

PODERES NEUTRALES EXENTOS DE CONTROL GUBERNAMENTAL: REFLEXIONES CONSTITUCIONALES

ARTEMI RALLO LOMBARTE (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. UN INTENTO DE PRECISIÓN CONCEPTUAL Y DE CARACTERIZACIÓN: A. *El necesario acotamiento del concepto y de su casuística.*—B. *Notas definitorias.*—III. EMERGENCIA Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ÁMBITOS PÚBLICOS EXENTOS DE CONTROL GUBERNAMENTAL: PARADOJAS Y DISFUNCIONES POLÍTICO-CONSTITUCIONALES: A. *La dirección de la Administración como función del Gobierno: significado constitucional.*—B. *¿Existen títulos constitucionales específicos que amparan la existencia de Administraciones independientes del Gobierno?*—C. *Neutralidad, despolitización y tecnocracia.*—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

(*) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Jaime I de Castellón.

I. INTRODUCCIÓN

Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y, en concreto, desde 1980, la gestión de la *res publica* de nuestro país ha conocido un emergente, pero, al parecer, irreversible fenómeno conducente a la *despolitización de lo público*. Con una paradójica meta, «la neutralidad del Estado», el legislador español ha configurado novedosos instrumentos jurídicos para la gestión de lo público, no conocidos en el ordenamiento jurídico español pero ya ampliamente experimentados –y, también, cuestionados– en el Derecho comparado (1), que anticipan el triunfo de la técnica sobre la política.

La emergencia y avance progresivo de espacios del poder público dirigidos por autoridades técnicas y exentos de control gubernamental (o, cuanto menos, sometidos a un control extraordinariamente débil y limitado) nos impulsa a lanzar la voz de alarma, como desarrollaremos posteriormente, sobre sus implicaciones científicas y jurídico-constitucionales: ¿podríamos hallarnos, como en otras disciplinas (2) ha sido reiteradamente advertido, ante una *huida del Derecho constitucional*?

(1) Ante la abundancia de bibliografía al respecto, basten las referencias a COLLIARD Cl-A. y TIMSIT, G.: *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, Paris, 1988 y MANETTI, M.: *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.

(2) SALA ÁRQUER, J. M.: «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 75, 1992, pág. 399 y sigs.

Extrañamente, el estudio del fenómeno jurídico que nos ocupa, cuyas implicaciones político-constitucionales resultan evidentes, únicamente ha sido abordado por la doctrina administrativista (3). Sin resultar exhaustivo este elenco doctrinal (4), podemos afirmar que el tratamiento otorgado por la doctrina administrativa a la problemática constitucional derivada de la pujanza de estos nuevos ámbitos del poder público exentos de control resulta insuficiente.

(3) SALA ARQUER, J. M.: «El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 42, 1984, págs. 401 a 422; JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J.: «Los organismos autónomos neutrales», *Los organismos autónomos neutrales en el Derecho Público Español: Tipología y Régimen Jurídico*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, págs. 307 a 340; LAVILLA RUBIRA, J. J.: «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991, págs. 2045 a 2051; PARADA, R.: «Las Administraciones independientes», *Derecho Administrativo II*, Marcial Pons, Madrid, 1992, pág. 249 a 283; GARCÍA LLOVET, E.: «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho», *Revista de Administración Pública*, n.º 131, 1993, págs. 61 y sigs.; POMED SÁNCHEZ, L. A.: «Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes», *Revista de Administración Pública*, n.º 132, 1993, págs. 117 a 169; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1993, págs. 414 a 417; BETANCOR RODRIGUEZ, A.: *Las Administraciones independientes. Un reto para el Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1994.

(4) Junto al tratamiento general del tema por parte de los autores anteriormente citados, entre otros trabajos que abordan su estudio desde perspectivas parciales pueden consultarse: JIMÉNEZ BLANCO, A.: *Derecho Público del Mercado de Valores*, ed. CERA, Madrid, 1989, págs. 97 y 98; MALARET, E.: «La Comisión Nacional del Mercado de Valores (una aproximación a su configuración institucional)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 76, 1992; LÓPEZ RAMÓN, F.: «El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de Administración independiente», *Revista de Administración Pública*, n.º 126, 1991; ESTEVE PARDO, J.: *Régimen Jurídico-Administrativo de la Televisión*, INAP, Madrid, 1984 y «Servicio público de televisión y garantía de la institución de la opinión pública libre», *Revista de Administración Pública*, n.º 123, 1990; FERNÁNDEZ, T. R.: «Los poderes normativos del Banco de España», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, n.º 13, 1984; GUAITA MARTORELL, A.: «Las otras Administraciones del Estado», *Gobierno y Administración en la Constitución*, tomo I, IEF, Madrid, 1988; CANO MATA, A.: «Administración electoral española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 59, 1988.

Por contra, a falta de estudios completos sobre el tema, entre la doctrina constitucionalista siquiera las posiciones de principio resultan notoriamente escasas e, incluso, divergentes. Por un lado, López Guerra (5) niega tajantemente la existencia de «ámbitos exentos» al control parlamentario atendiendo a los preceptos constitucionales que encomiendan a las Cortes el control de la acción del Gobierno y Rubio Llorente (6) pone de manifiesto sus dudas sobre la eficacia de estas técnicas y las dificultades de acomodo de las mismas en el régimen parlamentario español.

Mayores simpatías con esta novedosa realidad jurídico-política ha mostrado, en fecha más reciente, Solozábal quien ha defendido, tomando como ejemplo la Administración electoral, que la existencia de ésta no sólo indica que «la Administración independiente es posible en nuestro sistema institucional, sino que ofrece un modelo disponible de organización pública para el rendimiento de unas actividades o servicios en los que la neutralidad ideológica es esencial» (7). No es menos cierto, sin embargo, que este mismo autor admite las dificultades de comprensión constitucional que alberga un modelo de Administra-

(5) LÓPEZ GUERRA, L.: «La posición constitucional del Gobierno», *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, IEF, Madrid, 1988, pág. 30.

(6) RUBIO LLORENTE, F.: «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, IEF, Madrid, 1988, págs. 161 y 162.

(7) SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, J. J.: «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 39, 1993, pág. 73.

De forma implícita, por el contrario, E. ARNALDO ALCUBILLA niega la generalización y vigencia real del término Administración independiente, al reservar este calificativo para la Administración electoral: «Una Administración independiente en cuanto está exenta de cualquier tutela no solamente de la Administración del Estado o de los entes territoriales, sino también de las Cortes Generales, lo que la convierte realmente en la *única Administración verdaderamente independiente* en cuanto no sujeta al control ni del Ejecutivo ni del Legislativo; lógicamente sí al control judicial» («Las Juntas Electorales: naturaleza y competencias», ponencia en las *IV Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1992, pág. 11). En el mismo sentido, del mismo autor, «La Administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 40, 1994, págs. 82 y 83.

ción con fines propios y desligada del principio de jerarquía y los peligros que se derivan de su existencia (8). Por último, Aragón Reyes (9) entiende que una interpretación «constitucionalmente adecuada» exige que el Gobierno, *políticamente responsable* de la actuación de estas entidades informe sobre ellas a las Cámaras y, por ende, se someta a su control parlamentario.

No resulta exagerado afirmar que las líneas anteriores comprenden la totalidad de los pronunciamientos formulados por la doctrina constitucionalista respecto a la adecuación constitucional de los nuevos espacios libres de control gubernamental (10). Este trabajo pretende contribuir a dar respuestas a los

(8) J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, por tanto, advierte, también, del problema «de la adecuación constitucional de esta alternativa que parece cuestionable porque se opone a la comprensión constitucional de la Administración como organización meramente instrumental, sin fines propios, de cuya actuación responde el Gobierno que asume su dirección en favor de una concepción de la Administración con fines independientes y ajena a una dirección política. Esto es cierto como también lo es que el tipo de la Administración independiente recuerda algunos intentos como el de descentralización funcional que realmente se han entendido en España como pretensiones de corporativismo o ejemplos de poderes exentos» («Ordenación jurídica de la Televisión en España», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 5, 1993, pág. 38).

(9) M. ARAGÓN REYES, por consiguiente, en lugar de negar la ausencia de acomodo constitucional de estos ámbitos públicos exentos de control gubernamental, salva su existencia proponiendo una interpretación constitucional que implica al Gobierno en la dirección y responsabilidad de estos entes: «Aunque sobre tales entidades el Gobierno no tenga, en sentido jurídico estricto, la 'dirección', como sí la tiene sobre la Administración, no puede negarse que respecto de ellas el Gobierno, tiene, desde luego, la 'responsabilidad'. Responsabilidad (derivada no de la dirección jurídica, pero sí de la «dirección política» a la que también alude el art. 97 CE) que dota de relieve 'público' a esas entidades (por muy 'privada' o 'autónoma' que sea su formalización aparente o instrumental) y que obliga al Gobierno, en consecuencia, a informar de ellas a las Cámaras y a someterse en esa materia al control parlamentario» («Información parlamentaria y función de control», *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, CEC, Madrid, 1995, pág. 31).

(10) La escasez de los estudios doctrinales aludidos resulta plenamente acorde con el eximio tratamiento otorgado por el constitucionalista al Gobierno: «... no hay lección más frustrante para el constitucionalista que la dedicada al Gobierno. En ningún otro momento en la exposición de la asignatu-

interrogantes que se nos suscitan desde un análisis constitucional del tema que nos ocupa.

¿Permite la Constitución española de 1978 la existencia de espacios públicos exentos de control gubernamental? Las dudas sobre su constitucionalidad se plantean a partir de una sencilla lectura del texto constitucional. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1) cuyos poderes emanan del pueblo español (art. 1.2) y cuya forma de gobierno es la Monarquía parlamentaria (art. 1.3). Las Cortes Generales, «patrón-oro» (11) de nuestro sistema democrático, representan al pueblo español (art. 66.1) y, ejerciendo la «centralidad» de nuestro régimen parlamentario, dan vida al Ejecutivo (arts. 99 y 100), pero, por contra, controlan la acción del Gobierno (art. 66.2), es decir, la dirección que éste efectúa sobre la política interior y exterior, sobre la Administración civil y militar y sobre la defensa del Estado (art. 97).

En otras palabras, el principio democrático impregna el régimen parlamentario de gobierno consagrado por la Constitución española sin fisuras. Parlamento y Gobierno –depositario directo el primero de la soberanía popular– articulan sus relaciones garantizando, de forma mediata o inmediata, la vigencia efectiva del mandato constitucional: los poderes del Estado emanan del pueblo español. La confianza depositada en el Ejecutivo por el Legislativo y la responsabilidad que, en justa contrapartida, puede exigir el segundo al primero, sólidos

ra se es tan consciente de la importancia del tema que se va a tratar y en el que, sin embargo, es tan poco lo que se tiene que decir desde una perspectiva constitucional. La distancia entre la importancia del Gobierno como órgano del Estado y lo que la Constitución dice de él es tan enorme, tan asombrosa, que su exposición no puede no dejar una inmensa sensación de vacío. En efecto, todo el mundo, por muy pocos estudios que tenga o, mejor dicho, cuantos menos estudios tenga más todavía, sabe que el Gobierno es una institución importantísima en la vida del Estado. Tanto en la vida política como económica del mismo. Para la sociedad en general el Estado es el Gobierno y la Administración Pública que de él depende ...» (PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 516).

(11) PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional...*, pág. 515.

principios sobre los que se asienta el régimen parlamentario diseñado por el constituyente, garantizan la cuadratura del círculo democrático. Para verificar la vigencia de éste, en consecuencia, el Gobierno, legitimado democráticamente por el Parlamento, deberá responder políticamente ante éste de toda acción gubernamental.

El problema que nos ocupa se planteará en toda su magnitud y trascendencia cuando se constata que ámbitos de gestión pública, más o menos amplios, son sustraídos por el legislador a la dirección y control gubernamental. En buena lógica y justo corolario, el Gobierno no debiera responder políticamente ante el Parlamento de la gestión protagonizada en dichos ámbitos. En conclusión, los espacios libres de control gubernamental pervivirían ajenos a la razón del Estado democrático. Numerosos son los matices que merecen estas afirmaciones pero, al mismo tiempo, no pocos los interrogantes que nos suscitan. Las próximas líneas constituirán un intento de respuesta a los mismos.

II. UN INTENTO DE PRECISIÓN CONCEPTUAL Y DE CARACTERIZACIÓN

A. *El necesario acotamiento del concepto y de su casuística*

La exagerada imprecisión del término «*poderes neutrales exentos de control gubernamental*», utilizado en el título de este trabajo y siendo susceptible de crítica, resulta absolutamente deliberada. Arriesgada expresión ésta, máxime si tenemos en cuenta que, como se señalará posteriormente, no existen en nuestro ordenamiento jurídico, en rigor técnico-jurídico, los aludidos ámbitos públicos exentos de control gubernamental (12). La única virtud atribuible a la utilización de este tér-

(12) Compartimos plenamente la opinión de E. ARNALDO ALCUBILLA (*op. cit.*, pág. 11) para quien la única Administración verdaderamente independiente de nuestro ordenamiento no es otra que la Administración electoral. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, confi-

mino radica es su generalidad y, en consecuencia, en el otorgamiento de un marco conceptual que incluye numerosas realidades cuya identificación con dicho término negaremos a través de un intento de precisión conceptual y de caracterización.

De entrada, no resulta satisfactoria, a nuestros efectos, la relación de sujetos y esferas del poder público a los que Lavilla Rubira (13) declara exentos del control parlamentario. Este autor distingue entre ámbitos del poder público que gozan de autonomía constitucionalmente garantizada (Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Universidades y poderes

gura una Administración electoral (Juntas y Mesas electorales) plenamente desvinculada de los poderes políticos (Legislativo y Ejecutivo). En propiedad, este es el único ejemplo válido de ámbito público exento de control. En idéntico sentido, J. J. LAVILLA RUBIRA afirma que la Administración electoral constituye «uno de los pocos casos –si no el único– en que es admisible la existencia de una Administración verdaderamente independiente, incluso del Poder Legislativo» («Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad»..., pág. 2047).

(13) LAVILLA RUBIRA, J. J.: «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad»..., págs. 2045 a 2051).

Similar extenso criterio inspira el análisis otorgado por R. PARADA a las «Administraciones independientes» (*Derecho Administrativo II*, Marcial Pons, Madrid, 1992, págs. 249 a 283) al distinguir entre «supuestos de autonomía institucional constitucionalmente garantizada» y «Administraciones independientes no previstas en la Constitución». Tras afirmar que «no todos los órganos que cita la Constitución, al margen del Poder Judicial y del Parlamento, pueden ser catalogados como Administraciones independientes» –excluyendo expresamente al Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado y Consejo Económico y Social–, el autor admite la existencia de supuestos de autonomía institucional constitucionalmente garantizada (Consejo de Universidades, Consejo de la Juventud de España y Ente Público Radio Televisión Española), asimilados al concepto de Administraciones independientes, y de otras manifestaciones de éstas no previstas en la Constitución (Consejo de Seguridad Nuclear, Administración Electoral, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Tribunal de Defensa de la Competencia) (*op. cit.*, págs. 270 a 278 y «Administración Independiente (Introducción)», *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I, Civitas, Madrid, 1995, págs. 286 a 290).

públicos comunitarios), aquéllos cuya independencia es necesaria para el ejercicio de sus funciones (jueces y magistrados, Consejo General del Poder Judicial, Ministerio Fiscal y Administración electoral) y aquéllos cuya exención de control resulta dudosamente justificada (Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Seguridad Nuclear y Banco de España). La disconformidad con esta clasificación radica en las siguientes razones.

En primer lugar, la distribución vertical del poder operada con la organización territorial del poder prevista en la Constitución de 1978 exige ubicar en planos inconexos las relaciones interorgánicas de los niveles estatal, autonómico y local. Independientemente de que en los ámbitos de gestión local y autonómica pueda reproducirse la problemática aquí estudiada —la existencia de ámbitos de gestión política exentos de control local o autonómico—, sólo es objeto de nuestro interés la proyección de este fenómeno en las relaciones interorgánicas del Estado.

En segundo lugar, resulta de todo punto inadmisibles la consideración de los órganos e instituciones constitucionales o con relevancia constitucional como ámbitos de la gestión pública exentos de control gubernamental. La moderna arquitectura constitucional —heredera pero, al mismo tiempo, superadora de la sencilla configuración del Estado liberal-minimalista basada en la triada clásica de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial— se proyecta, por un lado, en la previsión constitucional de órganos bien desvinculados bien relativamente insertos en cualquiera de los poderes clásicos (Tribunal Constitucional), Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas o Consejo de Estado) y, por otro, en la consolidación de un poderoso Ejecutivo, al que se encomienda el cumplimiento de la mayoría de las exigencias del Estado Social, cuyo predominio «no sólo se mantiene sino que se acentúan en la medida en que se transforma y desaparece el Estado Social» (14).

(14) DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado Social*, PPU, Barcelona, 1986, pág. 70.

Así las cosas, conviene apuntar una obligada diferenciación entre el ejercicio de funciones públicas «no políticas» y la «gestión política» de poderes públicos. Existen órganos e instituciones (Tribunal Constitucional, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, jueces y magistrados o Ministerio Fiscal) que tienen atribuidas constitucionalmente determinadas funciones públicas alejadas de la lógica de «lo político» y que quedan, en consecuencia, al margen de nuestra reflexión sobre espacios públicos, plenamente ubicados en el campo de las decisiones políticas, ajenos a los principios de confianza y responsabilidad políticas y, por consiguiente, susceptibles de quebrar la vigencia del principio democrático.

Bien entendido, no obstante, que la Constitución, salvo las remisiones realizadas al legislador para la configuración legal de las instituciones u órganos anteriormente señalados, no autoriza expresamente ningún ámbito de la gestión pública independiente o autónomo de los poderes legislativo o ejecutivo (15). Ni tan siquiera, por ejemplo, el reconocimiento de la autonomía de las Universidades (art. 27.10) debiera *prima facie* entenderse como una garantía de plena independencia en la gestión del servicio público de la enseñanza universitaria.

En tercer lugar, la expresión «poderes neutrales exentos de control gubernamental» adquiere plena validez en relación con el ejercicio de funciones públicas sometidas a decisión política, esto es, al amplísimo ámbito material sobre el que el legislador ejerce la potestad legislativa, y aprueba los Presupuestos, y sobre el que el Gobierno, sometido al control parlamentario, ejerce su dirección y ejecución. El moderno Estado Social, como se

(15) En puridad, únicamente cabe entender expresamente excluida por la Constitución del principio de responsabilidad política una pequeña esfera de la gestión pública: la gestión de la Casa Real. Así lo pone de manifiesto el artículo 65 de la Constitución: «1. El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma. 2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa».

observará fácilmente, ha supuesto una frenética expansión de este ámbito material sobre el que la decisión política constituye el único criterio válido para ejercer la autoridad pública.

Así las cosas, el criterio delimitador expuesto nos permite adoptar un concepto más claro y restringido –a pesar de la vastedad del ámbito material sobre el que se pretende aplicar– de los ámbitos públicos exentos de control gubernamental. La doctrina mayoritaria (16), con matices, ha limitado la aplicación de este término a un elenco restringido de supuestos: *Ente Público de Radio y Televisión Española, Consejo de Seguridad Nuclear, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Agencia de Protección de Datos*.

B. Notas definitorias

El fenómeno jurídico-político que nos ocupa no presenta idénticas características en sus manifestaciones. Ninguna de las instituciones y órganos recién reseñados responden a un mismo patrón. Las dificultades para su caracterización, por tanto, resultan obvias y únicamente podrán ser salvadas a través de un esfuerzo generalizador –siempre, en consecuencia, teñido de cierta falta de adecuación exacta a la realidad–.

a) Imprecisión terminológica

«Administraciones independientes», «autoridades administrativas independientes», «organismos autónomos neutrales»,

(16) SALA ARQUER, J. M.: «El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes»..., págs. 401 a 422; JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J.: «Los organismos autónomos neutrales»..., págs. 307 a 340; GARCÍA LLOVET, E.: «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho»..., págs. 61 y sigs.; POMED SÁNCHEZ, L. A.: «Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes»..., págs. 117 a 169; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*..., págs. 414 a 417; BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Las Administraciones independientes. Un reto para el Estado Social y Democrático de Derecho*...

«espacios libres de control gubernamental» o «entes neutrales de gestión» son todas ellas expresiones que proliferan doctrinalmente pero que no gozan, como se ha podido observar, de reconocimiento legal. Siendo la primera de ellas la que priorosamente se abre camino, la independencia o neutralidad de estos ámbitos públicos no derivará de un acuñamiento legal inexistente sino de la configuración normativa otorgada por el legislador (17).

b) Desvinculación del Gobierno

«Independencia», «neutralidad» o «autonomía» son notas que, indistintamente, pretenden poner en evidencia la desvinculación existente, en mayor o menor grado, entre el Gobierno y las Administraciones independientes. La relevancia de este fenómeno, eje medular de la cuestión que estudiamos, radica en que implica una quiebra sustancial de la relación de instrumentalidad existente, en términos generales, entre la Administración y el Gobierno. La emergencia de una Administración con fines propios supone, sin lugar a dudas, la ruptura de la relación clásica Administración-Gobierno-Parlamento.

No existe, sin embargo —como ya se apuntó en páginas anteriores—, «exención» de control gubernamental sobre estos ámbitos públicos (excepto en la Administración electoral). La superación de la relación de jerarquía clásica no impide el mantenimiento de mecanismos que en mayor o menor medida impliquen cierto sometimiento de estos ámbitos públicos de gestión

(17) Resulta obligado advertir, a pesar de la terminología utilizada, como afirman E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, que «las cosas no son, ni mucho menos, tan dramáticas como en algún caso se quiere presentar. La 'independencia' de la que un tanto abusivamente se habla nunca es total, ni es total tampoco la ruptura de los vínculos que unen a estas autoridades con el Gobierno y con el Parlamento, que no queda a resultas de la 'independencia' gubernamental de aquéllas desapoderado para llevar a cabo la función de control del Poder Ejecutivo que le asigna el artículo 66.2 de la Constitución» (*Curso de Derecho Administrativo*, vol. I., pág. 416).

al Gobierno: nombramiento de sus directivos (18), participación en sus órganos de dirección o asesoramiento (19), régimen de

(18) Artículo 10.1 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión: «El Director general será nombrado por el Gobierno, oído el Consejo de Administración»; artículo 5 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «1. El Presidente y Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear... 2. Serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria y Energía... 3. El Secretario general del Consejo de Seguridad Nuclear será designado por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria y Energía...»; artículo 17 de la Ley 14/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores: «La Comisión Nacional del Mercado de Valores estará regida por un Consejo... Dicho Consejo está compuesto por: a) Un Presidente y un Vicepresidente, que serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda... b) El Director General del Tesoro y Política Financiera y el Subgobernador del Banco de España... c) Tres Consejeros, nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda...»; artículo 35.1 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal: «El Director de la Agencia de Protección de Datos dirige la Agencia y ostenta su representación. Será nombrado... mediante Real Decreto...»; artículo 24 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «1. El Gobernador del Banco de España será nombrado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno... 2. El Subgobernador será designado por el Gobierno, a propuesta del Gobernador... 3. Los seis Consejeros serán designados por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, oído el Gobernador...».

(19) Artículo 10.3 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión: «El Director General será el órgano ejecutivo de RTVE y asistirá con voz y voto a las reuniones de su Consejo de Administración...»; artículo 37 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal: «El Director de la Agencia de Protección de Datos estará asesorado por un Consejo Consultivo compuesto por... Un representante de la Administración Central, designado por el Gobierno...»; artículo 20.3 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «El Ministro de Economía y Hacienda o el Secretario de Estado de Economía podrán asistir, con voz y sin voto, a las reuniones del Consejo cuando lo juzguen necesario a la vista de la especial trascendencia de las cuestiones que vayan a considerarse. También podrán someter una moción a la deliberación del Consejo de Gobierno».

retribuciones (20), régimen de impugnación de actos (21), aprobación de los ejercicios contables (22), tenue adecuación de sus decisiones a las directrices gubernamentales (23), obligación de información (24) y asesoramiento (25) y configuración del esta-

(20) Artículo 27 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «La retribución y demás condiciones de empleo del Gobernador, del Subgobernador y de los Consejeros serán fijadas por el Ministro de Economía y Hacienda...».

(21) Artículo 2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «1... 2. Los actos administrativos que dicte el Banco de España en el ejercicio de otras funciones, así como las sanciones que imponga, serán susceptibles de recurso ordinario ante el Ministerio de Economía y Hacienda...».

(22) Artículo 4.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «...Corresponderá al Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, aprobar el balance y cuentas del ejercicio del Banco...».

(23) Artículo 21 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión: «El Gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de RTVE y, previa consulta al Consejo de Administración, hacerlas cumplir»; artículo 3 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear; artículos 25 a 30 de la Ley 14/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores; artículo 7.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «El Banco de España definirá y ejecutará la política monetaria, con la finalidad primordial de lograr la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, la política monetaria apoyará la política económica general del Gobierno».

(24) Artículo 10.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «El Banco de España dará cuenta regularmente... al Gobierno de los objetivos y ejecución de la política monetaria, debiendo informarles, en su caso, de los obstáculos que dificultan a ésta el mantenimiento de la estabilidad de precios. A tal efecto, el Gobernador del Banco de España podrá ser revocado... para que asista con tal finalidad a las reuniones del Consejo de Ministros o a las de su Comisión Delegada para Asuntos Económicos.»

(25) Artículo 13 de la Ley 14/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores: «...La Comisión Nacional del Mercado de Valores asesorará al Gobierno y al Ministro de Economía y Hacienda... en las materias relacionadas con los mercados de valores, a petición de los mismos o por iniciativa propia. Podrán también elevar a aquéllos propuestas sobre las medidas o disposiciones relacionadas con los mercados de valores que estime necesarias. Elaborará y dará publicidad a un informe anual en el que refleje su actuación y la situación general de los mercados de valores...».

tuto orgánico (26). Por contra, adquieren especial relieve las previsiones legales dirigidas a limitar, restringir o excluir la intervención gubernamental en la gestión de estos espacios públicos: definición de la naturaleza de la entidad administrativa (27), agotamiento de la vía administrativa en el régimen de impugnación de actos (28), relativa autonomía presupuestaria (29), concreción legal de amplios ámbitos públicos de direc-

(26) Artículo 1.1 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «...Se regirá por un Estatuto propio elaborado por el Consejo y aprobado por el Gobierno...»; artículo 34.2 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal: «La Agencia de Protección de Datos... se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y en un Estatuto propio que será aprobado por el Gobierno...».

(27) Artículo 1.1 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «Se crea el Consejo de Seguridad Nuclear como Ente de Derecho Público, independiente de la Administración Central del Estado...»; artículo 34.2 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal: «La Agencia de Protección de datos es un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones...»; artículo 1.1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «El Banco de España es una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. En el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines actuará con autonomía respecto a la Administración del Estado...».

(28) Artículo 2.1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «Los actos administrativos que dicte el Banco de España en el desarrollo de las funciones previstas en la Sección 1.^a (*Política monetaria*) y el artículo 15 (*emisión de moneda*) del capítulo II de esta Ley, así como las sanciones impuestas como consecuencia de la aplicación de estas normas, pondrán fin a la vía administrativa».

(29) Artículo 1.3 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «El Consejo elaborará el anteproyecto de su Presupuesto anual de acuerdo con lo previsto en la Ley General Presupuestaria y lo elevará al Gobierno para su integración en los Presupuestos Generales del Estado»; artículo 14 de la Ley 14/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores: «...La Comisión Nacional del Mercado de Valores elaborará anualmente un anteproyecto de presupuesto... y lo remitirá a éste para su elevación al acuerdo del Gobierno y posterior remisión a las Cortes Generales...»; artículo 35.6 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal: «La Agencia de Pro-

ción y ejecución política autónoma (30) o inamovilidad de los cargos y supuestos tasados de cese (31).

tección de Datos elaborará y aprobará con carácter anual el correspondiente anteproyecto de presupuesto y lo remitirá al Gobierno para que sea integrado, con la debida independencia, en los Presupuestos Generales del Estado»; artículo 4.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «La propuesta de Presupuestos de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España, una vez aprobada por su Consejo de Gobierno según el artículo 21.1 g), será remitida al Gobierno, que la trasladará a las Cortes Generales para su aprobación...».

(30) Artículo 8 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión; artículo 2 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear; artículo 13 de la Ley 14/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores: «Se crea la Comisión Nacional del Mercado de Valores, a la se encomiendan la supervisión e inspección de los mercados de valores y de la actividad de cuantas personas físicas y jurídicas se relacionan en el tráfico de los mismos...»; artículo 36 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal; Capítulo II de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.

(31) Artículo 12 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión: «1. El Gobierno podrá cesar al Director General, oído el Consejo de Administración, mediante resolución motivada por alguna de las siguientes causas: a) Imposibilidad física o enfermedad superior en su duración a seis meses continuos. b) Incompetencia manifiesta o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos a que se refieren los artículos 3 y 4 de este Estatuto. c) Condena por delito doloso...»; artículo 7 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «1. El Presidente y Consejeros de Seguridad Nuclear cesarán por las siguientes causas: a) Por cumplir setenta años. b) Por finalizar el período para el que fueron designados. c) A petición propia. d) Por estar comprendidos en alguna de las incompatibilidades establecidas en esta Ley. e) Por decisión del Gobierno mediante el mismo trámite establecido para el nombramiento, cuando se les considere incapacitados para el ejercicio de sus funciones o por dejar de atender con diligencia los deberes de su cargo...»; artículo 20 de la Ley 14/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores: «El Presidente y el Vicepresidente cesarán en su cargo por las causas siguientes: a) Expiración del término de su mandato. b) Renuncia aceptada por el Gobierno. c) Separación acordada por el Gobierno por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida o condena por delito doloso, previa instrucción de expediente por el Ministerio de Economía y Hacienda...»; artículo 35 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal: «... 2. Ejercerá sus funciones con plena independencia y obje-

c) Intensificación de la intervención parlamentaria

El debilitamiento de la relación Gobierno-Administración Independiente se traduce, sin embargo, en un paradójico robustecimiento de las funciones parlamentarias. El círculo clásico de relación Parlamento-Gobierno-Administración se desmorona, en estos supuestos, y aflora un vínculo Administración Independiente-Parlamento que no sólo se manifiesta en el ejercicio del paradigmático control parlamentario sobre la acción gubernamental sino que encuentra otras muchas manifestaciones –ajenas al modelo parlamentario tradicional–: Intervención mayoritariamente cualificada de las Cortes Generales en el nombramiento y cese de los órganos directivos –designándose, incluso, a parlamentarios– (32), creación de órganos parlamen-

tividad y no estará sujeto a instrucción alguna en el desempeño de aquéllas.

3. El Director de la Agencia de Protección de Datos sólo cesará antes de la expiración del período a que se refiere el apartado 1 a petición propia o por separación acordada por el Gobierno, previa instrucción de expediente, en el que necesariamente serán oídos los restantes miembros del Consejo Consultivo, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad sobrevenida para el ejercicio de su función, incompatibilidad o condena por delito doloso»; artículo 25.4 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «El Gobernador, el Subgobernador y los Consejeros no natos cesarán por las causas siguientes: a) Expiración de su mandato. b) Renuncia, que surtirá efectos por la mera notificación al Gobierno o, en cuanto a la condición de miembro de la Comisión Ejecutiva, por la comunicación al Consejo de Gobierno. c) Haber alcanzado los setenta años de edad. d) Separación acordada por el Gobierno, por incapacidad, permanente para el ejercicio de su función, incumplimiento grave de sus obligaciones, incompatibilidad sobrevenida o procesamiento por delito doloso...».

(32) Artículo 7 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y Televisión: «1. El Consejo de Administración estará compuesto por doce miembros, elegidos para cada Legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara...»; artículo 5 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «1. El Presidente y Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear... 2. Serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previa comunicación al Congreso de los Diputados. El Congreso a través de la Comisión competente y por acuerdo de los tres quintos de sus miembros, manifestará su aceptación o veto razonado en el plazo de un mes a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa del Congreso,

tarios de control directo (33), control parlamentario específicamente presupuestario (34) u obligación de información directa y periódica a las Cámaras (35).

se entenderán aceptados los correspondientes nombramientos...»; artículo 37 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal: «El Director de la Agencia de Protección de Datos estará asesorado por un Consejo Consultivo compuesto por los siguientes miembros: Un diputado, propuesto por el Congreso de los Diputados. Un Senador, propuesto por la correspondiente Cámara...»; artículo 24.1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «... Con carácter previo al nombramiento del Gobernador, el Ministro de Economía y Hacienda comparecerá en los términos previstos en el artículo 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados ante la Comisión competente, para informar sobre el candidato propuesto...».

(33) Artículo 26 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión: «Se constituirá una Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados de conformidad con lo que disponga el Reglamento de la Cámara. Esta Comisión ejercerá el control de la actuación de RNE, RCE y RTVE de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios».

(34) Artículo 30 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión: «1. Se rendirán cuentas periódicamente de la gestión presupuestaria ante la Comisión Parlamentaria a que se refiere el artículo 26...».

(35) Artículo 1.1 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «... el Consejo de Seguridad Nuclear... se regirá por un estatuto propio... de cuyo texto dará traslado a las Comisiones de Industria y Comercio de ambas Cámaras antes de su publicación...»; artículo 11 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «El Consejo de Seguridad Nuclear elevará semestralmente al Congreso de los Diputados y al Senado un informe sobre el desarrollo de sus actividades»; artículo 32.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «El Banco de España dará cuenta regularmente a las Cortes Generales... de los objetivos y ejecución de la política monetaria, debiendo informarles, en su caso, de los obstáculos que dificultan a ésta el mantenimiento de la estabilidad de precios. A tal efecto, el Gobernador del Banco podrá ser convocado, de conformidad con los Reglamentos parlamentarios, a cualesquiera de las Comisiones del Congreso o del Senado o mixtas de ambas Cámaras...».

d) Despolitización y sublimación de lo técnico en la gestión pública

Por último, la aparición de ámbitos de gestión pública gradualmente desvinculados de la dirección y control gubernamentales y sobre los que el Parlamento ejerce un inusual control e intervención ha ido acompañada de un desplazamiento de «lo político» en favor de «lo técnico». La gestión de estos ámbitos públicos queda reservada a «los expertos» quienes, a su reconocida competencia, deberán unir la neutralidad ideológica y la ausencia de directrices gubernamentales (36) para la feliz consecución de las funciones que legalmente les son atribuidas. La concreción legal de este proceso de tecnocratización de la gestión pública encontrará su plasmación en la restricción de la facultad gubernamental —o parlamentaria— de designación de los órganos directivos en favor de aquellos sujetos que reúnen específicas características (nacionalidad, formación, titulación, etc.) (37).

(36) Artículo 10.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «... ni el Gobierno ni ningún otro órgano podrán dar instrucciones al Banco de España sobre los objetivos o la ejecución de la política monetaria».

(37) Artículo 7.1 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión: «El Consejo de Administración estará compuesto por doce miembros, elegidos... entre personas de relevantes méritos profesionales»; artículo 5.1 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear: «El Presidente y Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear serán designados entre personas de conocida solvencia dentro de las especialidades de seguridad nuclear, tecnología, protección radiológica y del medio ambiente, medicina, legislación o cualquier otra conexa con las anteriores, así como en energía en general o seguridad industrial, *valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio*»; artículo 17 de la Ley 14/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores: «La Comisión Nacional del Mercado de Valores estará regida por un Consejo... Dicho Consejo estará compuesto por a) Un Presidente y un Vicepresidente, que serán nombrados... entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el mercado de valores... c) Tres Consejeros, nombrados... entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el mercado de valores...»; artículo 37 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal: «El Director de la Agencia de Protección de Datos estará asesorado por

III. EMERGENCIA Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ÁMBITOS PÚBLICOS
EXENTOS DE CONTROL GUBERNAMENTAL:
PARADOJAS Y DISFUNCIONES POLÍTICO-CONSTITUCIONALES

A. *La dirección de la Administración como función del Gobierno: significado constitucional*

El análisis sobre la constitucionalidad de los poderes neutrales exentos de control gubernamental exige despejar, en primer lugar, los siguientes interrogantes: ¿la Constitución española reserva en favor del Gobierno una competencia exclusiva y excluyente sobre la dirección de la Administración?; ¿el legislador, en consecuencia, tiene vedada constitucionalmente la capacidad de sustraer a la dirección gubernamental determinados espacios administrativos?

El artículo 97 del texto constitucional parece afirmar *prima facie* la existencia de una reserva en favor del Gobierno sobre la dirección de toda la Administración y, a partir de la dicción de este precepto, significativas opiniones doctrinales han denunciado la inconstitucionalidad de las Administraciones independientes del Gobierno. Así, Parada entiende que la competencia de dirección política y de la Administración atribuida por el artículo 97 al Gobierno implica la libre designación y remoción de los titulares de los órganos directivos de todas las organizaciones que formalmente integran la Administración Pública, de tal forma que «ningún precepto constitucional autoriza genéricamente al legislador a amputar por la ley ordinaria esa plena capacidad de dirección y de responsabilidad, y que pudiera constituir una suerte de coartada de irresponsabilidad

un Consejo Consultivo compuesto por los siguientes miembros: ... Un experto en la materia, propuesto por el Consejo Superior de Universidades...»; artículo 24 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España: «1. El Gobernador del Banco de España será nombrado... entre quienes sean españoles y tengan reconocida competencia en asuntos monetarios o bancarios... 2. El Subgobernador... deberá reunir sus mismas condiciones. 3. Los seis Consejeros... deberán ser españoles, con reconocida competencia en el campo de la economía o el derecho...».

para los supuestos de defectuoso funcionamiento de los servicios y funciones que dependen del poder ejecutivo» (38).

Un enfoque más amplio ofrece el tratamiento otorgado a las funciones del Gobierno por López Guerra (39). Tras analizar la escasez de normas relativas al Ejecutivo en el constitucionalismo histórico y la progresiva autonomización del Ejecutivo en el esquema organizativo de los poderes clásicos (40), el autor se detiene en la búsqueda de criterios para la determinación del

(38) PARADA, R.: *Derecho Administrativo II...*, pág. 281.

En el mismo sentido, E. GARCÍA LLOVET mantiene los siguientes motivos de inconstitucionalidad: «a) El legislador no está facultado para disponer de las competencias constitucionalmente atribuidas a otro órgano o poder constitucional; no puede, por tanto, privar al Gobierno de la potestad de dirección sobre la Administración Pública que tiene reconocida *ex* artículo 97. b) La voluntad del Gobierno de neutralizar una parte del aparato administrativo, con la colaboración del Parlamento mediante el instrumento formal de la ley, es igualmente irrelevante; el Gobierno no puede, sin fraude del texto constitucional, eximirse de la responsabilidad que los poderes de dirección tienen implícita. c) El legislador no puede manipular el sistema de funciones entre los distintos órganos constitucionales incorporando un «cuarto poder»; queda así excluida una vía distinta, pero que conduciría a los mismos resultados, de legitimar constitucionalmente a las AAI, colocándolas fuera de la Administración, al considerarlas 'instancias de regulación'...» («Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho»..., pág. 117).

(39) LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política», *Documentación Administrativa*, n.º 215, 1988, págs. 15 a 40.

(40) I. DE OTTO sintetizó la ubicación del Ejecutivo en el estadio actual del parlamentarismo de la siguiente forma: «1) El Gobierno es desde luego un órgano autónomo, en el sentido de que está dotado de competencias propias distintas de las del Parlamento, competencias que ejerce por derecho propio y no como delegación. Este es un rasgo que diferencia la estructura jurídica del parlamentarismo, de todo parlamentarismo, de la que es propia del régimen asambleario, 2) El Gobierno, además, es autónomo en un segundo sentido: en el ejercicio de sus competencias no está sometido a las indicaciones del Parlamento, aunque sí a su control. No es un órgano ejecutor de la voluntad parlamentaria ni está subordinado a ésta. Se encuentra, cuánto menos, en pie de igualdad. 3) En tercer lugar, y éste es el contenido específico del artículo 97, a él corresponde la dirección política, por más que para su ejecución necesite en buena medida la colaboración parlamentaria» («La posición constitucional del Gobierno», *Documentación Administrativa*, n.º 188, 1980, pág. 178).

contenido de las tareas gubernamentales de dirección política, adoptando, con especial querencia, el concepto de *competencias tácitas* o *implied powers* que, aplicado para delimitar esferas de actuación reservadas constitucionalmente al Poder Ejecutivo, permitiría concluir que «el Gobierno habría de contar con las facultades instrumentalmente necesarias para llevar a cabo, desde una posición directiva, las tareas que constitucionalmente se le encomiendan» (41). En otras palabras, el autor entiende que de la función de dirección política –y no específicamente de la función de dirección de la Administración– atribuida constitucionalmente al Gobierno se deduce la necesidad de dotar a éste de los *medios necesarios para hacer efectiva dicha función constitucional (por ejemplo, la capacidad de designación de los titulares de determinados ámbitos administrativos cuando éstos comporten también una dirección política)* (42).

(41) LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política»..., pág. 32.

(42) L. LÓPEZ GUERRA entiende que «aún sin atribución constitucional precisa, la capacidad de nombramiento o designación de los titulares de determinadas posiciones aparece como contenido implícito de la dirección de la Administración, puesto que ésta se configura (al menos parcialmente) dentro de la esfera general de dirección política... una norma o actuación de otro órgano que redujera esa esfera indebidamente, o bien que la suprimiera o incidiera en ella mediante actos singulares (esto es, nombramientos singulares, o remociones de titulares de altos cargos) invadiría el ámbito de reserva gubernamental. En otros términos, *correspondería únicamente al Gobierno la designación de los titulares de puestos de dirección administrativa, cuando éstos comportasen también una dirección política*». A continuación, el autor ejemplifica su posición en dos supuestos –RTVE y Administración Electoral– y niega la inconstitucionalidad de su configuración legal por cuanto, en el primero, a pesar de la dimensión política de este espacio administrativo, el nombramiento del Director General corresponde al Gobierno y, en el segundo, aunque se produzca un monopolio parlamentario en la designación del organismo administrativo, «se descarta el carácter político de la Junta Electoral que, por la naturaleza de sus funciones y del mismo proceso electoral, sólo podrá actuar con criterios de estricta legalidad e imparcialidad. En este término, pues, no se inserta la 'dirección política', ni opera, pues, la reserva a la acción gubernamental» («Funciones del Gobierno y dirección política»..., págs. 32 a 34).

Resulta de especial interés la delimitación efectuada por López Guerra al circunscribir la reserva constitucional en favor del Gobierno a los supuestos en que la función de dirección comporte una «dirección política» (excluyéndose, por ejemplo, a la Administración electoral de este ámbito y siendo difícil imaginar otro supuesto similar). Adquiere especial relieve, también, la exigencia constitucional de «todos los medios necesarios» para hacer efectiva la función de dirección política del Gobierno. No obstante, los perfiles difusos e indeterminados de esta expresión comporta tal dificultad —o, incluso, imposibilidad— para determinar qué medios o instrumentos garantizan el ejercicio de dicha función que, de nuevo, nos hallamos sin solución a los interrogantes anteriormente planteados. Por contra, resulta paradójico afirmar que la capacidad de nombramiento de los titulares de determinados órganos administrativos garantiza el ejercicio de la función de dirección del Gobierno cuando éste tiene vedada la posibilidad de remoción de dichos sujetos, así como, en ocasiones, la capacidad de dirigirles instrucciones o directrices (por ejemplo, Banco de España o Agencia de Protección de Datos). Por último, siempre perduraría el interrogante sobre a quién corresponde determinar cuáles son los medios o instrumentos gubernamentales que garantizan la función directiva del Gobierno. La respuesta a esta cuestión debilitará, definitivamente, la posición mantenida por aquellos autores que buscan en la función directiva del Gobierno, proclamada en la Constitución, la existencia de un contenido, mínimo o máximo, que alcanza, por ejemplo, a la libertad de designación de los directivos.

Nuestra opinión contraria a deducir de los argumentos anteriormente reseñados la inconstitucionalidad de espacios libres del control gubernamental se sustenta, en primer lugar, en la imposible deducción del texto constitucional de un contenido mínimo de la función directiva del Gobierno. Corresponde, sin duda alguna, al legislador determinar dicho estatuto mínimo (43) —artículo 97.1 («El Gobierno dirige la política interior...

(43) L. A. POMED SÁNCHEZ manifiesta la siguiente opinión sobre la delimitación de dicho contenido mínimo: «... en nuestro sistema constitucional, lo

de acuerdo con la Constitución y las leyes») y artículo 66.2 («Las Cortes Generales... tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución»)– y, el ejercicio de dicha competencia, no puede implicar un conflicto entre órganos constitucionales por cuanto, como ha afirmado la STC 108/1986, de 29 de julio, «la recta interpretación del último inciso del artículo 66.2 de la Norma Suprema no es que las Cortes sólo puedan tener las funciones expresamente contenidas en la Constitución, sino que ésta les asigna algunas que forzosamente han de cumplir y que la ley no puede atribuir a ningún otro órgano, sin que ello suponga que, por ley, no pueda reconocérsele otras, que no estén específicamente mencionadas en la Constitución».

B. *¿Existen títulos constitucionales específicos que amparan la existencia de Administraciones independientes del Gobierno?*

Si quienes proclaman la inconstitucionalidad de los ámbitos públicos exentos de control gubernamental se basan, como hemos visto, en la existencia de una reserva constitucional de la función gubernamental de dirección política, aquellos sectores doctrinales que defienden la constitucionalidad de estos espacios públicos fundan sus argumentos en la existencia de títulos constitucionales específicos que autorizarían dicha independización del Gobierno.

No existe mención expresa en la Constitución a la posibilidad de desapoderar al Gobierno del control específico de sectores administrativos. No obstante, pueden buscarse y, supuestamente, encontrarse títulos de legitimidad constitucional que ampararían las Administraciones independientes anterior-

que tiene vedado el legislador ordinario es neutralizar políticamente todo un sector de la vida pública, pues ello supondría no ya modular el ejercicio de la potestad de dirección de la Administración por el Gobierno, sino privar a éste de la competencia de dirección de la política *interior y exterior* («Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes»..., pág. 167).

mente relacionadas: la RTVE en el pluralismo informativo proclamado en el artículo 20.4; el Consejo de Seguridad Nuclear en la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, como se expresa en el artículo 45.2; la Comisión Nacional del Mercado de Valores en el reconocimiento de la libertad de empresa del artículo 38; la Agencia de Protección de Datos en la protección del derecho a la intimidad frente al uso de la informática prevista en el artículo 18.4; el Banco de España en la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, «en el marco de una política de estabilidad económica», según el artículo 40.1 de la Constitución.

Dejando al margen específicas dudas planteadas por sectores doctrinales (44) o acuerdos de principio con los títulos constitucionales referidos (45), no podemos por menos que negar de plano la utilidad de esta técnica para justificar la adecuación constitucional de estos espacios públicos exentos de control gubernamental. Cualquier precepto de la Constitución, según lo visto, habilitaría al legislador para crear Admi-

(44) Así, por ejemplo, J. J. LAVILLA RUBIRA entiende «sumamente forzado pretender que el mandato a los poderes públicos de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales», contenido en el artículo 45.2 CE, constituye fundamento constitucional suficiente para la existencia de una Administración independiente del Parlamento competente en lo relativo a la seguridad nuclear y la protección radiológica». Además, considera «muy difícil hallar un fundamento constitucional sólido» de la autonomía del Banco de España («Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad»..., pág. 2050).

(45) L. A. POMED SÁNCHEZ defiende la existencia de títulos constitucionales que garantizan la existencia de estas Administraciones independientes: «Por lo que respecta a la necesidad de hallar un precepto constitucional que autorice una derogación de la potestad de dirección... no parece excesivamente difícil encontrar ese título legitimador, toda vez que al ser la Administración un ente vicarial, los objetivos que persigue y las funciones que realiza no pueden ser calificadas en ningún caso como propias y su legitimación última se encuentra en algún precepto constitucional» («Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes»..., págs. 167 y 268).

nistraciones independientes del Gobierno, hoy inimaginables, que gestionasen no importa qué ámbito público: el régimen penitenciario (arts. 25.2), la inscripción administrativa de partidos políticos (art. 22), la prestación social sustitutoria (art. 30), la gestión de los recursos hídricos, marítimos o forestales (art. 45), etc. Un sin fin de ámbitos de la gestión pública serían susceptibles de autonomización y, con ello, el ejercicio de la función directiva del Gobierno sí que sufriría un debilitamiento tal que resquebrajaría las estructuras del edificio constitucional democrático. En conclusión, ningún precepto concreto de la Constitución permite ni prohíbe, expresamente, la existencia de estas Administraciones independientes (46).

Cuestión distinta, al margen del juicio de constitucionalidad, será el análisis sobre la oportunidad política que realice el legislador a fin de proceder a la creación de espacios libres de control gubernamental. Numerosos sectores doctrinales observan con predisposición favorable la emergencia de este fenómeno jurídico-político y entienden «aconsejable» (47) la neutralización de ciertas funciones administrativas singulares por considerar que los valores que la Constitución proclama «serán mejor satisfechos si la gestión de ciertas funciones se pone a

(46) Tratamiento específico requiere, no obstante, la adecuación constitucional de la actual configuración legal del Banco de España. Si bien no parece que el artículo 40.2 de la Constitución sirva de soporte a su autonomización, el artículo 93 ha abierto una brecha constitucional que conmuta ciertos riesgos de inconstitucionalidad operados más allá de nuestras fronteras. Así, si bien del marco legal del Banco de España resultan igualmente predicables todas las consideraciones realizadas, la ratificación por el Estado español del Tratado de Unión Europea no sólo ampara dicho tratamiento legal sino que, es más, preceptúa su existencia. La Exposición de Motivos de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España pone de relieve este hecho: «El Tratado de la Unión Europea, que introduce profundas modificaciones en el de la Comunidad Europea para hacer de ella una Unión Económica y Monetaria, exige que, en el ámbito de la política monetaria, se otorgue al Banco de España la autonomía que el nuevo Tratado contempla para las instituciones monetarias llamadas a integrarse en el Sistema Europeo de Bancos Centrales...».

(47) SALA ARQUER, J. M.: «El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes»..., pág. 422.

cubierto de la lucha político partidista. Sólo en estos casos es, cuando la «neutralización» inherente a la «separación» o «independización» características de esta figura venga exigida por la realidad y avalada por un apreciable consenso social y se sustente en algún valor constitucionalmente relevante, cuyo mejor servicio la reclame, podrá considerarse constitucionalmente legítima la creación de estas entidades con autonomía reforzada» (48). En las próximas páginas expondremos nuestra diferente opinión al respecto.

C. *Neutralidad, despolitización y tecnocracia*

Lejos de considerar la emergencia de estos ámbitos públicos exentos de control gubernamental como un «fenómeno episódico y coyuntural» y convencidos de su «inequívoca voluntad de permanencia en el entramado institucional» (49), debemos abordar ciertas implicaciones político-constitucionales de gran alcance. El objetivo que se persigue con la novedosa aparición de estas formas jurídico-políticas resulta altamente paradójico e, incluso, sospechoso: la neutralidad del Estado, la despolitización de lo público o, si se prefiere, la tecnocratización de la gestión pública.

En otras palabras, se pretende sustraer a la acción ideológico-política, que en las democracias contemporáneas protagonizan los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos, la gestión de determinados ámbitos del poder público que se entienden mejor gestionados por «expertos» no políticos. En sí misma, esta pretensión resulta estéril, falaz y aviesa (en términos de análisis constitucional).

La *esterilidad* de este planteamiento puede encontrarse en el cotejo histórico de sus distintas manifestaciones. Ciertamen-

(48) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I..., págs. 416 a 417.

(49) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I..., págs. 415 y 416.

te, ha existido históricamente un línea de pensamiento que ha primado el gobierno de los sabios frente a la dialéctica de las ideologías —especialmente, en épocas cercanas en las que el Estado de Partidos se ha proyectado con mayor intensidad (50)—. El estado contemporáneo, sometido a las transformaciones estudiadas por García Pelayo (51) y a las crisis analizadas por De Cabo (52), constituye el mejor hábitat posible para el florecimiento de las pretensiones tecnocráticas frente a la lógica política (53).

La *esterilidad* y *falacia* de la creencia de que el experto gestionará con mayor eficacia (54) lo público alejado de cual-

(50) Por ejemplo, ya en 1931 C. SCHMITT teorizaba sobre el concepto de neutralidad política del Estado y sus diversas significaciones: «Resumen de los diversos significados y funciones del concepto de la neutralidad política interna del Estado (1931)», *El concepto de lo político*, Alianza Universidad, Madrid, 1991, pág. 125 y sigs.

(51) GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977. Con anterioridad, el tema específico que nos ocupa dio lugar al siguiente trabajo del mismo autor: *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*, Alianza Editorial, Madrid, 1974.

(52) DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado Social*, PPU, Barcelona, 1986.

(53) Como afirma E. FORSTHOFF, «la moderna Administración necesita en manera elevada de saber especializado. Sus puestos más importantes están cubiertos con especialistas. Esto lo decreta en primer término la naturaleza de sus funciones. Es algo natural que los técnicos diseñen, controlen y dirijan la construcción, pongamos por caso, de autopistas. Pero en el interior de la mentalidad moderna, unida al proceso técnico, existe una tendencia general a la especialización, que también repercute en la Administración» (*El Estado de la sociedad industrial*, IEP, Madrid, 1975, págs. 181 y 182).

(54) Ciertamente, tras la clasificación de los principios de legitimidad del poder ofrecida por M. WEBER (*Economía y Sociedad*, FCE, México, 1983, pág. 172 y sigs.), la eficacia ha adquirido cuerpo como principio de legitimidad: «... tanto el crecimiento de los poderes de la tecnoburocracia como la intervención de las organizaciones en el proceso estatal se sustenta en un nuevo principio de legitimidad inherente al Estado *manager* y que si no rigurosamente proclamado no por eso es menos sentido. Nos referimos a la eficacia como principio de legitimidad, es decir, a la capacidad efectiva para satisfacer las crecientes demandas que le plantea la sociedad» (GARCÍA PELAYO, M.: «Las organizaciones de intereses y la teoría constitucional», *Las transformaciones del Estado contemporáneo...*, pág. 132).

quier posición ideológica se manifiesta en la, en nuestra opinión, imposibilidad de neutralidad: la neutralidad en sí misma constituye una posición ideológica. Como ya afirmara, curiosamente, Schmitt (55) en 1932, la técnica, por servir a cualquier decisión, no comporta neutralidad. Además, la independencia de criterio exigible a los gestores de ámbitos públicos exentos de control gubernamental nunca podrá significar, por la propia naturaleza de las cosas, ausencia de criterio ideológico. ¿Podrá el Banco de España definir y ejecutar la política monetaria sin criterio ideológico sino puramente técnico? Responder afirmativamente a esta cuestión sería tanto como admitir bien que las decisiones económicas ya no pertenecen al mundo de la política bien que el consenso social entorno al modelo económico predicable a una sociedad es tal que excluye opciones ideológicas diferentes. La agonía ideológica que presuponen ambas respuestas resulta rechazable de plano. El consenso coyuntural sobre políticas concretas no puede negar que el progreso de la humanidad es deudor de una dialéctica ideológica permanente. Ni el fin de la Historia ideológica ha llegado —como se ha afirmado en tiempos recientes— ni a la política pueden sustraérsele aquellas decisiones «innovadoras y creadoras» (56) sobre las que el mundo de las ideas ofrece alternativas distintas.

(55) Afirma C. SCHMITT: «... la evidencia de la extendida fe contemporánea en la técnica reposa únicamente sobre el hecho de que en algún momento se ha podido creer que con la técnica se había hallado un suelo absoluto y definitivamente neutral. Pues en apariencia nada hay más neutral que la técnica. Está al servicio de cualquiera, al modo como la radio puede utilizarse para difundir noticias de cualquier clase y contenido, o como Correos transmite los envíos con independencia de su contenido... La esfera de la técnica parecía ser una esfera de paz, entendimiento y reconciliación... Sin embargo, la neutralidad de la técnica no se parece a la neutralidad de ninguno de los ámbitos anteriores. La técnica es siempre sólo instrumento y arma, y porque sirve a cualquiera no es neutral. De la inmanencia de los técnicos no sale una sola decisión humana ni espiritual, y mucho menos la de la neutralidad...» («La era de las neutralizaciones y de las despolitizaciones», *El concepto de lo político...*, págs. 118 y 119).

(56) LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política»..., pág. 26.

Por otro lado, no puede considerarse la neutralidad, independencia o autonomía de estos ámbitos públicos como condición *sine qua non* para el efectivo cumplimiento de mandatos constitucionales como la exigencia de objetividad de la Administración (art. 103.1). En primer lugar, porque dicho precepto presupone un sistema constitucional de gobierno en el que la Administración constituye un ente instrumental de las decisiones políticas del Gobierno. Y, en segundo lugar, porque, como afirma Parada (57), no cabe «que unas administraciones sean más objetivas y neutrales que otras por razón de la función que desempeñan».

Por último, resulta constitucionalmente *avieso* el presupuesto que informa la existencia de estas Administraciones independientes o ideológicamente neutrales: el recelo y desconfianza, en la gestión de estos ámbitos públicos, mostrado hacia los gestores «políticos». El nombramiento para la dirección de estos ámbitos de gestión pública de quienes, independientemente de su formación técnica o criterio personal, están comprometidos con un proyecto ideológico-partidista prejuzga una parcialidad de criterio que, incomprensiblemente, devaluará la gestión de determinados sectores públicos.

Esta desafortunada desconfianza hacia los partidos políticos, explicable en una coyuntura histórica caracterizada por el denominado Estado de Partidos, resulta totalmente injustificada y contraria a nuestro texto constitucional. Sin voluntad de abundar en el cotejo de realidades comparadas ni de ejercitar la imaginación en busca del *desiderátum*, es una realidad insoslayable que la vida política e institucional se articula en base a la existencia de partidos políticos que, como manifiesta el artículo 6 de la Constitución, expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Principio estructural éste de nuestro régimen constitucional

(57) PARADA, R.: «Las administraciones independientes», *Derecho Administrativo II...*, pág. 283.

que la emergencia de este novedoso fenómeno de despolitización de la gestión pública quiere desconocer y contradice abiertamente. Este, y no otros, sería el motivo que, a nuestro entender, pondría en cuestión la constitucionalidad de los poderes neutrales exentos de control gubernamental.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Ni la función de dirección política y de la Administración reconocida constitucionalmente al Gobierno permite afirmar, de plano, la falta de adecuación a la Constitución de la legislación que configura espacios administrativos libres del control gubernamental ni la existencia de títulos constitucionales específicos autoriza a proclamar la constitucionalidad de éstos.

Las dudas sobre la constitucionalidad de estas Administraciones independientes adquirirán especial solidez, únicamente, al poner en relación sus marcos legales con determinados valores y principios democráticos. El pluralismo político como valor superior de nuestro Estado democrático (art. 1.1) y la función constitucional de los partidos políticos (art. 6) constituyen parámetros constitucionales que difícilmente podrán superar determinadas previsiones legales que configuran estos organismos, supuestamente, neutrales. Valores y principios constitucionales que una progresiva expansión del fenómeno jurídico-político del que nos hemos ocupado iría cuestionando y debilitando. El que la magnitud actual del tema no encienda la luz de alarma no debe impedir prever las dimensiones de una realidad, a temer (58), de futuro.

(58) Buen ejemplo de estos miedos puede encontrarse en las palabras finales del excelente trabajo de A. BETANCOR RODRÍGUEZ: «Es peligroso que nuestro sistema administrativo evolucione hacia un sistema policéntrico, más irresponsable e incontrolado por las instancias representativas. Ya que a mayor aislamiento de estos entes respecto de las instancias democráticas será mayor la probabilidad de que éstas caigan presas de los intereses regulados. En efecto, estos poderes autónomos pueden ser tan lesivos a los derechos como los poderes tradicionales, aunque existe una enorme diferencia: éstos

La lógica del principio democrático que preside nuestro régimen parlamentario, no obstante, exige que ninguna acción proveniente del Ejecutivo, aunque sea realizada por un ámbito público exento de dirección gubernamental, sea ajena al control del Legislativo. Por tanto, el control y responsabilidad de estos ámbitos públicos deberán ser exigidos bien directamente por el Legislativo bien a través del Gobierno. En este último supuesto, como resulta difícil «consagrar el control parlamentario de quien no tiene comando efectivo sobre la gestión» (59) de estos ámbitos públicos, nos parece obligada una gradación de la responsabilidad política exigible al Gobierno en función del grado de dirección política que éste protagonice (60).

están legitimados democráticamente. Y la legitimidad democrática es una referencia que nunca puede perderse, ya que constituye el límite entre un Estado Democrático de Derecho y un Estado autocrático. Aunque de poco consuelo nos sirve si nos convertimos en un Estado *técnico* autocrático» (*Las Administraciones independientes...*, pág. 276).

(59) GARCÍA MORILLO, J. y otros: *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, CEC, Madrid, 1995, pág. 151.

(60) Similar opinión mantiene A. BETANCOR RODRÍGUEZ: «... es insostenible desde la perspectiva del Estado democrático que pueda considerarse que el Gobierno queda desapoderado de responsabilidad respecto del sector en el que el ente independiente desempeña sus cometidos. Sin embargo, el grado de responsabilidad política del Gobierno debe diferir, bien se trate de la Administración *tradicional*, bien de una Administración independiente. En el caso de esta Administración, la responsabilidad del Gobierno viene delimitada por el alcance de sus poderes y, en concreto, por las causas de separación del personal directivo del ente. Si la actuación de esta Administración no es antijurídica, ni puede ser tachada de irresponsable en términos políticos y merecedora de una sanción de separación por estar incurso en alguna de las causas establecidas en la Ley, al Gobierno no se le puede exigir responsabilidad. Si la actuación es antijurídica, el único mecanismo de control son los Tribunales. Si se halla incurso en alguna de las causas de separación y el Gobierno no ha actuado, el Congreso está totalmente capacitado para exigir del Gobierno dicha separación» (*Las Administraciones independientes...*, págs. 271 y 272).