultivos de las administraciones independientes. Nótese bien, sin embargo, que dicha participación tiene un carácter eminentemente asesor. De esta manera, se ve robustecida la legitimidad institucional, se combaten las asimetrías informativas y se ofrece una mayor publicidad a los procedimientos de regulación y supervisión, sin que ello implique un excesivo riesgo de captura y anulación de su imparcialidad ni, por ende, la reproducción de concepciones corporativistas superadas por el principio democrático de las administraciones públicas. Vid. SENDÍN GARCÍA, M.Á., *Regulación...* cit. pág. 47 y sigs.; CRUZ FERRER, J., *Principios de regulación económica en la Unión Europea*, IEE, Madrid, 2002, pág. 178 y sigs.; PIGNATELLI, C., *Posmodernidad y derecho público*, CEP, Madrid, 2002, pág. 80 y sigs.; MAGIDE HERRERO, M., *Límites...* cit. págs. 107 y sigs.; 132 y sigs.

44 Vid. *Supra*. Nota a pie de página 7.

45 Vid. *Supra*. Nota a pie de página 8.

seis años de los integrantes del Consejo de Seguridad Nuclear, los consejeros de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y del gobernador, subgobernador y consejeros no natos del Banco de España.

Además de la extensión de sus períodos, existen otros factores que procuran garantizar su imparcialidad, sin que ello afecte la experiencia y estabilidad institucional, como son el retiro escalonado de sus miembros y el régimen restringido de reelección en sus cargos.

Ahora bien, como corolario del sistema de períodos, que excluye la remoción discrecional y anticipada de sus directivos, la ley consagra causales taxativas que autorizan su destitución.

Las causas legalmente establecidas para que el gobierno pueda activar los protocolos de remoción anticipada de sus cargos directivos son:

- i) el incumplimiento jurídico grave de las obligaciones —no la mera discordancia con el parecer político gubernamental—;
- ii) la condena por delito doloso —e incluso el simple procesamiento, como lo contempla la Ley de Autonomía del Banco de España, a pesar de las duras críticas por su difícil armonización con la presunción de inocencia⁴⁶—;
- iii) la existencia de una incompatibilidad sobrevenida;
- iv) la incapacidad permanente —y objetivamente contrastable— para el normal desempeño de las funciones del cargo;
- v) el arribo a la edad de jubilación y
- vi) la renuncia por parte del directivo⁴⁷.

46 POMED SÁNCHEZ, L.A., *Régimen jurídico del Banco de España*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 357. Por otra parte, suele reconocerse que la ley más perfecta en este sentido sea, tal vez, la Ley de Defensa de la Competencia, que incluye las causas de suspensión temporal en el cargo. Concretamente, contempla como una de ellas el procesamiento por delito doloso, y solamente el cese en caso de condena. *Vid.* MAGIDE HERRERO, M., *Límites... cit.* pie de pág. 208, pág. 104.

47 Excepcionalmente sus cargos directivos pueden ser objeto de cese por parte del gobierno con el único requisito de que así sea planteado mediante “propuesta motivada” del ministro de Economía, como

La constatación de estas causales, y especialmente las relacionadas con el incumplimiento jurídico grave de las obligaciones, la incompatibilidad sobrevenida y la incapacidad permanente, ha sido revestida de importantes garantías por el legislador.

En efecto, el procedimiento de remoción de los cargos directivos requiere la apertura e instrucción de expedientes, la audiencia del afectado y la de algunos de los cuerpos asesores de las administraciones independientes involucradas.

La complejidad del proceso de destitución se acentúa, especialmente, frente al Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España y el Tribunal de Defensa de la Competencia. Ciertamente, para proceder a la destitución del presidente del Consejo de Seguridad Nuclear, el gobierno debe obtener el apoyo de tres quintos de la Comisión parlamentaria correspondiente y, en relación con el Banco de España y el Tribunal de Defensa de la Competencia, el gobierno no podrá acordar la destitución de sus órganos directivos sino a propuesta del Consejo de Gobierno del Banco y de tres cuartas partes de los miembros del Tribunal.

Estas limitaciones al gobierno, alteran el umbral de su responsabilidad como suprema autoridad administrativa. Política y jurídicamente, su responsabilidad por el buen funcionamiento de estas administraciones, difiere de aquella que le cabe por el desempeño de los cargos superiores y directivos de la administración general del Estado⁴⁸ y las instituciones funcionalmente descentralizadas⁴⁹.

En adelante, las responsabilidades constitucionales del gobierno en cuanto suprema autoridad administrativa, se verán legalmente limitadas,

- i) al cumplimiento de su obligación de seleccionar adecuadamente sus directivos cuando así le corresponda,
- ii) acordar la suspensión temporal contemplada para los altos cargos —del Tribunal de Defensa de la Competencia⁵⁰— y, muy especialmente,

sucede con la Comisión Nacional de la Energía, y que ha permitido a un sector de la doctrina, considerarla como una administración independiente fallida. Vid. MAGIDE HERRERO, M., *Límites... cit.* pág. 49 y sigs.; GALLEGO ANABITARTE A; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *La nueva regulación del mercado del gas natural*, RAP, nº 148, Madrid, 1999, pág. 58 y sigs. Sin embargo, otros autores la consideran como una auténtica administración independiente, reconociendo que, en todo caso, ocuparía una posición inferior en la denominada “escala de la independencia” de estas instituciones. Vid. ÁLVAREZ GARCÍA, V.; DUARTE MARTÍNEZ, R., *Administración pública y electricidad*, Civitas, Madrid, 1997, pág. 96 y sigs.

48 Vid. *Supra*. Nota a pie de página 7.

49 Vid. *Supra*. Nota a pie de página 8.

50 Vid. *Supra*. Nota a pie de página 46.

- iii) supervisar a los directivos de la totalidad de administraciones independientes, para —llegado el caso—
- iv) poner en marcha —con carácter obligatorio— los mecanismos legales que permitan verificar las condiciones establecidas por el legislador para su remoción —principalmente, el incumplimiento jurídico grave de sus obligaciones, la condena por delito doloso y la incompatibilidad o incapacidad sobrevenida—, y
- v) proceder a su destitución.

iii) Requisitos de elegibilidad, incompatibilidades e inhabilidades

La idoneidad moral y técnica de sus miembros directivos y el cumplimiento del régimen de incompatibilidades e inhabilidades, son requisitos complementarios que también condicionan —aunque en menor medida— las facultades gubernamentales.

El primero de estos requisitos complementarios exige que en los procesos de designación y nombramiento de los directivos de todas y cada una de las administraciones independientes, deban evaluarse rigurosamente, tanto la idoneidad técnica y profesional, como la integridad moral de los candidatos, para responder a las exigencias de neutralidad y profesionalidad que han motivado la creación de estas nuevas instituciones⁵¹.

En segundo término, los miembros de las administraciones independientes, están sometidos a un Régimen General de Incompatibilidades similar al de los altos cargos de la administración general del Estado. Particularmente, cada directivo asume el compromiso de no gestionar intereses personales o profesionales relacionados con el sector al cual se ha vinculado, ni aceptar o ejercer simultáneamente cargo o actividad profesional pública o privada, a menos que la ley lo exija, como sucede tratándose de algunos de los integrantes de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España y la Agencia de Protección de Datos⁵².

En tercer y último lugar, se ha establecido un régimen de inhabilidades para sus directivos una vez culminada su gestión. Especialmente, se abstendrán durante los dos años posteriores a la dejación del cargo, de desempeñar actividades profesionales

51 Supra. III. Justificación del sistema español de administraciones independientes.

52 Supra. VI. Criterios de autonomía. A. Análisis personal. i) Designación y nombramiento de sus miembros directivos.

relacionadas con el sector al que han estado vinculados, como sucede con los directivos del Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión Nacional de la Energía, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

B. Análisis funcional

La relación entre las administraciones independientes y el gobierno desde esta perspectiva, comprende tres aspectos correspondientes a:

- i) la validez jurídica y superioridad normativa de los reglamentos generales proferidos por el gobierno;
- ii) las instrucciones gubernamentales particulares, el recurso de alzada y la revisión de oficio
- iii) y, finalmente, a la legitimación de las administraciones independientes para controvertir en vía jurisdiccional la legalidad de los actos jurídicos gubernamentales.

i) Validez jurídica de los reglamentos generales proferidos por el gobierno

Las administraciones independientes que detentan competencias normativas —más allá del ámbito de autoorganización⁵³— lo hacen en el marco de importantes limitaciones⁵⁴.

Administraciones independientes como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Consejo de Seguridad Nuclear y la Agencia de Protección de Datos, están facultadas, en mayor o menor medida, para proferir normas generales.

53 Ámbito en el cual la superioridad normativa de los reglamentos gubernamentales también se manifiesta, pues, aunque la mayoría de las administraciones independientes están facultadas para emitir el reglamento de régimen interior, deberán hacerlo, no sólo dentro de los parámetros legalmente establecidos, sino de conformidad con los estatutos de organización y funcionamiento interno, aprobados mediante real decreto por el gobierno central. La única excepción es el Banco de España, que tiene competencias plenas para aprobar su propio estatuto de organización y funcionamiento.

54 *Supra*. V. Funciones y competencias. A. Competencias normativas; *Infra*. VII. Límites constitucionales de las administraciones independientes. A. Competencias normativas y límites constitucionales.

Mención especial merece el Banco de España, toda vez que desempeña funciones normativas generales bajo dos regímenes diferenciados. Por una parte, en cuanto miembro del Sistema Europeo de Banca Central, le corresponden funciones reguladoras completamente independientes del gobierno, de conformidad con el tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, por otra, en su condición de autoridad crediticia, tiene la responsabilidad de proferir las regulaciones necesarias para ordenar y supervisar el sistema, de conformidad con los reglamentos gubernativos o ministeriales, como es, por lo demás, la característica común a la generalidad de administraciones independientes establecidas en los países miembros de la Unión Europea —Reino Unido incluido—.

Estas limitaciones a sus competencias funcionales, permiten afirmar que desde esta perspectiva, las administraciones independientes —salvo excepciones como el Banco de España— están plenamente vinculadas por los reglamentos generales aprobados por el gobierno.

ii) Directrices gubernamentales, recurso de alzada y revisión de oficio

También deben analizarse las facultades del gobierno a través de sus competencias para proferir instrucciones, resolver los recursos de alzada y efectuar revisiones de oficio.

- i. En primer término, el régimen jurídico que permite al gobierno dirigir las administraciones públicas a través de instrucciones u órdenes de servicio⁵⁵, deriva necesariamente de una expresa habilitación legal al gobierno⁵⁶.

Así, el reconocimiento legal de estas facultades, le permite dirigir instrucciones y órdenes de servicio a la administración general del Estado⁵⁷ y los organismos

55 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Artículo 21. “Instrucciones y órdenes de servicio. 1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicios. Cuando una disposición así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el periódico oficial que corresponda. 2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir”.

56 *Vid. Supra*. Nota a pie de página 4.

57 GARCÉS SANAGUSTÍN, M., *El gobierno...* cit. pág.161 y sigs.; MORELL OCAÑA, L., *Los órganos centrales de la administración...* cit. pág. 247 y sigs.; AA.VV., *Comentarios a la ley del gobierno*, (COORD.) CLARO J. FERNÁNDEZ CARNICERO, INAP, Madrid, 2002; GALLEGO ANABITARTE, A. *Conceptos y principios fundamentales*

públicos instrumentales⁵⁸. Por el contrario, ninguna de las normas que disciplinan las administraciones independientes, reconoce al gobierno la facultad de dirigir instrucciones u órdenes de servicio. Por el contrario, en aquellos casos en que se hace referencia a estas facultades, es con el fin de resaltar expresamente su prohibición.

Es por esto que puede concluirse que, a partir de la interpretación comprensiva y sistemática de las leyes que dan soporte a las administraciones independientes, el gobierno carece de competencias para orientarlas a través de instrucciones u órdenes de servicio que puedan condicionar sus resoluciones⁵⁹.

- ii. En segundo lugar, respecto de las facultades gubernamentales para controlar las administraciones independientes mediante la resolución de recursos de alzada, el legislador ha optado por limitar su ejercicio y preservar la autonomía de aquéllas frente al gobierno.

Efectivamente, en relación con los actos administrativos definitivos del Consejo de Seguridad Nuclear, la Agencia de Protección de Datos, el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, puede concluirse que, como norma general, no cabe recurso administrativo alguno frente al gobierno y, por lo tanto, sus propias actuaciones pondrían fin a la vía gubernativa, teniendo la virtualidad de ser recurribles exclusivamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, en algunos casos como la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Banco de España, se verifica un régimen mixto, es decir, que algunas de sus actuaciones definitivas agotan la vía gubernativa y contra ellas sólo cabe recurso contencioso administrativo, en tanto que otras pueden ser recurridas en vía gubernativa ante el ministro de Economía. Ejemplo de esto,

del derecho de organización, Marcial Pons, Madrid, 2000; MENÉNDEZ REXACHÁ, *Organización central...* cit. pág. 275 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., *La regulación del gobierno y la administración*, DA, nº 246-247, Madrid, 1997, pág. 11 y sigs.

58 CALVO CHARRO, M., *La administración...* cit. pág. 529 y sigs.

59 Vid. MAGIDE HERRERO, M., *Límites...* pág. 84 y sigs.; JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., *Derecho público del mercado de valores*, Ceura, Madrid, 1989, pág. 98. No obstante, hace algunos años, se afirmó que al gobierno sí le asiste la competencia para emitir instrucciones u órdenes de servicio, ya que dicha prohibición debería constar expresamente en la ley al ser una limitación de las competencias directivas del gobierno sobre la administración, como lo hace expresamente la Ley Orgánica de Protección de datos personales en relación con la Agencia de Protección de Datos, y, finalmente, podría vulnerar la supremacía del gobierno sobre la administración, establecida en el mencionado artículo 97 de la Constitución española. Vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las administraciones independientes*, Tecnos, cit. pág. 196 y sigs.

son los recursos de alzada que pueden ser interpuestos contra las resoluciones de la Comisión del Mercado de Valores que ordenan una especial intervención en las entidades vigiladas —como podría ser la remoción de sus administradores—, y contra gran parte de las resoluciones definitivas proferidas por el Banco de España, en su condición de autoridad crediticia.

- iii. Y finalmente, en relación con las posibles competencias gubernamentales para revisar de oficio los actos administrativos de las administraciones independientes, estamos de nuevo ante el silencio de la ley. Pero esta omisión no carece de efectos jurídicos. Ciertamente, estamos frente a una de aquellas atribuciones que existen por consagración expresa del legislador, tal como ha sido consagrada en relación con los actos administrativos emitidos por los organismos públicos adscritos a la administración general del Estado⁶⁰. Parece claro inferir del silencio de la ley —como lo hace la mayoría de la doctrina— la ausencia de atribuciones revisoras, que permitan eventualmente al gobierno controlar por esta vía la legalidad de los actos de las administraciones independientes.

iii) Impugnación contenciosa de los actos de la administración gubernamental

Desde el punto de vista funcional, la última de las garantías de autonomía de las administraciones independientes tiene su fundamento en la personalidad jurídica a ellas atribuida por el legislador.

Ciertamente, el legislador ha revestido de personalidad jurídica a la práctica totalidad de las administraciones independientes.

Esta característica les confiere legitimación procesal activa, de conformidad con la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa⁶¹. En consecuencia, si el gobierno o la administración general del Estado vulneran los ámbitos legales de autonomía de las administraciones independientes, éstas podrán acudir a los tribunales, en procura del restablecimiento de la legalidad.

60 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la administración general del Estado, DA 16º. “Revisión de oficio. 1. Serán competentes para la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables: ...c) En los organismos públicos adscritos a la administración general del Estado: los órganos a los que estén adscritos los organismos, respecto de los actos dictados por el máximo órgano rector de éstos”.

61 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso administrativa, capítulo II. Legitimación. Artículo 19. “Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: ...g) Las Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten el ámbito de sus fines”.

iii. Análisis financiero

El último de los criterios seleccionados para comprender el alcance de la autonomía de las administraciones independientes frente al influjo político del gobierno, corresponde al que denominamos análisis *financiero*.

Estas administraciones cuentan con patrimonio propio, independiente del presupuesto del gobierno y la administración general del Estado. Su patrimonio está conformado por asignaciones presupuestales e ingresos derivados de sus funciones sectoriales.

Desde esta perspectiva, el control del gobierno sobre las administraciones independientes radica en sus facultades para elaborar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado⁶².

Si bien es cierto que cada administración independiente elabora el anteproyecto presupuestario que traslada al gobierno para su estudio, de éste depende finalmente su aprobación e incorporación en el proyecto de presupuestos generales del Estado, que el gobierno presenta y defiende ante el Parlamento.

A excepción del Banco de España, que no se rige por las leyes presupuestales generales y cuyo Consejo de Gobierno está legalmente facultado para presentar al Parlamento su propio proyecto, la generalidad de estas administraciones carece de independencia en la proyección presupuestaria.

En todo caso, será el Parlamento quien, a través de las enmiendas introducidas y la aprobación de la Ley de Presupuestos, otorgue los recursos para estas administraciones y determine una parte sustancial de su autonomía financiera.

La otra fuente de ingresos con la que cuentan algunas de las administraciones independientes, deriva del establecimiento legal de tasas y cánones por la prestación de servicios en régimen de contraprestación, incrementando sus niveles de autonomía, al no estar sometidas totalmente a la iniciativa presupuestal reservada al gobierno del Estado.

Algunas administraciones independientes se financian fundamentalmente con los ingresos derivados de cánones y tasas, como sucede con el Banco de España,

62 Constitución española, Título VII. Economía y Hacienda. Artículo 134. "1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación...".

mientras que otras, como la Agencia de Protección de Datos, carecen por completo de ingresos propios al margen de los presupuestos generales del Estado⁶³.

VII. LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

A. Competencias normativas y límites constitucionales

En un primer momento, el Tribunal Constitucional⁶⁴ entendió que las competencias del gobierno para dirigir las administraciones públicas y ejercer la potestad reglamentaria admitían, excepcionalmente, que la ley atribuyera algunas facultades normativas a autoridades administrativas distintas al gobierno⁶⁵.

Sin embargo, el Tribunal se había referido a unas competencias reglamentarias atribuidas no sólo en términos extraordinariamente precisos, sino respecto de administraciones ampliamente sometidas a control gubernamental.

Quedaban al margen de sus consideraciones, la atribución legal de amplias competencias normativas a entidades distintas del gobierno y especialmente, a aquellas administraciones revestidas de un *plus* de autonomía, como son las administraciones independientes.

Es entonces cuando, en un segundo momento, y con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la ley que confiere competencias reglamentarias a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Tribunal Constitucional resuelve favorablemente la atribución de amplias facultades reglamentarias a las administraciones independientes⁶⁶.

63 Sobre la autofinanciación como elemento para valorar la autonomía de las administraciones independientes en la jurisprudencia reciente *Vid. Sentencia de la Audiencia Nacional* del 22 de noviembre de 2004, proferida por la Sección 7ª de la Sala Contencioso-administrativa, FJ. 7º, MP. RESA GÓMEZ.

64 *Sentencia del Tribunal Constitucional* STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ. 3º, MP. MENDIZÁBAL ALLENDE.

65 Constitución española, Título IV. Del Gobierno y de la administración. Artículo 97. “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

66 *Sentencia del Tribunal Constitucional*, STC 133/1997 del 16 de julio, FJ. 7ºb., MP. MENDIZÁBAL ALLENDE. En el mismo sentido, puede verse la *Sentencia de la Audiencia Nacional* de 23 de octubre de 2001, proferida por la Sección 8ª de la Sala Contencioso-administrativa, FJ. 2º, MP. SÁNCHEZ DÍAZ.

Determinada su constitucionalidad, hace falta recordar, sin embargo, que frecuentemente el gobierno también se halla facultado por el legislador para proferir reglamentos en los mismos ámbitos sectoriales.

Llegados a este punto, hay que insistir en que los tribunales y la academia comparten la tesis que aboga por la superioridad normativa de las reglamentaciones gubernamentales. Es decir, una vez expedidas por el gobierno las normas reglamentarias, las administraciones independientes sólo podrán actuar dentro del marco por ellas establecido, a excepción del Banco de España cuando profiere normas generales —*circulares monetarias*— en su condición de miembro del Sistema Europeo de Banca Central⁶⁷.

Pese a ello, no cabe desconocer que algunos sectores doctrinales han criticado la filtración de indebidas facultades normativas, contrarias a los límites jurídicos del sistema de administraciones independientes⁶⁸. Incluso, se ha afirmado que la atribución de funciones reguladoras a estas instituciones, viene dando lugar a la creación de “legisladores independientes” y a la “sustitución lisa y llana” “[...] de un legislador que abdica del contenido nuclear de su función reguladora”⁶⁹.

B. Competencias supervisoras y límites constitucionales

Las competencias supervisoras de las administraciones independientes, tampoco han sido ajenas al debate constitucional.

La existencia de importantes facultades discrecionales y el contenido político-valorativo que encierran algunas de dichas competencias —especialmente las de autorización y sanción—⁷⁰, ha llevado a afirmar, finalmente, la tesis que sostiene la

67 SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades independientes*, cit. pág. 329 y sigs.; MAGIDE HERRERO, M., *Límites...* cit. pág. 438 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., *La potestad normativa...* cit. pág. 48 y sigs.; vid. *Supra*. VI. Criterios de autonomía. B. Análisis funcional. i) Validez jurídica de los reglamentos generales proferidos por el Gobierno.

68 MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y derecho...* cit. pág. 153 y sigs.

69 BACIGALUPO SAGGESE, M., *El derecho público ante la privatización y liberalización de los servicios de interés económico general: ¿repliegue o transformación?* BFD n° 16, Madrid, 2000, pág. 163 y sigs.

70 La doctrina parece reconocer cada vez más abiertamente que, en la elaboración de las decisiones jurídicas particulares, la simple subsunción normativa por parte del operador jurídico administrativo —y judicial— ha dejado de ser hace mucho tiempo la metodología argumental característica. La legislación finalista, la remisión a valores y principios generales y la integración de las premisas argumentales, ha puesto en claro la imposibilidad de hacer del *ius dicere* algo absolutamente técnico, aséptico, gobernado por la *lex artis* y aislado de los intereses políticos. Vid. FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., “Discrecionalidad, privatización y medios de regulación sectorial”, en AA.VV., *Control jurídico de las privatizaciones de empresas*, Civitas, Madrid, 2003, pág. 43 y sigs.; NIETO, A., *Las limitaciones del*

inadecuación constitucional de un sistema de administraciones independientes habilitadas, eventualmente, para ejercer, en su conjunto y al margen del gobierno, potestades discrecionales para participar activa y sustancialmente en la configuración de la política pública sectorial⁷¹.

Sin embargo, podría decirse que el estudio de la constitucionalidad de estas atribuciones discurre por otro cauce y en sentido contrario al debate sobre la constitucionalidad de sus competencias reglamentarias.

Concretamente, el debate se plantea, no desde la garantía de las competencias constitucionales del gobierno, sino desde la perspectiva ciudadana, con base en los principios constitucionales que imponen a la administración la objetividad en el servicio a los intereses generales, la independencia frente a indebidos intereses tanto sectoriales como partidistas y la eficiencia en la prestación de su cometido⁷².

Desde esta perspectiva, sería erróneo pensar que la potestad de organización se ejerce libremente por el legislador, al operar en un ámbito de muy baja densidad normativa⁷³.

Es por ello que, con relativa frecuencia, suele argumentarse que para lograr una auténtica adecuación constitucional de las administraciones públicas en general, y de las administraciones independientes en particular, éstas también deben revestirse de una mayor autonomía frente al gobierno en la toma de decisiones definitivas. Especialmente, de aquéllas relacionadas tanto con sus competencias supervisoras

conocimiento jurídico, Trotta, Madrid, 2003, pág. 17 y sigs.; ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, pág. 114 y sigs.; MORELL OCAÑA, L., *Dirección de la administración pública por el gobierno*, RAP, nº 156, Madrid, 2001, pág. 38 y sigs.; NIETO, A., *El arbitrio judicial*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 301 y sigs.; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, MP, Madrid, 2000, pág. 21 y sigs.; BACIGALUPO, M., *La discrecionalidad administrativa*, MP, Madrid, 1997; RODRÍGUEZ PANIAGUA, J.M., *Historia del pensamiento jurídico*, vol. II, U. Complutense, Madrid, 1997, pág. 571 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*, Civitas, Madrid, 1996; VILLORIA MENDIETA, M., *La modernización de la administración...* cit. pág. 283 y sigs.; EDLEY Jr., Ch., *Derecho administrativo. Reconocer el control judicial de la administración pública*, INAP, Madrid, 1994; ARIÑO, G., *Economía y Estado...* cit. pág. 362; GARCÍA PELAYO, M., *Burocracia y tecnocracia...* cit. págs. 1389 y sigs.; 1456 y sigs.

71 MAGIDE HERRERO, M., *Límites...* cit. págs. 244, 312, 345, 412.

72 Constitución española, Título IV. Del Gobierno y de la administración. Artículo 103.1. "La administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia ...".

73 PAREJO ALFONSO, L., *Gobierno y administración pública...* cit. pág. 103; PAREJO ALFONSO, L., *El Estado social administrativo...* cit. pág. 230 y sigs.

de autorización, vigilancia y sanción, como de las complementarias de resolución de conflictos, investigación y asesoramiento⁷⁴.

Efectivamente, este ha sido el argumento medular para optimizar la adecuación constitucional de dos de las más relevantes administraciones independientes, como son el Tribunal de Defensa la Competencia y el Banco de España.

En relación con el Tribunal, se demandan mayores cotas de autonomía al sistema, toda vez que está fuertemente condicionado por el Servicio de Defensa de la Competencia, totalmente integrado en el Ministerio de Economía y único órgano competente para activar sus facultades supervisoras, permitiendo que las conductas anticompetitivas que cuentan con la anuencia del gobierno, difícilmente puedan ser objeto de una adecuada supervisión⁷⁵.

Asimismo, del Banco de España se reclama una mayor autonomía funcional, para adecuarse mejor a los principios constitucionales. Recordemos que algunas de las competencias supervisoras del sistema crediticio, son ejercidas directamente por órganos de la administración gubernamental, y muchos de los actos dictados por el banco son recurribles ante el Ministerio de Economía —pese a que su *auctoritas* haga difícilmente reversible, por ejemplo, un acto sancionador—⁷⁶.

VIII. CONCLUSIÓN

En la tradición jurídica continental, las administraciones públicas han sido consideradas el canal privilegiado por donde cruzan “todas las corrientes de poder”⁷⁷, e incluso, “el factor más importante de la vida en sociedad”⁷⁸. Igualmente, se ha llegado a afirmar que estamos ante una auténtica “revolución de las

74 *Supra*. V. Funciones y competencias. B. Competencias supervisoras: autorización, vigilancia y sanción.

75 FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A., *La competencia...* cit. págs. 129 y sigs.; 162 y sigs.; BERMEJO VERA, J., *La administración inspectora...* cit. pág. 39 y sigs.; NIETO GARCÍA, A., *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, pág. 231 y sigs.

76 MAGIDE HERRERO, M., *Límites...* cit. págs. 43, 402, 412. También debemos recordar que de acuerdo con los mismos principios constitucionales, parecía cuestionable la presencia de intereses cruzados entre un supervisor, todavía muy controlado por el gobierno, y la vigencia —hasta no hace mucho— de una gran participación de operadores sectoriales económicamente constituidos por capital oficial. *Vid.* SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., *Banca pública y mercado*, cit. pág. 395 y sigs.; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., *La nueva regulación económica*, en ARIÑO, GASPAS; DE LA CUÉTARA J.M.; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *El nuevo servicio público*, MP/UAM, Madrid, 1997, pág. 185 y sigs.

77 NIETO, A., *La ‘nueva’ organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1998. pág. 22.

78 GIANNINI, M.S., *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo*, INAP, Madrid, 1987, pág. 84.

organizaciones⁷⁹. Por ello parece justificado que la preocupación por la organización de la administración pública sea uno de los problemas centrales del actual derecho administrativo⁸⁰.

Como ha quedado claro a lo largo de este estudio, todas las administraciones que pueden considerarse pertenecientes a esta categoría, comulgan, por una parte, con la vocación institucional de contrarrestar, a través de su especial autonomía, la injerencia indebida del gobierno en la administración y, por otra, con el objetivo de ofrecer a sectores de especial sensibilidad económica y social, la credibilidad, independencia y neutralidad, que se exige de las administraciones públicas⁸¹.

También se ha expuesto cómo una administración independiente altera la tradicional relación vicarial de la administración pública frente al gobierno, y limita sus facultades para la designación, renovación y cesación de los altos cargos de la administración del Estado, así como sus atribuciones de dirección y control en el ejercicio de sus competencias, generando una valiosa producción doctrinal y jurisprudencial al respecto, orientada a solventar el problema de su difícil adecuación constitucional⁸².

Asimismo, hemos constatado a lo largo de este estudio dos características sustanciales, sobre las cuales queremos insistir.

En primer lugar, la asignación legal de competencias normativas generales a las administraciones independientes, no contraviene la Constitución española, siempre que, a diferencia de sus homólogas del derecho estadounidense, se garantice que no puedan formular una política pública autónoma y al margen de las del gobierno.

Y, en segundo lugar, constatamos que, desde la academia, los tribunales y el Parlamento, ha venido ganando importancia la tesis que radica toda la riqueza institucional de las administraciones independientes, en términos de neutralidad, eficiencia y profesionalidad, en el ejercicio de funciones supervisoras —autorización, vigilancia, y sanción— y complementarias —resolución de conflictos, investigación y asesoramiento—⁸³.

79 DUPUY, F., “¿Por qué es tan difícil reformar la administración pública?”, en OCDE, *El gobierno del futuro*, cit. págs. 237 y sigs.

80 RIVERO ORTEGA, R., *El estado vigilante...* cit. pág. 136 y sigs.

81 *Supra*. III. Justificación del sistema español de administraciones independientes.

82 *Supra*. V. Funciones y competencias; VI. Criterios de autonomía.

83 *Vid.* BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las administraciones independientes...* INAP; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2002, pág. 430 y sigs.; RALLO

En los años venideros, probablemente las administraciones independientes se vean incrementadas en número e importancia⁸⁴, toda vez que no estamos ante un fenómeno episódico y coyuntural⁸⁵, sino “ante una institución con una inequívoca voluntad de permanencia en el entramado institucional”⁸⁶.

Por consiguiente, seguirá siendo una materia necesitada de “urgente reflexión constitucional”⁸⁷, en procura de una teoría sistemática y plenamente satisfactoria⁸⁸.

Confiamos en que estas reflexiones compartidas con el lector, contribuyan al estudio de una institución que puede considerarse patrimonio común a los más destacados regímenes jurídicos europeos, y alienten el interés por el análisis de una de las piezas que, considerando su influencia en las reformas en curso en los más diversos sistemas jurídicos, seguirá protagonizando una serie de transformaciones de primera magnitud, en el porvenir de las instituciones jurídicas contemporáneas.

LOMBARTE, A., *La constitucionalidad...* cit. pág. 217 y sigs.; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *L'expérience espagnole en matière d'autorités administratives indépendantes...* cit. pág. 414 y sigs.; MAGIDE HERRERO, M., *Límites...* cit. págs. 116 y sigs.; 129 y sigs.; 242 y sigs.; 389 y sigs.; DESDENTADO DAROCA, E. *La crisis...* cit. pág. 153 y sigs.; TORNO MAS, J., *Las autoridades reguladoras de lo audiovisual*, MP, Madrid, 1999, pág. 76 y sigs.; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las administraciones independientes*, Tecnos, cit. págs. 186 y sigs.; 275 y sigs.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Reflexiones sobre las llamadas administraciones independientes”, en AA.VV., *Administración instrumental...* Madrid, 1994, pág. 435 y sigs.; PAREJO ALFONSO, L., “Prólogo”, en BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, *Las administraciones independientes*, Tecnos, cit. pág. 13; POMED SÁNCHEZ, L.A., *Fundamento y naturaleza jurídica...* cit. pág. 165 y sigs. Incluso el propio PARADA VÁSQUEZ parece acercarse a esta posición, relativizando la independencia de estas administraciones. PARADA VÁSQUEZ, R., “Las administraciones independientes”, en AA.VV., *Administración instrumental...* Madrid, 1994, pág. 656 y sigs.

84 ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos...* cit. pág. 76 y sigs.; SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., *Banca pública y mercado*. cit. pie de pág. 78, pág. 271.

85 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 8ª ed., Civitas, Madrid, 1997, pág. 419 y sigs.

86 SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., *Banca pública y mercado*. cit. pág. 271.

87 RALLO LOMBARTE, A., *La constitucionalidad...* cit. pág. 19. Asimismo, señala recientemente la profesora MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ que “la importancia constitucional del tema contrasta, hoy por hoy, con la escasa atención que le han dedicado los constitucionalistas españoles”. Vid. SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Autoridades independientes*. cit. pág. 31. Igualmente, es reveladora la también autorizada opinión de los profesores LUCIANO PAREJO al lamentar la desvalorización tradicional “entre nosotros del Derecho de la Organización” Vid. PAREJO ALFONSO, L., *Gobierno y administración...* cit. págs. 133, 152; y la reivindicación del carácter jurídico pleno del derecho de la organización realizada, entre otros, por el profesor ALFREDO GALLEGO ANABITARTE. Vid. GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *et. al. Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*. cit. pág. 17.

88 PAREJO ALFONSO, L., *El Estado social administrativo...* cit. pág. 217 y sigs.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *Estudios para la reforma de la administración pública*, INAP, Madrid, 2004.
- AA.VV., *Privatizaciones y liberalizaciones en España: balance y resultados*, (dir.) GASPAR ARIÑO, Comares, Granada, 2004.
- AA.VV., *El control jurídico de las privatizaciones de empresas*, Civitas, Madrid, 2003.
- AA.VV., *Comentarios a la ley del gobierno*, (coord.) CLARO J. FERNÁNDEZ CARNICERO, INAP, Madrid, 2002.
- AA.VV., *La administración pública española*, (dir.) JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, INAP, Madrid, 2002.
- AA.VV., *Economía de la Unión Europea*, (coord.) JOSEP MARÍA JORDÁN GALDUF, Civitas, Madrid, 2000.
- AA.VV., *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. III, (coord.) FRANCISCO SOSA WAGNER, TLB, Valencia, 2000.
- AA.VV., *Telecomunicaciones por cable*, (coord.) ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA y SALVADOR MONTEJO VELILLA, La Ley, Madrid, 2000.
- AA.VV., *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones. Ley 11/1998 de 24 de abril*, (coord.) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS DE LA CUADRA SALCEDO, Civitas, Madrid, 1999.
- AA.VV., *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, (coord.) JAVIER CREMADES y PABLO MAYOR MÉNDEZ, Madrid, 1999.
- AA.VV., *Régimen de las telecomunicaciones*, (coord.) JOSÉ FERNANDO MERINO MERCHÁN y MARÍA PÉREZ-UGENA COROMINA, Tecnos, Madrid, 1998.
- AA.VV., *Derecho de las telecomunicaciones*, (coord.) JAVIER CREMADES, La Ley, Madrid, 1997.
- AA.VV., *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, t. I, (coord.) PÉREZ MORENO A. IGO/ USevilla/ Civitas, Madrid, 1994.
- AA.VV., *Estudios sobre la Constitución española. Libro Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. III, Civitas, Madrid, 1991.
- ALLÍ ARANGUREN, JUAN-CRUZ, *Derecho administrativo y globalización*, Civitas, Madrid, 2004.
- ALONSO MAS, MARÍA JOSÉ, *La dirección de la política monetaria por el Banco de España*, RDBB, nº 67, Madrid, 1997.
- ÁLVAREZ GARCÍA, VICENTE; DUARTE MARTÍNEZ, RAFAEL, *Administración pública y electricidad*, Civitas, Madrid, 1997.
- ARAGÓN REYES, MANUEL, *Libertades económicas y Estado social*, McGraw-Hill, Madrid, 1995,

- ARIÑO, GASPAS; DE LA CUÉTARA J.M.; LÓPEZ DE CASTRO, L., *Principios de derecho público económico*, Comares, Granada, 1999.
- ARIÑO, GASPAS; DE LA CUÉTARA J.M.; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L., *El nuevo servicio público*, MP/UAM, Madrid, 1997.
- ARIÑO, GASPAS, *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, MP, Madrid, 1993.
- BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO, “Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios”, en *Gobierno y administración en la Constitución*, IEF, Madrid, 1988.
- BACIGALUPO, MARIANO, *La discrecionalidad administrativa*, MP, Madrid, 1997.
- BALLBÉ, MANUEL; PADRÓS, CARLOS, *Estado competitivo y armonización europea*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, D.C.
- BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el derecho español de la competencia*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- BACIGALUPO SAGGESE, MARIANO, *El derecho público ante la privatización y liberalización de los servicios de interés económico general: ¿repliegue o transformación?* BFD, nº 16, Madrid, 2000.
- BAUZÁ MARTORELL, FELIO J., *Aproximación a la ciencia de la administración*, Dykinson, Madrid, 1999.
- BELTRÁN DE FELIPE, MIGUEL, *Discrecionalidad administrativa y constitución*, Tecnos, Madrid, 1995.
- BERMEJO VERA, JOSÉ, *La administración inspectora*, RAP, nº 146, septiembre-diciembre, 1998.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, “Las administraciones independientes. Los entes independientes reguladores de los mercados y protección de los derechos”, en *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, “L’expérience espagnole en matière d’autorités administratives indépendantes”, en *Les autorités administratives indépendantes*, Conseil d’Etat, Rapport public 2001, Paris, 2001.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, *Las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BRIONES, JUAN; FOLGUERA JAIME; FONT ANDRÉN; NAVARRO EDURNE, *El control de concentraciones en la Unión Europea*, MP, Madrid, 1999.
- CARLÓN RUIZ, MATILDE, *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, REDA, nº 102, Madrid, 1999.
- CARUANA, JAIME, *La supervisión bancaria en la Unión Europea*, PEE/FCA nº 84-85, Madrid, 2000.

- CASES PALLARES, I., *Derecho administrativo de la defensa de la competencia*, MP, Madrid, 1995.
- CIRIANO VELA, CÉSAR D., *Principio de legalidad e intervención económica*, Atelier, Barcelona, 2000.
- CIRIANO VELA, CÉSAR D., *Administración económica y discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 1999.
- COSCULLUELA MONTANER, LUIS, *Manual de derecho administrativo*, 20ª ed, Civitas, Madrid, 2001.
- CRESPO MONTES, LUIS FERNANDO, *Mitos y ritos de la administración española*, INAP, Madrid, 2003.
- CRUZ FERRER, JUAN (DE LA), *Principios de regulación económica en la Unión Europea*, IEE, Madrid, 2002.
- CRUZ FERRER, JUAN (DE LA), *La liberalización de los servicios públicos y el sector eléctrico*, MP/BLRA, Madrid, 1999.
- CRUZ FERRER, JUAN (DE LA), “La administración institucional”, en *Derecho administrativo II*, EU, Madrid, 1998.
- DESDENTADO DAROCA, EVA, *La crisis de identidad del derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, TLV, Valencia, 1999.
- DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, *La estructura del gobierno en el derecho español*, DA, nº 215, Madrid, 1988.
- EDLEY JR., CHRISTOPHER, *Derecho administrativo. Reconocer el control judicial de la administración pública*, MAP, Madrid, 1994.
- ESTEVE PARDO, JOSÉ, *Autorregulación, génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002.
- FARIA, JOSÉ EDUARDO, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001.
- FAUS MOMPART, ESTEBAN MARÍA, *Regulación y desregulación. Notas para la historia de la banca española*, Península, Barcelona, 2001.
- FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, “Comentario a los artículos 15 a 21”, en *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Civitas, Madrid, 1999.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, MIGUEL A., *La competencia*, Alianza, Madrid, 2000.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Del arbitrio y de la arbitrariedad judicial*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2004.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Las transformaciones del derecho administrativo a resultas de las privatizaciones*, RAnAP, nº 39, Sevilla, 2000.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy*, RAP, nº 150, 1999.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *De la arbitrariedad de la administración*, Civitas, Madrid, 1997.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, “Reflexiones sobre las llamadas administraciones independientes”, en *Administración instrumental*, Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *La autonomía de los bancos centrales*, PEE, n° 43, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Los poderes normativos del Banco de España*, RDBB, n° 13, Madrid, 1984.
- FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO, *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002.
- FERNANDO PABLO, MARCOS, *Derecho general de las telecomunicaciones*, Colex, Madrid, 1998.
- FERNÁNDEZ ROJAS, GABRIEL, “Las autoridades administrativas independientes en Francia”, *Vniversitas*, n° 107, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004.
- FERNÁNDEZ ROJAS, GABRIEL, “La administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América”, *Vniversitas*, n° 106, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003.
- FONT I LLOVET, TOMÀS, *El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad*, REDC, n° 62, mayo, 2001.
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *et. al.*, *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, MP, Madrid, 2000.
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *et. al.*, *La influencia extranjera en el derecho administrativo español desde 1950 hasta hoy*, RAP, n° 150, Madrid, 1999.
- GALLEGO ANABITARTE ALFREDO; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA, *La nueva regulación del mercado del gas natural*, RAP n° 148, Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO, *Democracia, jueces y control de la administración*, Civitas, Madrid, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO, *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del derecho*, Civitas, Madrid, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de derecho administrativo*, vols. I y II, Civitas, Madrid, 2002.
- GARCÍA LLOVET, ENRIQUE, *Autoridades administrativas independientes y Estado de derecho*, RAP n° 131, Madrid, 1993.
- GARCÍA PELAYO, MANUEL, *Obras completas*, I y II, CEC, Madrid, 1991.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Tratado de derecho administrativo*, vol., I, 12ª edición, 1994 y vol. II, 10ª edición 1992, Tecnos, Madrid.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO, “Origen y evolución de las entidades instrumentales de las administraciones públicas”, en *Administración instrumental*, Madrid, 1994.

- GAY FUENTES, CELESTE, *La televisión ante el derecho internacional y comunitario*, MP, Madrid, 1994.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *La ética en la administración pública*, Civitas, Madrid, 2000.
- HERNÁNDEZ CASTILLA, NICOLÁS; DE CASTRO GARCIA MORATO, LUCIA, *Privatizaciones, liberalización y bienestar*, Comares/FER, Granada, 2000.
- HIERRO LIBORIO L., *Funciones del Tribunal de Defensa de la Competencia y principios reguladores del procedimiento*, REDA, n° 71, 1991.
- IGARTUA SALAVERRÍA, JUAN, *Discrecionalidad técnica, motivación y control jurisdiccional*, IVAP/Civitas, Madrid, 1998.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, FRANCISCO J., *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, ANTONIO, *Derecho público del mercado de valores*, Ceura, Madrid, 1989.
- LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ, “El real decreto ley 6/1996, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones”, en *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ GUERRA, LUIS, *Funciones del gobierno y dirección política*, DA, n° 215, Madrid, 1988.
- LÓPEZ PINA, ANTONIO, *División de poderes e interpretación*, Tecnos, Madrid, 1987.
- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, “Consejo de seguridad nuclear: un ejemplo de administración independiente”, en *Administración instrumental*, Madrid, 1994.
- MAGIDE HERRERO, MARIANO, *Límites constitucionales de las administraciones independientes*, INAP, Madrid, 2000.
- MALARET GARCÍA, ELISENDA, *La Comisión Nacional del Mercado de Valores (una aproximación a su configuración institucional)*, REDA, n° 76, 1992.
- MALEM SEÑA, JORGE F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona, 2002.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN, “La administración, función pública. La función pública del siglo XXI”, en *El derecho público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Civitas, Madrid, 1997.
- MARTÍN MATEO, RAMÓN, *Administración monetaria*, IEAL, Madrid, 1968.
- MARTÍN-RETORRILLO BAQUER, LORENZO, “Organismos autónomos y derechos fundamentales”, en *Administración instrumental*, Madrid, 1994.
- MARTÍN-RETORRILLO BAQUER, SEBASTIÁN, “Sistema bancario y crediticio”, en *Derecho administrativo económico*, vol. II, (dir.) SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, La Ley, Madrid, 1991.

- MARTÍN-RETORRILLO BAQUER, SEBASTIÁN, *El reto de una administración racionalizada*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983.
- MARTÍNEZ LAGE, SANTIAGO, *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, en GJCEC, 1998.
- MARTÍNEZ LAGE, SANTIAGO, *¿Órganos sectoriales de defensa de la competencia?*, en GJCEC, vol. 128, 1997.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, JOSÉ LUIS, “En torno a la nueva regulación de los servicios esenciales económicos en red”, en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*, TLB, Valencia, 2000.
- MAYOR MENÉNDEZ, PABLO, “Nuevas perspectivas en la regulación de las telecomunicaciones en España”, en *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, 1999.
- MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS, “La administración pública: naturaleza jurídica”, en *Administraciones públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998.
- MELERO ALONSO, EDUARDO, *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*, Lex Nova, Valladolid, 2005.
- MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL, *Organización central de la administración general del Estado*, DA n° 246-247, Madrid, 1997.
- MIR PUIGPELAT, ORIOL, *Globalización, Estado y derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2004.
- MONTERO PASCUAL, JUAN JOSÉ; SOUTO SOUBRIER, LUIS, “Telecomunicaciones y derecho de la competencia”, en *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, Madrid, 1999.
- MORELL OCAÑA, LUIS, “Los órganos centrales de la administración general del estado: los ministerios”, en *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.
- MORELL OCAÑA, LUIS, *Dirección de la administración pública por el gobierno y garantías de imparcialidad administrativa*, RAP, n° 156, 2001.
- MORELL OCAÑA, LUIS, *La objetividad de la administración pública y otros componentes de la ética de la institución*, REDA, n° 111, Civitas, Madrid, 2001.
- MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL, *La administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, UCIII de Madrid/BOE, Madrid, 1995.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Las modulaciones de las competencias de las comunidades autónomas por las regulaciones del mercado y las nuevas tecnologías*, RAP, n° 153, Madrid, 2000.
- NIETO, ALEJANDRO, *Servicio público y mercado*, vols. I y II, Civitas, Madrid, 1998.
- NIETO, ALEJANDRO, *Las limitaciones del conocimiento jurídico*, Trotta, Madrid, 2003.
- NIETO, ALEJANDRO, *El arbitrio judicial*, Ariel, Barcelona, 2000.

- NIETO, ALEJANDRO, *La "nueva" organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1998.
- NIETO, ALEJANDRO, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.
- NIETO, ALEJANDRO, "La administración sirve con objetividad los intereses generales", en *Estudios sobre la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1991.
- NIETO, ALEJANDRO, *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*, INAP, Madrid, 1986.
- OCDE, *El gobierno del futuro*, MAP, Madrid, 2003.
- OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, BOE, Madrid, 1997.
- ODRIOZOLA, MIGUEL, *Spain introduces mandatory merger control*, ECLR, vol. 20, Issue 6, August, 1999.
- ORRIOLS SALLÉS, MARÍA À.; ROCA SAGARRA, J., *Banco de España y estructura plural*, MP/EAPC, Madrid, 1997.
- PALMA FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS, "La libertad de mercado y la defensa de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones", en *Régimen de las telecomunicaciones*, Madrid, 1998.
- PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, *Derecho administrativo*, vol. II, MP, Madrid, 2002.
- PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, "La denegación del modelo de función pública", en *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.
- PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, "Las administraciones independientes", en *Administración instrumental*, IGO/USEvilla/Civitas, Madrid, 1994.
- PAREJA LOZANO, CARLES, *Los poderes de supervisión bancaria en el sistema federal norteamericano*, MP, Madrid, 1995.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Gobierno y administración pública en la Constitución española", en *La administración pública española*, INAP, Madrid, 2002.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *El estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la "crisis" de las prestaciones y los servicios públicos*, RAP, nº 153, Madrid, 2000.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *El reto de la eficaz gestión de lo público*, Sistema, nº 149, Madrid, 1999.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *La regulación del gobierno y la administración*, DA nº 246-247, Madrid, 1997.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Eficacia y administración*, INAP, Madrid, 1995.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La potestad normativa de las llamadas administraciones independientes: apuntes para un estudio del fenómeno", en *Administración instrumental*, IGO/USEvilla/Civitas, Madrid, 1994.

- PASCUAL Y VICENTE, JULIO, *Diccionario de derecho y economía de la competencia en España y Europa*, Civitas, Madrid, 2002.
- PEÑA FREIRE, ANTONIO, *La garantía en el estado constitucional de derecho*, Trotta, Madrid, 1997.
- POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, *Dos reformas recientes de la Ley de Autonomía del Banco de España*, RDBB n° 70, Madrid, 1998.
- POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, *Las potestades normativas del Banco de España tras la aprobación de su reglamento interno*, RDBB n° 67, Madrid, 1997.
- POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, *Régimen jurídico del Banco de España*, Tecnos, Madrid, 1996.
- POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, *Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes*, RAP n° 132, Madrid, 1993.
- PORRAS NADALES, ANTONIO J., *El derecho regulativo*, REP, n° 117, Madrid, 2002.
- RALLO LOMBARTE, ARTEMI, *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002.
- REMÓN PEÑALVER, J.; BUITRAGO MONTOSO, A., “La posición del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre la liberalización de las telecomunicaciones”, en *Derecho de las telecomunicaciones*, Madrid, 1997.
- RIVERO ORTEGA, RICARDO, *Introducción al derecho administrativo económico*, Ratio Legis, Salamanca, 2001.
- RIVERO ORTEGA, RICARDO, *El estado vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME, “Reformas y modernización de la administración pública”, en *La Administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA, *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, MP, Madrid, 2000.
- SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL, *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Civitas, Madrid, 2000.
- SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL, “La comisión del mercado de las telecomunicaciones”, en *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Madrid, 2000.
- SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL, *El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes*, REDA n° 42, Civitas, Madrid, 1984.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, MARÍA AMPARO, *Banca pública y mercado*, INAP, Madrid, 2000.
- SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA, *Autoridades independientes*, Ariel, Barcelona, 2002.
- SANTAMARÍA PASTOR, ALFONSO, *Principios de derecho administrativo general II*, Iustel, 2005.

- SENDÍN GARCÍA, MIGUEL ÁNGEL, *Regulación y servicios públicos*, Comares, Granada, 2003.
- SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO, *Derecho público de la competencia*, MP, Madrid, 1998.
- SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO, *Desregulación, privatización y derecho administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1993.
- SOUVIRON MORENILLA, JOSÉ MARÍA, *El proceso de liberalización y la nueva regulación de las telecomunicaciones*, Comares, Granada, 1999.
- SOUVIRON MORENILLA, JOSÉ MARÍA, *La actividad de la administración y el servicio público*, Comares, Granada, 1998.
- TERRÓN SANTOS, DANIEL, *Autoridades nacionales de reglamentación. El caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Comares, Granada, 2004.
- TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ, *Derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004.
- TORNOS MAS, JOAQUÍN, *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, MP, Madrid, 1999.
- TRIGO PORTELA, JOAQUÍN, *Veinte años de privatizaciones en España*, IEE, Madrid, 2004.
- VÁZQUEZ QUINTANA, JOSÉ MARIA, “Los retos de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones”, en *La Liberalización de las telecomunicaciones en el Mundo*, Madrid, 1999.
- VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS, “Tipología y derecho estatutario de las entidades instrumentales de las administraciones públicas”, en *Administración instrumental*, Madrid, 1994.
- VILLORIA MENDIETA, MANUEL, *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP, Madrid, 1996.
- VIVES, XAVIER, *Competencia, regulación y estabilidad del sistema bancario*, PEE n° 94, Madrid, 2002.