

AGENCIAS INDEPENDIENTES. ORIGEN,
NATURALEZA JURIDICO-CONSTITUCIONAL
Y CONTROL PARLAMENTARIO

JOSEP LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. ORIGEN DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES. - III. ORIGEN DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES. - IV. ELEMENTOS DISTINTIVOS Y CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES EN ESPAÑA. - V. EL CONTROL PARLAMENTARIO. - VI. CONCLUSIONES.

(*) Universidad Internacional de Catalunya.

I. INTRODUCCIÓN

La «*administración independiente*» o «*autoridades independientes*» o simplemente «*agencias*», pues las tres denominaciones intentan abarcar en nuestra doctrina el mismo fenómeno, aunque con matices, nacen en España con posterioridad a la Constitución de 1978 siendo verdad que existen precedentes respecto de la singularidad de determinados organismos (1) fundamentada en una cierta independencia o autonomía para el ejercicio de sus funciones, como por ejemplo los Tribunales Económico-Administrativos, las Confederaciones Hidrográficas o los Jurados Provinciales de Expropiación, amén de entes locales como los Consorcios.

Esta tipología de organismos, regulados por ley, se inscribe en la llamada «*administración instrumental*» o «*administración institucional*», siendo el primer término mucho más preciso que el segundo como bien remarca Santamaría Pastor (2), pues se trata de «*entes instrumentales de la Administración General que gozan de autonomía de gestión, pero que están bajo la dirección y el control de ésta*» (3) y, en consecuencia, son susceptibles de ser controlados por el Parlamento en uso de sus facultades constitucionales.

(1) SALVADOR MARÍNEZ, M. «Autoridades independientes». Ariel Derecho.

(2) SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «Fundamentos del Derecho Administrativo». 1988.

(3) GARRIDO FALLA, F. «Origen y evolución de las entidades instrumentales», en «*Administración Instrumental. Libro homenaje a M.F. Clavero*», de Pérez Moreno A., Editorial Cívitas, 1994.

El fenómeno de la descentralización funcional surge en España a mediados del siglo XIX al compás de la consolidación, estructuración y compactación de la Administración del Estado, entonces muy centralizada, y bajo los principios de eficacia y de jerarquía. El detonante fue la revolución industrial y los desequilibrios económicos y sociales provocados por la misma. La necesidad de prestar determinados servicios públicos, hasta entonces inexistentes por innecesarios, impulsó la creación de organismos más flexibles que la siempre mastodónica Administración General, los cuales dispusieron desde sus inicios de personalidad jurídica y un estatuto regulador de su organización, finalidades, adscripción administrativa, gestión presupuestaria, etc. (4).

En su gestación se mostró la influencia del Derecho Administrativo francés, el cual venía denominando a esos nuevos entes, alternativa a la centralización excesiva y a la inoperancia de la Administración, como «*établissements publiques*» (establecimientos públicos), es decir, una indeterminación conceptual producto sin duda de la tirantez doctrinal con que nacían, pues eran administración sin serlo y no eran administración propiamente dicha aún siéndolo al pertenecer a su ámbito y al depender de los presupuestos del Estado.

Ese fenómeno de descentralización, territorial y funcional, fue evolucionando en España al compás de la modernización de la Administración Pública y, naturalmente, de los tiempos políticos. Así se sucedieron «*entidades autónomas*», «*organismos autónomos*», «*servicios administrativos*» con o sin personalidad jurídica propia, «*empresas nacionales*», etc., algunas creadas por ley y otras por acto de gobierno, con mayor o menor autonomía de gestión, pero con nítida adscripción ministerial o departamental.

En paralelo al nacimiento o, en su caso, supresión de «*organismos autónomos*» vinculados en mayor o menor grado a la Administración del Estado, extendiéndose esa consolidada realidad a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, surgen las «*autoridades independientes*», acuñación doctrinal de la década de los ochenta; es decir, instituciones con un alto grado de autonomía que obedecen principalmente al

(4) ARIÑO ORTIZ, G. «La Administración Institucional: origen y personalidad». *Revista de Administraciones Públicas*, número 63. 1999.

entramado jurídico-administrativo derivado de la vigente Constitución Española, a la voluntad política de privatización y liberalización de servicios, especialmente auspiciada por la Unión Europea, y a la influencia del derecho público norteamericano, mentor de las denominadas Agencias Reguladoras Independientes cuyo origen se remonta al año 1887 con la aprobación de la Ley de Comercio Interestatal, expresión de la voluntad del legislador de «*intentar frenar los abusos cometidos por determinadas empresas privadas en el ámbito de las actividades industriales de indudable interés público*» (5).

En estos momentos, se inscriben con mayor o menor acierto en la tipología de «*autoridades independientes*» tanto el Ente Público de RTVE como el Banco de España pasando por el Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Energía y otras, aunque algunos autores (6) incluyan también al Consejo de Universidades, el Consejo de la Juventud o la Junta Electoral Central, a título de ejemplo.

II. ORIGEN DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES

Sentada la existencia de precedentes en la historia de nuestra Administración Pública, y situados todos ellos en su contexto histórico y en la natural evolución del Derecho Administrativo hacia el cumplimiento u obtención del principio de eficacia que le resulta inherente a su conceptualización, la aparición de Administraciones Independientes o Agencias en nuestro Ordenamiento es un fenómeno relativamente reciente que debe situarse en el año 1980, en consecuencia en una etapa de inicial desarrollo de la Constitución de 1978, con la Ley 4/1980 de 10 de enero, creando el Ente Público Radio Televisión Española, la Ley 15/1980 de 22 de abril, del Consejo de Seguridad Nuclear, y la Ley 30/1980, de 21 de junio, de Organos Rectores del Banco de España. Esta trilogía normativa concreta la incorporación al derecho interno español de un modelo originario del Derecho Público Norteamericano.

(5) MARTÍN RETORTILLO, L. «Energía nuclear y Derecho». *Instituto de Estudios Políticos*. Madrid, 1964.

(6) PARADA VÁZQUEZ, R. «*Derecho Administrativo*».

Resulta inexcusable, como bien dice el profesor Pomed Sánchez (7), la referencia al Derecho comparado cuando de analizar las Administraciones Independientes o simplemente Agencias se trata porque, efectivamente, nos encontramos ante un modelo organizativo importado de otros Ordenamientos, siendo Estados Unidos de Norteamérica el país donde tuvo lugar el nacimiento de este tipo de Administraciones y donde mayor desarrollo han tenido, aunque en sentido opuesto al que se observa en España. Así, si las Agencias dispusieron inicialmente de un papel modernizador de la Administración del Estado, enfatizándose su agilidad y la autonomía de decisión, lo cierto y verdad es que de ese liberalismo administrativo se ha ido pasando a un creciente intervencionismo que llega a múltiples sectores de la vida social norteamericana. Un cambio de actitud y de proceder que se explica en clave interna: del reduccionismo del Estado, modelo federal de indudable raíz confederal, se ha pasado a la necesidad de afrontar diversos abusos del sector privado por indudables razones de interés público.

Por otro lado, resulta igualmente obvio que el poder central del Estado se ha incrementado en detrimento de las competencias de los estados federados por razones de índole económica –redimensionamiento empresarial– y por razones de índole política –seguridad nacional y praxis de las relaciones internacionales–. En este sentido, las presidencias de los republicanos Bush y Reagan se caracterizaron, entre otras cosas, por transformar el conjunto de las Agencias Independientes en Agencias Ejecutivas, asegurándose así su plena subordinación a la política del gobierno federal mediante un proceso involutivo desde la vertiente administrativa en que se fundamenta históricamente su creación en el lejano 1887, con la Ley de Comercio Interestatal, ya citada, la cual significó en su época cierto desapoderamiento de los estados federados en el ámbito de las competencias económicas (8).

Ese proceso de transformación de las Agencias Independientes no amaga la explicación de su origen, pues el mismo, acotándolo en el tiem-

(7) POMED SÁNCHEZ, L.A. *Revista de Administración Pública*, número 132. Centro de Estudios Constitucionales. 1993.

(8) STEWART, R.B. «Principios estructurales de Derecho Constitucional y los valores del federalismo: La experiencia de los Estados Unidos». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 1. 1988.

po, las circunstancias y la cultura político-administrativa, tiene sus connotaciones con lo sucedido en Europa. Así, en contraposición al dogma de la neutralidad de los poderes públicos en materia económica, las ideologías del «*New Deal*» apostaron por una acción positiva del Estado; es decir, por una intervención de impulso, que no de control, bajo un instrumento administrativo dotado de notable especialización técnica y aislado de fluctuantes influencias políticas, las Agencias Regulatoras Independientes, como acertadamente señala Sunstein (9). Se observa en esta nueva tipología de entes administrativos importantes e interesantes ventajas para el desarrollo económico y social del país como la superación de la división horizontal de poderes (a favor, claro, del Gobierno federal), la neutralidad o apoliticismo de sus decisiones, y un nuevo espacio de funciones normativas, ejecutivas y de arbitraje en caso de conflictos.

Este modelo, sobre el que la doctrina norteamericana nunca se ha puesto de acuerdo ni en su naturaleza ni en su constitucionalidad, en consecuencia sobre sus contenidos y sus funciones, básicamente a la luz del principio de separación de poderes de cuyo quebranto se les acusa al disponer de ámbitos competenciales ejecutivos y normativos, este modelo, digo, ha sido observado desde Europa como medio para articular una nueva forma de intervención y de presencia de la Administración Pública en la vida social alejada del paradigma bonapartista que, en mayor o menor medida, sigue rigiendo la Administración continental.

El mercado y sus reglas y, en mayor medida, la constitución de la Unión Europea a partir de las Comunidades Europeas han empujado al Derecho Administrativo a encontrar fórmulas intermedias entre la rigidez y la liberalidad, como las llamadas Autoridades Administrativas Independientes o Agencias cuya consolidación en Francia podemos convenir como decisiva para su generalización en Europa.

Así, en el vecino país ese tipo de órganos han ido a más, tanto en su número como en sus competencias, en medio de una innegable controversia doctrinal basada en la incertidumbre en que se ubicaron las Autoridades Administrativas Independientes en el Derecho francés que afecta al qué y al cómo de las mismas; es decir, a su concepción administrativa, inclu-

(9) SUNSTEIN, R. «Constitutionalism after the New Deal». Vol. 101 de *Harvard Law Review*. 1997.

sive la admisión de la figura en el Ordenamiento jurídico-político de la República, y a la enumeración de sus contenidos. A pesar de ello, personalidades tan relevantes como Chauvin (10), no han dudado en calificarlas como «*la creación más importante de los últimos años en el Derecho Público*» por su utilidad en la efectiva descentralización del Estado al considerarlas como un supuesto de estructura administrativa situada al margen de toda relación de jerarquía o tutela, y en consecuencia con un fuerte acento de eficiencia.

A pesar de ello, otros sectores doctrinales, como por ejemplo el encabezado por De Lanbordere (11), rechazan esa consideración de instrumento para la descentralización del Estado y niegan que las Autoridades Administrativas Independientes dispongan de personalidad jurídica al considerar que ningún sector de la Administración Pública del Estado puede situarse al margen del poder de dirección del Gobierno. Esta «*contradictio in terminis*» se basa en la declaración constitucional según la cual el Ejecutivo «*dispone*» de la Administración, el régimen jurídico de dichas Autoridades que les garantiza la absoluta falta de intervención gubernamental en sus decisiones y, obviamente, la ausencia de control parlamentario sobre actos que se consideran de gobierno o, al menos, situados en el ámbito constitucional del Poder Ejecutivo («*domaine réservé*»). Con todo, Braibant, sin duda alguna uno de los autores más críticos con las Administraciones Independientes de la doctrina francesa, llega a admitir (12) que «*la experiencia merecía la pena intentarla, especialmente en el campo novedoso, técnico y altamente evolutivo de la informática*».

¿Qué ha ocurrido en Gran Bretaña?. Para empezar se debe recordar que el sistema jurídico inglés es de naturaleza jurisprudencial; en consecuencia, opuesto o sencillamente distinto a los romano-germánicos o continentales. Así, la propia concepción del Estado y del Derecho, donde en su origen no se produjo una separación entre la Sociedad y el Estado, como sí la hubo en la Europa continental a lo largo de los siglos XVI y XVII, nos lleva a recordar que la derivada del no-Estado, sino la existencia de

(10) CHAUVIN, F. «Administration de l'Etat». Dalloz. Paris, 1988.

(11) LAUBADERE, A. De. «*Traité de Droit Administratif*». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1990.

(12) BRAIBANT, G. «Droit d'accès et droit à l'information», en «*Melange Charlier*». Editions de l'Université de l'Enregistrement moderne». París, 1979.

un Parlamento concebido como representación de los ciudadanos y contrapeso de la Corona, es la no distinción entre un Derecho Público y un Derecho Privado, y, por tanto, la unidad de jurisdicción mantenida hasta mediados del siglo XX, momento en que la doctrina empieza a defender la existencia de distintos principios inspiradores de la Administración (y de la distinción) de lo público y de lo privado, creándose posteriormente una jurisdicción diferente y separada de la ordinaria para litigios mantenidos con la Administración (13), huérfana hasta entonces de «singularidad» y de «*identidad orgánica propia*» en el marco del Poder Ejecutivo (14).

Este escenario, donde el Parlamento es el titular del poder supremo de Gran Bretaña, ofrece hasta mediados del siglo XVIII una Administración constituida por un heterogéneo universo de organismos tutelados por regímenes jurídicos diferentes entre sí, lo cual facilita la existencia de entes con un alto grado de autonomía o independencia, siendo su producción una constante histórica que también explica la dialéctica jurídico-política entre la Corona, el Parlamento, y el Gobierno. En consecuencia, los «*quangos*» británicos en modo alguno constituyen un fenómeno reciente ni tampoco se hallan vinculados a los principios de descentralización y eficacia de las Administraciones Públicas, sino que integran y son sujetos activos de una Administración muy especial en su concepción, en su desarrollo y en su cometido que inunda incluso el terreno jurisdiccional.

Como bien señala Salvador Martínez (15), «*definir qué son y cuáles son los «quangos» no resulta una labor sencilla*» por cuanto ni existe definición legal ni construcción jurisprudencial ni tampoco igualdad o equivalencia conceptual en la doctrina. En todo caso resulta evidente que se trata de organismos públicos alejados de la estructura de los departamentos ministeriales con alto nivel de autonomía. Su número es muy elevado, se relacionan de distinta manera con el Ejecutivo y disponen de funciones variopintas así como de financiación y control político distinto y variable en su contenido e intensidad, agrupándose en las Next Steps Agencies (NSA),

(13) ALLISON, J., citado por Salvador Martínez, M., en «Autoridades independientes». Editorial Ariel Derecho. Madrid, 2002.

(14) MURILLO FERROL, F. «El régimen jurídico de la administración inglesa». *Revista de Administraciones Públicas*. Número 1. Madrid, 1950.

(15) SALVADOR MARTÍNEZ, M. «Autoridades independientes». Editorial Ariel Derecho. Madrid, 2002.

creadas a partir de 1988 bajo un impulso ciertamente descentralizador, y en las New-Departmental Public Bodies (NDIB), organismos con raíz histórica dispersa que disfrutaban de mayor nivel de autonomía e independencia.

A lo largo del siglo XX la evolución de las administraciones independientes es notable. No sólo por la incidencia doctrinal sobre «*lo público*» y «*lo privado*» y el nacimiento de una jurisdicción de lo contencioso, sino porque la heterogeneidad empieza a ser insoportable cuando las circunstancias aconsejan modificar el régimen jurídico del organismo y éste permanece –se hace «*inmortal*», según algún autor– asumiendo con naturalidad su transformación, que no extinción. Ayuda de manera bien visible la pertenencia del Reino Unido a las Comunidades Europeas (hoy, Unión Europea) y la recíproca influencia de los sistemas jurídicos en obligada convivencia.

Probablemente en esa lenta modificación se puede observar que la «*neutralidad política*», la búsqueda de la «*eficacia*», la «*especialización*», la «*prestación de servicios*» o la «*regulación y control de sectores privados*» inciden de manera visible en la reorganización del «*quango*» respetándose, eso sí, la anterior orgánica, la funcional y la personal con que históricamente nacieron. Se impone, además, una tutela financiera inicial que deriva hacia controles del Gobierno, del Parlamento, de la Justicia e incluso del Ombudsman. La «*praxis*» nos dice que se ha evolucionado en paralelo al modelo continental, aunque sin renegar de sus orígenes, con lo que esto comporta de permanente tensión entre la «*independencia*» y el «*control*» o, en su caso, falta absoluta de responsabilidad política por sus actos. De esta manera, concluye Salvador Martínez, «*el gobierno británico controla «de facto» a los «quangos», pero no responde de ellos ante el Parlamento*» porque son «*independientes*» en justa correspondencia a sus orígenes.

Finalmente, en esta breve observación del derecho comparado, la República Federal Alemana. Aquí dos iniciales acotaciones: La primera, que su sistema jurídico se integra en los llamados de tradición romano-germánica y, por lo tanto, en la existencia de una Constitución, un sistema de control de constitucionalidad de las leyes, una Administración que se somete a una jurisdicción «*ad hoc*» y una nítida distinción entre Derecho Público y Derecho Privado; y, la segunda, que la organización del Estado responde a la estructura común de corte continental, es decir, a las

acogidas a la trilogía de Estado de Derecho, Estado Democrático y Estado Social. En consecuencia, se produce una imprescindible relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno, el cual queda sometido al permanente control del primero, así como una dependencia jerárquica de la Administración respecto del Gobierno, que responde por ella.

La aparición de las llamadas «*instituciones autónomas*» en Alemania corre pareja a la evolución registrada por la Administración Pública, como ha puesto de manifiesto el propio Tribunal Constitucional. De hecho, la moderna administración alemana nace con las reformas producidas antes de la fundación del Imperio, en 1871, las cuales giraron en torno a dos voluntades de indudable raíz política: «*bonapartizar*» el aparato administrativo de la monarquía, es decir, fortalecerlo siguiendo el modelo francés, y hacer partícipe a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, especialmente a nivel local. Ahí nacen las primeras «*instituciones autónomas*» con voluntad de comunitarismo (intervención nacional) y de eficiencia en el gasto (mejora de los servicios). En 1908 nace la *Städteordnung* o reforma administrativa que otorga, reconoce y ampara la autonomía local frente a la Administración central que incluye potestades de autorganización y libertad de denominación de los correspondientes entes.

Evolucionó la *Selbstverwaltung* («*autoadministración*» o «*autonomía*») e inundó otros lares de la Administración además de los ámbitos territoriales locales. Nacieron las «*instituciones autónomas*» u órganos con autonomía funcional respecto del aparato central del Estado, la mayoría de carácter privado (Universidades, Cámaras de Comercio, Corporaciones de Abastecimiento de Agua, etc.) integradas por personas de reconocido prestigio, en ningún caso por funcionarios, que actuaban con cierta independencia respecto de la Administración, en los asuntos de su competencia.

La práctica dio origen a la teoría, y no al revés. Nació una corriente liberal de raíz antiestatal que encontró apoyo en la escuela histórica alemana, sobre todo en Gierke y Prens (16), padres de la «*teoría corporativista*», fundamento jurídico-ideológico de la autoadministración como libertad activa de la ciudadanía o implicación consciente de los mismos

(16) Citados por M. SALVADOR MARTÍNEZ. Op. Cit., página 146.

en las tareas públicas en el escenario de la dialéctica Estado-Sociedad. Para ambos autores, las «*instituciones autónomas*» dispondrían de una personalidad jurídica propia y originaria, no creada por el Estado sino reconocida por éste, y un poder político propio o autónomo para tomar decisiones ejecutivas e incluso normativas en el ámbito de sus actividades.

Como es habitual en el devenir histórico, la conceptualización y las señas de identidad de las llamadas «*instituciones autónomas*» alemanas sufren las alteraciones propias de la variación doctrinal. Por ejemplo, el positivismo jurídico reinante a finales del siglo XIX hace retroceder el elemento antiestatal inherente a esas entidades, pero en cambio ayuda a desarrollar un concepto de autoadministración estrictamente jurídico (17) sin perder la raíz política inherente a la participación ciudadana en los asuntos de índole pública, aún quedando en un evidente segundo plano. Prima en definitiva el instrumento gestor e indirectamente nace su generalización.

Esta concepción positivista se mantuvo cuando la República de Weimar, aunque se dieran nuevas y diferentes versiones de *Selbstverwaltung* y se abriera un debate entre las «*instituciones autónomas*» y la Democracia, primando en su evolución la necesidad de una «*administración instrumental*», no necesariamente ligada al territorio ni a los «*gremios*», sino vinculada de uno u otro modo a la Administración del Estado y sujeta a los objetivos señalados por el Gobierno. En esa paulatina transformación, salvando el período del nacionalsocialismo, encontramos el lazo histórico más reciente de la delimitación conceptual de las «*autoridades independientes*» en Alemania.

Porque las *Selbstverwaltungsträger* o «*instituciones autónomas*» pertenecen a la Administración del Estado, pero son «*administración indirecta*» creadas para llevar a cabo específicas tareas propias de la función pública. Disponen, por lo tanto, de autonomía (*Selbstverwaltung*) para la consecución de sus fines, pero trabajan con la participación de los afectados o interesados sin recibir instrucciones, es decir, bajo su propia responsabilidad, estando sometidas únicamente a control judicial por parte del Es-

(17) Según R. HENDLER, en «*Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*», citado por M. SALVADOR MARTÍNEZ, en *Op. Cit.* Pag. 147.

tado, y tienen la consideración de instituciones jurídico-políticas. En consecuencia, lo que verdaderamente distingue a las Selbstverwaltung del resto de organismos que integran la Administración indirecta es la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional al considerar este elemento como «*legitimador*» de las mismas y fundamento esencial de su autonomía, siendo naturalmente diversa la tipología y muy discutida, doctrinalmente, su empírica clasificación en el entramado jurídico-administrativo.

En ese bosquejo histórico sobre la raíz, el tronco y las ramas de un árbol comúnmente denominado «*autoridades independientes*», salvando las distancias de origen, evolución e inserción en el correspondiente marco jurídico, podemos convenir que:

- a) Las administraciones independientes o simplemente autónomas no resultan una invención próxima a nuestros días sino que va ligada a la implantación (y transformación) de la Administración del Estado cualquiera que fuere la forma del mismo;
- b) Su nacimiento tiene que ver con los principios de participación ciudadana y eficacia de la gestión pública;
- c) La concepción o delimitación jurídica se produce habitualmente con posterioridad a su implantación cualquiera que sea ésta y su concreta expresión;
- d) La polémica doctrinal se produce y se sustenta en base a su entronque con la Administración del Estado, pues es indudable que se ocupan de asuntos de interés público, y en consecuencia respecto a su tutela administrativa, política y, en su caso, judicial;
- e) La organización, funciones y competencias, potestades administrativas y/o normativas, financiación y denominación varían en el tiempo y en el espacio; y
- f) De procedencia diversa y dispar, las «*agencias*», «*administraciones autónomas*» o «*autoridades independientes*» convergen a finales del siglo XX en argumentos de índole política, revestidas de manto jurídico, como eficacia, neutralidad y descentralización, mante-

niéndose la dialéctica en los terrenos de la personalidad jurídica, sistema de controles y legitimidad («huida» del Derecho Administrativo o Público).

III. CONSTITUCIÓN DE 1978 Y AGENCIAS INDEPENDIENTES

Se ha dicho que, existiendo precedentes de organismos guiados por una cierta autonomía respecto de la Administración del Estado, las «*agencias*» o «*entidades independientes*», según la denominación al uso, nacen en España a partir de la Constitución de 1978 y con la mirada puesta en el modelo norteamericano y en sus fundamentos, aunque no exclusivamente.

La vigente «*norma normarum*» dispone de un Título, el Cuarto, que se rotula «*Del Gobierno y de la Administración*», distinguiendo pues entre un Gobierno de raíz parlamentaria y una Administración, «*civil y militar*» según el artículo 97, que pervive por encima de las alternancias políticas, apoyadas éstas por las mayorías que se den en el Congreso de los Diputados, fundamentalmente, pues es esta Cámara la señalada para la investidura (y, en su caso, cese) del presidente del Gobierno. Para este último órgano constitucional se le reserva, entre otras competencias, la dirección de esa Administración de carácter neutro o apolítica al servicio del Estado.

La doctrina ha señalado, acertadamente, que esa mención al Gobierno se hace sin enumeración de los tres poderes clásicos (legislativo, ejecutivo y judicial) y que la distinción entre Gobierno y Administración, estableciendo dos conceptos diferentes al emplear dos términos igualmente distintos, no se comprende sin tener en cuenta los artículos 98 y 103.2 CE, relativos a la «*composición*» del Gobierno y a la remisión a ley posterior de la «*composición*» de los órganos de la Administración del Estado (18), creándose los interrogantes de si el Gobierno «*dirige*» y la Administración «*obedece*», lo cual se opondría a la creación de actos administrativos realizados por el Consejo de Ministros, o si decir que el Gobierno «*ejerce la función ejecutiva*», como se afirma en el ya citado artículo 97 CE equivale a legársela a la Administración, cuando lo cierto es

(18) Entre otros, GARRIDO FALLA, F. «Comentarios a la Constitución». Cívitas Ediciones. Madrid, 2001.

que ésta dispone de una indudable naturaleza jurídica ejecutiva, por ejemplo en el cumplir y hacer cumplir las normas, como señala el artículo 103.1 CE al someter a la Administración «*a la ley y al Derecho*».

Si la ley crea, rige y coordina los órganos de la Administración del Estado, según reza el artículo 103.2 CE, la Administración Pública, probablemente institucionalizada por la mismísima Constitución de 1978 en su artículo 103.1 bajo influencia doctrinal de M. Hausion, «*sirve con objetividad los intereses generados y actúa de acuerdo con los principios de eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación*». Se suscribe así el principio de neutralidad política de la Administración que se complementa con su Estatuto de los Funcionarios Públicos de cuya existencia encarga el constituyente al legislativo, estableciendo sus bases en el apartado 3 del reiteradamente citado artículo 103 CE, en una coherente apuesta por una función pública profesionalizada.

La Constitución, en ese sustantivo punto referido a la Administración del Estado, no se aparta del acervo constitucionalista de nuestro estadio europeo. Existe un Gobierno que dirige la política interior y exterior para lo cual cuenta con una Administración neutra a su servicio. Pero ¿quién es el poder ejecutivo?. No queda ni dicho ni señalado por la Constitución de 1978, pero un recorrido por su texto nos induce a creer en una dualidad integrada por el Gobierno y por la Administración (19), con una preeminencia de la primera institución sobre la segunda basada en su responsabilidad ante el Parlamento y en su cometido, lo que el profesor López Guerra llama «*función de gobierno*», considerada más amplia que la mera función ejecutiva al ser titular de un genérico poder de dirección, de una función nítidamente ejecutiva que sin embargo incorpora potestades normativas limitadas y también de una capacitación directiva sobre el conjunto de la Administración Pública.

De cuanto se ha dicho se deriva que nuestro texto constitucional presenta a la Administración del Estado como «*una organización necesaria*» (20) que se articula en torno al Gobierno, bajo cuya legitimidad actúa

(19) De igual opinión es GARCÍA LLOVET, E., entre otros autores, en «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho». *Revista de Administración Pública*, número 131. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.

(20) BERTI, L. «Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento». Padova, 1986.

y le sirve a la vez, mediante una serie de reglas referidas a su organización y unos principios en los que debe inspirarse, sobresaliendo los de jerarquía y descentralización disponiendo, ambos, de otra vertiente, la de integrar un sistema de relaciones.

En ese esquema constitucional de corte clásico en lo que se refiere a la Administración Pública, ¿cómo encajan las llamadas *Autoridades Independientes*? Para algunos autores, francamente mal o, alternativamente, con no pocas aristas desde la ortodoxia del Derecho Administrativo (21) que distingue entre supuestos de autonomía institucional constitucionalmente garantizados y administraciones independientes no previstas en la Constitución; para otros, los constitucionalizados principios de eficacia y desconcentración impuestos al «*modus operandi*» de las Administraciones Públicas sumados a la obligatoriedad de los poderes públicos de «*facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultura y social*» (artículo 9.2 CE) constituyen razón suficiente para apostar por unas administraciones independientes que, como subraya Sala Arquer (22), no tiene nada de novedoso en el Derecho Público a pesar del calificativo de «*categoría nueva*» otorgada por algunos sectores doctrinales (23).

Ocurre, eso sí, que la consideración de ciertas funciones tradicionalmente en manos del Estado como «*independientes*» del Gobierno o «*políticamente neutralizadas*», en expresión del ya citado Sala Arquer, vienen a reemplazar o a sustituir un sistema unitario en crisis por la existencia de un «*modelo policéntrico*» (24) de gestión pública en permanente búsqueda de una eficacia tantas veces negada por la propia doctrina y por los hechos.

En ese sentido, cabe recordar que el itinerario estadounidense, alemán o francés, al igual que el español, como ya se ha puesto de manifiesto con

(21) Entre otros, PARADA VÁZQUEZ, R. «Derecho Administrativo», Tomo II. Marcial Pons. Madrid, 1994.

(22) SALA ARQUER, J.M. «El estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes». *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 42, 1984.

(23) SABOURIN, G. «*Les autorités administratives indépendantes: Une catégorie nouvelle*». *AJDA*, núm. 5. 1983.

(24) CHEVALIER, J. «Le statut de la communication audiovisuelle». *AJDA*, núm. 10. 1982.

anterioridad, está tan repleto de argumentada oposición doctrinal como de permanente indagación de fórmulas que combinen adscripción administrativa y utilidad pública, poniéndose de relieve que el Gobierno (y, obviamente, el Parlamento) innova en el campo del Derecho Público bajo los dictados del servicio que presta a los ciudadanos. Otra cosa es, ciertamente, la admisibilidad o inadmisibilidad de la existencia de ámbitos exentos de control gubernamental, base del principio de responsabilidad parlamentaria del Gobierno, como pone de manifiesto Loening (25), por lo cual el Derecho español intenta conjurarlo mediante un difícil equilibrio jurídico-constitucional, como veremos más adelante, atribuido específicamente a cada «*agencia*» o «*autoridad*» dicha independiente.

A pesar de la pluralidad existente en la doctrina, española o no, y de la necesidad de una delimitación conceptual de esta nueva tipología de Administración, lo cierto y verdad es que las genéricamente llamadas *Autoridades Administrativas Independientes* nacen en Europa, y también más recientemente en España, bajo un entorno ideológico y económico determinado. Es la necesidad de la «*eficacia*» la primera de las palancas para habilitar un nuevo instrumento del Derecho Público, pero también lo son el papel de la sociedad civil, nada proclive a encorsetamientos burocráticos, la impugnación de los excesos intervencionistas del Estado y las proclamas favorables a una reducción de su papel, la desideologización del ejercicio del poder bajo la exigencia social de ser herramienta de solución de problemas afectos a la comunidad y, finalmente, la construcción de una Unión Europea que precisa de reglas unificadoras para alcanzar de pleno la unidad de mercado.

A ello se ha referido el Tribunal Constitucional cuando ha debido tratar sobre la naturaleza (y constitucionalidad, claro) de un ente –la Agencia de Protección de Datos– que se instala de pleno entre las *Autoridades Administrativas Independientes* o «*poder neutral*» como sinónimo de centros de decisión autónomos o independientes que, según Carl Schmitt (26), representan el contrapeso necesario al Estado de partidos al servirse de la objetividad e imparcialidad propia de los expertos y no de los funcionarios-políticos. Nuestro máximo intérprete de la Constitución no ha duda-

(25) LOENING, M., citado por Sala Arquer en Op. Cit., página 403.

(26) SCHMITT, C. «Der Hüter der Verfassung». Tübingen, 1931.

do en decir que «*está presente un elemento institucional*» en la LORTAD, que ese tipo de regulaciones, «*pese a las diversas denominaciones y dependencias orgánicas que se establecen, tiene en común el haber creado instituciones especializadas en Derecho público*» y que la Agencia ha sido configurada «*por el Legislador... con unos rasgos específicos, pues se trata de un Ente 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*». Y eso para un organismo que debe velar por la protección de derechos fundamentales, que no es poco.

La consecuencia más inmediata, polémicas doctrinales al margen, es que las *Administraciones Independientes o Agencias* disponen de plena cobertura constitucional. No se trata de un «*poder*» dentro de un «*poder*», sino de la extensión del Ejecutivo bajo una instrumentalización jurídica que en modo alguno equivale a independencia absoluta. Por consiguiente, relativizando el calificativo de «*independiente*» (27), esas autoridades forman parte del Ejecutivo en esa dimensión amplia a la que nos referíamos anteriormente, aunque cierto es que en la Constitución de 1978 no existe ningún precepto que constitucionalice una administración que recibe el nombre de «*independiente*» pues constituiría una seria contradicción respecto de la subordinación al Gobierno de la Administración civil y militar que establece el artículo 97.

Que no la autorice expresamente no implica que la prohíba, pues como señalan los ya citados García Llovet y Sala Arquer existen otros preceptos (artículos 40, 45...) que dan pie a crear «*instituciones especializadas*», en argot acuñado por el Tribunal Constitucional, para el mejor cumplimiento de las disposiciones y de los objetivos contemplados en la Constitución. Para ello, los constituyentes, sabiamente, delegan en el legislador ordinario la competencia de crear órganos de la Administración del Estado sin ponerles etiquetas de ningún tipo, reservándose eso sí, el control parlamentario de la acción del Gobierno y el particular, como veremos más adelante, de cada *Agencia, Autoridad o Administración independiente*.

(27) SABOURIN habla de «*independencia relativa*». Op.Cit., pues los lazos con el Gobierno y con el Parlamento no están rotos, y los califica como de «*contra-poderes*».

IV. ELEMENTOS DISTINTIVOS Y CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES EN ESPAÑA

Vamos a concentrar la atención, por supuesto en el terreno del derecho positivo español, en aquellos organismos, llamados genéricamente *Agencias Independientes o Autoridades Independientes o Administraciones Independiente*, creadas por ley de las Cortes Generales, bien sea siguiendo directrices de la Unión Europea, bien sea por necesidades inherentes a la Administración del Estado bajo criterios de oportunidad política o bien sea como derivada instrumental con origen en preceptos de la Constitución de 1978.

En concreto, el análisis se realiza sobre los siguientes organismos: Ente Público de RTVE, Banco de España, Tribunal de Defensa de la Competencia, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Consejo de Seguridad Nuclear, Agencia de Protección de Datos y Comité de Regulación Ferroviaria.

Quedan al margen otros entes al no disponer ni de suficiente independencia respecto de la Administración General del Estado ni disponer su naturaleza jurídica de elementos, como ejemplo el carácter regulador, que les sitúen de manera nítida en ese ámbito novedoso para el Derecho Administrativo español que convenimos en denominar *Autoridades, Agencias o Administraciones Independientes*. Supone esto aceptar la existencia de al menos tres niveles de organización –se pueden obviamente encontrar más si se expurga con mayor profundidad– en eso que la Constitución, artículo 97, denomina genéricamente «*administración civil*» o, artículo 149.1.18, «*Administraciones Públicas*» en su habitual línea de inconcreción conceptual y material; es decir, la Administración del Estado, los organismos autónomos que de ella penden y las administraciones independientes.

Lo primero que se puede observar respecto de estas últimas es que su origen constitucional no es exactamente el mismo. Respetándose, como no podría ser de otra manera, el principio de jerarquía de las normas y, en consecuencia, el indudable carácter de «norma normarum» del texto aprobado en 1978 por las Cortes Constituyentes, lo cierto y verdad es que la ley primera de nuestro ordenamiento jurídico señala concretos espacios a regular por ley de acuerdo con ciertas exigencias (por ejemplo, la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social

dependientes del Estado bajo los criterios de acceso a los mismos de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España), en otros supuestos reitera la reserva de ley sin indicar principios inspiradores de la misma (por ejemplo, la Agencia de Protección de Datos en tanto Autoridad reguladora de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles respecto de derechos y deberes constitucionales), y en unos terceros, finalmente, es el legislativo quien los crea atendiendo razones de necesidad, oportunidad y eficacia, normalmente insertos en el marco comunitario europeo (por ejemplo, la autonomía del Banco de España en el ámbito de la política monetaria nacida del Tratado de la Unión Europea), los cuales en ningún caso pueden alejarse de los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación rectores de la Administración Pública que señala el artículo 103 CE ni pueden quedar al margen del control de legalidad exigido constitucionalmente para el conjunto de los órganos administrativos, los cuales, en sus respectivos ámbitos generalistas o de especialidad son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley por expreso mandato de la Constitución (28). En todo caso, bajo impulso directo, indirecto o difuso de la Carta Magna, todas las Agencias Independientes son creadas por ley, siendo ésta la primera de las características comunes a todas ellas.

Existe un segundo elemento distintivo: colegialidad de sus órganos rectores. En efecto, sea bajo la denominación de Consejo de Administración (29), Consejo de Gobierno (30), Tribunal (31), Comisión (32), Consejo (33) o Comité (34).

Rompe esa característica de colegialidad ligada a funciones directivas y ejecutivas, en definitiva rectores, la Agencia de Protección de Datos de

(28) Artículos 20.3, 149.1.1, 149.1.11 en correspondencia con los artículos 2, 96 y 103.1 entre otros.

(29) Casos del Ente Público RTVE. Comisión Nacional de la Energía y Agencia Industrial del Estado.

(30) Caso del Banco de España.

(31) Tribunal de Defensa de la Competencia.

(32) Supuesto del ente regulador del Mercado de las Telecomunicaciones

(33) Caso de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, del Consejo de Seguridad Nuclear y de la Comisión del Mercado de Valores.

(34) Proyecto de Ley del Sector Ferroviario.

Carácter Personal, regida por un Director o cargo unipersonal, y el Comisionado para el Mercado de Tabacos, el cual dispone por ley de naturaleza jurídica propia de los organismos autónomos de los comprendidos en los artículos 45 y siguientes de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, por lo que se aparta del núcleo integrador de las llamadas *Administraciones Independientes o Agencias* en sentido estricto, pero que dispone de funciones de vigilancia de los diversos operadores existentes en el mercado de tabacos así como de potestades de inspección, arbitraje y sancionadora, es decir de facultades muy comunes entre las Autoridades Independientes como veremos más adelante (35).

Ese elemento diferenciador que otorga personalidad distintiva a las *Agencias o Autoridades o Administraciones Independientes*, la colegialidad, se ve en algunas ocasiones reforzada por la existencia de órganos consultivos, en especial cuando se rompe la regla general, caso ya citado de la Agencia de Protección de Datos de Carácter Personal. Así, además de esta concreta *Autoridad* de naturaleza unipersonal en su concepción rectora, disponen de órganos asesores de aquéllas que tienen facultades de dirección, coordinación y ejecutivas los siguientes: el Ente Público RTVE, con dos tipologías de instrumentos asesores, los correspondientes a cada sociedad mercantil integrante del mismo (RNE y TVE) y los relativos al Delegado Territorial de RTVE en cada Comunidad Autónoma, los cuales reciben indistintamente la denominación de Consejo Asesor (36); la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que dispone de un Comité Consultivo integrado por personas de reconocida competencia en el ámbito de las telecomunicaciones (37); la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la cual dispone igualmente de un Comité Consultivo u órgano de asesoramiento de su Consejo integrado por representantes de todos los mercados secundarios oficiales, de los emisores y de los inversores, y de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de mercado de valores en cuyo territorio exista un mercado secunda-

(35) Ley 13/1998, de 24 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Real Decreto 2668/1998, de 11 de diciembre. Estatuto del Comisionado para el Mercado de Tabacos.

(36) Artículos 9 y 14.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión.

(37) Artículo 42 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre.

rio oficial (38); la Comisión Nacional de Energía dispone de dos órganos de asesoramiento, el Consejo Consultivo de Electricidad y el Consejo Consultivo de Hidrocarburos, los cuales disponen de autonomía en el establecimiento de normas de funcionamiento interno (39). La más arriba citada Agencia de Protección de Datos de Carácter Personal dispone, en concreto, de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Congreso de los Diputados y del Senado, de las Administraciones Central, Autonómica y Local, de la Real Academia de la Historia, del Consejo Superior de Universidades, de las organizaciones de usuarios y consumidores, y del sector de ficheros privados (40).

Un tercer elemento común de las *Administraciones Independientes* lo constituye su nota de especialidad en sus funciones, que se debe, sin duda, a la articulación sectorial de las mismas; es decir, a su identificación por el ámbito de su actividad, todas ellas vinculadas a la economía o bien al ejercicio de derechos fundamentales, como pone de relieve García Llovet (41).

Esa nota de especialidad la dan sus potestades, y la atribución al sector económico o al Título Primero de nuestra Constitución, o a ambos a la vez desde una perspectiva de yuxtaposición, se encuentra en la misma raíz de su creación. En el primero de los casos, es habitual es que sea fruto de una liberalización (caso, por ejemplo, del Tribunal de Defensa de la Competencia, Comisión Nacional de Valores o el más dudoso, desde la vertiente jurídica, del Comité de Regulación Ferroviaria); en el segundo, se trata de un instrumento garantista de los derechos fundamentales (caso, por ejemplo, del Ente Público RTVE o de la Agencia de Protección de Datos Personales). En ambos supuestos, nota de especialidad al margen, la voluntad de situar la ordenación de libertades extramuros de la instancia política, pero no al margen del Derecho y del control político y judicial, se convierte en elemento común.

(38) Artículos 22 y 23 de la Ley 24/ 1988, de 28 de julio, Regulación del Mercado de Valores.

(39) Artículo 28 y siguientes al Reglamento de la Comisión Nacional de Energía. Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio.

(40) Artículo 38 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

(41) GARCÍA LLOVET, E. «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho» en Revista de Administración Pública, núm. 131. 1993.

Siguiendo al ya citado García Llovet, la articulación sectorial de las *Agencias Independientes* y su inherente nota de especialidad puede complicarse de manera extraordinaria si a la identificación objetiva de sus ámbitos (mercado y libertades) le sigue la individualización de los sujetos destinatarios del proceso de ordenación político-administrativo que hace posible su existencia y funcionamiento. Ahí está, en el núcleo de la defensa de los derechos fundamentales recogidas por la Constitución española, la figura del Defensor del Pueblo, concebida como alto comisariado de las Cortes Generales para ejercitar dicha custodia y muy especialmente en el terreno de la actividad de la Administración Pública (42).

Con todo, la existencia de los reguladores independientes, sea en ámbitos muy tangibles o sea en medios influenciados por los derechos y las libertades fundamentales, no produce otro resultado que un incremento de garantía de todo tipo, lo cual, en la dialéctica Estado-Ciudadano es del todo óptimo, y mucho más cuando al final de todo proceder se halla el Poder Judicial en un papel igualmente garante del Estado de Derecho.

Una cuarta caracterización de las llamadas *Agencias o Administraciones Independientes* es su voluntad de neutralizar políticamente los ámbitos sobre los que actúan (43), cuestión no menor si tenemos en cuenta el mandato constitucional de servir (la Administración Pública) «con objetividad los intereses generales» y la exigencia de «imparcialidad en el ejercicio de sus funciones» para las funcionarios públicos existente en el art. 103 CE., además del control de legalidad ejercida por los Tribunales de Justicia respecto de la actuación administrativa contenida en el art. 106.1 CE.

Esta nota no debería ser característica común, o al menos muy mayoritaria, de las *Administraciones Independientes* a tenor de los preceptos constitucionales citados, especialmente el 103, pues la neutralidad política de la Administración Pública se deriva precisamente de la voluntad del constituyente de asegurar la «objetividad» y la «imparcialidad», luego el principio de neutralidad política de la Administración, a través de la Carta Magna con una expresa apelación a la ley como norma posi-

(42) Artículo 54 CE

(43) Señalada por POMED SÁNCHEZ, L.A., en «Fundamento y naturaleza jurídica de las *Administraciones Independientes*», Revista de Administración Pública, número 132. 1993.

tiva que debe asegurarlas (44), pero no es menos cierto que el Gobierno dirige la Administración y, muy a pesar de la Constitución y de las Leyes, «tiñe» a ésta ante los ojos de la opinión pública o bien ésta, la Administración, lleva a cabo actos que, en su origen, disponen de naturaleza política por más unido al derecho que esté su ejecución, con lo que queda del todo preservada su autonomía.

En consecuencia, la «*eficacia indiferente*» de las Administraciones Públicas, en el sentido de que la nota constitucional contenida en el art. 103.1 comporta una exigencia de eficiencia que tanto se predice en el supuesto de favorecer como en el de perjudicar la política del Gobierno que esté en el Poder, como señala el profesor Garrido Falla (45), se consigue mucho más a través de autoridades alejadas del tronco principal de la Administración que gozan, por su colegiabilidad o por su especial naturaleza, así como por otras características, de una mayor autonomía de decisión que, en la mayoría de los casos, lo es por expreso deseo y encargo del legislador ordinario. De hecho, sus funciones de vigilancia o de tutela y, especialmente su rol de árbitro o de superior, pulen o ajustan mejor la puesta en práctica del principio de neutralidad al que nos hemos referido.

Esa mayor neutralidad dependerá, en todo caso, de la relación que el legislador ordinario establezca entre las *Agencias o Autoridades o Administraciones Independientes* y el Gobierno, y, por otra parte, de las facultades que se les otorguen en su ámbito competencial y en el ejercicio autónomo de las mismas. En algún supuesto se alcanzará plenamente, en otro simplemente se tratará de una neutralidad estética mejor conseguida, pues se observará un exceso de dependencia respecto del Ejecutivo que pondrá en duda su apelativo de «independiente».

Ante este último supuesto nos hallamos, a título de ejemplo, en el caso del Comité de Regulación Ferroviaria que introduce la Ley del Sector Ferroviario. Dispone de los atributos de ser creado mediante ley, tener formato de colegialidad, naturaleza de regulador «con competencias para salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servi-

(44) Ver GARRIDO FALLA, F. en «*Comentarios a la Constitución*», Cívitas. Madrid, 2001.

(45) Idem.

cios sobre la Red Ferroviaria de Interés General y para resolver conflictos entre empresas ferroviarias, entre otros», según se lee en la «Exposición de Motivos», obedecer a impulsos liberalizadores de la Unión Europea (Directivas, Recomendaciones, Libros Blancos, etc.) como se recuerda en la Memoria aprobada por el Consejo de Ministros y remitida a las Cortes Generales, etc., pero ha sido el propio Consejo de Estado (46) quien ha criticado la excesiva presencia del Ministerio de Fomento en el órgano encargado de velar por el buen funcionamiento del mercado hasta el punto de manifestar su total «disconformidad» y solicitar del Gobierno que reconsidere el estatuto jurídico del citado Comité con el fin de «atribuirle la condición de organismo regulador a una entidad independiente» ya que, en su opinión, «aparece como un mero órgano administrativo, no como una entidad u organismo desvinculado de la Administración activa». En este sentido, los criterios y las recomendaciones que realiza el Consejo de Estado resultan del todo pertinentes más allá de la concreta articulación llevada a cabo en la norma con rango de ley, pues es el propio gobierno quien lo concibe (47) «como una Unidad u Organismo ubicado dentro del propio Ministerio», añade que «sin coste alguno», y en evidente contradicción conceptual dice que «es independiente del administrador de infraestructuras ferroviarias», cuando ésta «será una entidad pública empresarial, adscrita al Ministerio de Fomento»; es decir, el «ejecutor de infraestructuras» y el «órgano regulador» se hallan adscritos, ambos, al mismo Departamento ministerial con la consabida dependencia jerárquica que llega a la misma cúspide, el Ministro. Nos encontramos, sin duda alguna, ante un «maquillaje» de naturaleza política e instrumento jurídico que rompe con la naturaleza original de las *Administraciones Independientes* hasta el punto de preguntarnos si en verdad se cumplen las disposiciones comunitarias en materia de reguladores de sectores previamente liberalizados. Creemos que no, y, en consecuencia, que el Comité de Regulación Ferroviaria ni produce el «cambio de agujas», nunca mejor dicho, auspiciado por la Unión Europea en materia de infraestructuras ferroviarias, ni garantiza a las empresas ferroviarias privadas el acceso a las mismas en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias (48).

(46) Dictamen del Consejo de Estado al Proyecto de Ley del Sector Ferroviario.

(47) Memoria explicativa del Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario.

(48) Exigidas por la Directiva 2001/14 CE, del parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001.

Otro elemento distintivo, el quinto, se centra en la función reguladora o de control o supervisadora que llevan a término las llamadas *Administraciones Independientes*. En línea con el concepto de «administración neutra», es algo común a todas ellas y proviene de un «*laissez faire*» de la Administración Pública, en sentido clásico de la expresión, hacia entes que protagonizan la «*huida del Derecho Administrativo General*» (49), entendido como control, para ejercer, sistemáticamente, innegables funciones de control. Una evasión, dicho sea de paso, que, en palabras del profesor Clavero Arévalo, «*sólo puede conseguirse mediante la utilización del concepto de personalidad jurídica*» (50), pues sólo un estatuto «*ad hoc*» posibilita la aplicación de un derecho singular a partir, en estos supuestos objeto de comentarios, de la voluntad del legislador ordinario, ya que todas las *Administraciones Independientes* se crean y se regulan por ley.

A título de ejemplo, el alambicado Estatuto de la Radio y la Televisión (51) que, respondiendo al principio de «*descentralización funcional*», según se dice en su preámbulo, crea órganos unipersonales (Director General) de carácter ejecutivo y órganos colegiados (Consejo de Administración y Consejo Asesor) con funciones supervisoras, unas, y parecidas a las sociedades mercantiles, otras, contando además, por imposición constitucional, con un control parlamentario directo. O, segundo caso, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que tiene por objeto «*salvaguardar las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones*» y «*velar por la concreta formación de precios en este mercado*», entre otros, y hacerlo «*en beneficio de los ciudadanos*». Y, tercer caso, la Comisión Nacional del Mercado de Valores a la cual se le encomienda «*la supervisión e inspección del mercado de valores*», según se dice en la Exposición de Motivos, concentrándolo en su ámbito competencial: velar por la transparencia de los diversos mercados, la correcta formación de precios, el control del desarrollo de los mercados primarios, el cumplimiento de las normas de conducta, etc.

(49) SALA ARQUER, J.M., «Huída del Derecho privado y huida del Derecho», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 75. 1992.

(50) CLAVERO ARÉVALO, M.F., «Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones Autónomas», en *Documentación Administrativa*, número 58. 1958.

(51) Ley 4/198, de 10 de enero.

Existe una sexta característica muy común en las *Autoridades o Administraciones Independientes*: la función informativa de la comunicación o de asesoramiento que, tal como suele estar planteada por las normas positivas, se convierte en elemento relacional y vínculo con la Administración Pública y, en su caso, con el Poder Legislativo. Este es el supuesto del Banco de España, el cual debe informar «*regularmente a las Cortes Generales y al Gobierno de los objetivos y ejecución de la política monetaria, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 107 del Tratado (de la Unión Europea) y de las reglas sobre secreto profesional del BCE*» (52), o de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones que no sólo debe informar «*preceptivamente*» en el procedimiento de modificación unilateral de las cláusulas de los contratos concesionales que puedan afectar a la libre competencia en el mercado de telecomunicaciones, sino que también «*emitirá informe*» en procedimiento de concurrencia competitiva para la adjudicación de títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicación o «*ejercerá la función de asesorar al Gobierno y a Ministro de Fomento en los asuntos concernientes al mercado de telecomunicaciones*» y «*elaborará anualmente un informe al Gobierno sobre el desarrollo del mercado de telecomunicaciones, que será elevado a las Cortes Generales*» (53) o de la Agencia de Protección de Datos que debe «*redactar una memoria anual y remitirla al Ministerio de Justicia*» (54) o, por último, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores que «*elevará anualmente*» un informe al Congreso de los Diputados y «*asesorará*» al Gobierno, al Ministro de Economía y Hacienda y a las CCAA en materias relacionadas con sus competencias (55).

Otra nota de las Agencias o Autoridades o Administraciones Independiente, la séptima, es la función arbitral que se ejerce en el sector de su competencia. Se trata, como siempre, de una característica que no aparece en todos los entes de este tipo de administración, pero sí en muchos de ellos. A título de ejemplo, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones le corresponde ejercer una «*función arbitral de tipo priva-*

(52) Art. 10.1 de la Ley 13/1994. Texto consolidado en vigor desde 1 de enero de 1999.

(53) Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por R.D. 1994/1996, de 6 de septiembre, artículos 24, 25 y 26.

(54) Artículo 37, k), Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

(55) Artículo 13, Ley 24/1988, de 28 de julio. Regulación del Mercado de Valores.

do» (56), previa declaración individual o acuerdo de los operadores interesados, que trae causa de laudos dictados que son recurribles ante la jurisdicción civil, mediante un procedimiento propio ajustado a los principios de audiencia, libertad de prueba, contradicción e igualdad y, además, indisponibilidad de las partes.

El octavo de los elementos característicos de este tipo de administraciones se circunscribe a las potestades de dirección, reglamentación o normativa y disciplinarias o sancionadoras. Se trata, sin duda alguna, de un traslado a las *Autoridades Independientes* de notas comunes inherentes a la Administración Pública que se ejercen, eso sí, en un espacio autónomo delimitado por ley y mediante un procedimiento con peculiaridades propias. Estas funciones las encontramos en el Banco de España, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones y la Comisión del Mercado de Valores. También en el Comité de Regulación Ferroviaria, aunque en el marco cuestionado al ser órgano colegiado integrado en el Ministerio de Fomento.

La regla general de libre separación del personal directivo de los entes institucionales, en particular los organismos autónomos, se quiebra en el caso de las *Administraciones Independientes*, pues su noveno distintivo es precisamente la estabilidad en el cargo durante un período fijado por la propia ley que crea la autoridad, colegiada o unipersonal, que los rige. Este es el caso de RTVE, Agencia de Protección de Datos, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores o de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones. Esa estabilidad sólo se puede romper por causas tasadas, previstas en las respectivas leyes, y a través de un procedimiento contradictorio que coherentemente dispone la audiencia del interesado.

A esta nota distintiva se le debe añadir la exigencia de que los nombramientos deben recaer en personas de «*reconocida competencia*» en la materia atribuida a la *Autoridad Independiente* y a la participación del Ejecutivo y del Legislativo en el proceso de nominación o, en su caso, de mayor número de instituciones si se trata de órganos consultivos o asesores de dicha Autoridad. La estabilidad y el procedimiento de designación coadyuvan a la consideración de «*administración neutra*» ya tratada.

(56) CARLON RUIZ, M. «LA Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones». *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 102. 1999.

Por último, el control jurisdiccional y, en su caso, parlamentario constituye la décima nota característica de las *Administraciones Independientes*. El primero se vincula especialmente, aunque no exclusivamente, a los artículos 103, 106 y 153. c) CE., este último en un ámbito genérico que alcanza, según la doctrina y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la totalidad de las Administraciones Públicas. El segundo se instrumenta de acuerdo con la ley de creación de cada Autoridad, y en consecuencia dispone de distinta graduación (informes preceptivos, comparecencias, etc.), pero consolida tanto la condición de Administración con atribución de «*potestas*» como de administración sujeta a la dirección del Gobierno (57) y, en lógica, sometida al control político de las Cortes Generales por disponer de la condición de Autoridad quienes ocupan la cúspide de las *Agencias Independientes*. Será tratado más adelante.

El control de los actos de las *Administraciones Independientes* por los Tribunales de Justicia, muy en concreto por la jurisdicción contencioso-administrativa, se inscribe en el art. 106 CE, como ya se ha dicho, pero también en el art. 24 CE, que garantiza a todos los ciudadanos la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado, en relación con el orden contencioso-administrativo, que «*ya no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto, sino fundamente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de las administraciones*», en su Sentencia 86/98, de 21 de abril, y de la «*naturaleza revisora*» de dicha jurisdicción respecto de los actos y decisiones administrativas, en su Sentencia 160/01, de 5 de julio.

De cuanto antecede puede deducirse que une a esta tipología de *Administraciones* la voluntad del legislador de neutralizar políticamente los ámbitos sobre los que operan o actúan. En otras palabras, existe un deseo de llevarlas más allá de la línea jerárquica de mando que encabeza el Gobierno en sus labores constitucionales de dirigir la política interior y ex-

(57) Artículo 97 CE.

terior así como las administraciones civil y militar del Estado; una voluntad, manifiestamente política, de emplazarles fuera, aunque no al margen, de la Administración Pública que, en algunos casos, no se consigue de forma nítida en su concepción ni en la literalidad de la norma jurídica que las alumbró y las rige (58).

Otra cuestión a tener en cuenta, y no precisamente menor o baladí, es que la extensión de las *Agencias o Autoridades o Administradores Independientes* pone de manifiesto la tradicional fórmula o estructura organizativa del poder político en nuestro país, como ya lo cuestionara en Francia o en la República Federal Alemana con anterioridad a su recepción en el Derecho Administrativo español. Un modelo de Administración Pública de raíz weberiana, racional y burocrática, cuyos motivos era la centralidad del poder, la unidad de conjunto del sistema, la estructura jerárquica del mismo y, por último, su sentido de instrumentalidad, el cual incluía la previsionabilidad (y la racionalidad) de la acción administrativa y naturalmente un acotamiento normativo a la misma por vía de ley o reglamento, abundando muchísimo más este último al dictarse por el Gobierno-Administración siempre a favor de la mutua complicidad de ese binomio operativo.

La ruptura de ese modelo de Administración Pública, distinto al desalojo del mismo por sustitución de otro alternativo, comporta el paulatino abandono de los llamados «tres mitos» (59), es decir, la instrumentalidad, la unidad y la racionalidad como elementos definidores de la fórmula organizativa del poder público operante, para ir hacia otros nuevos como la autogestión, la descentralización, la participación y, englobándolos, el «estado holding», donde la eficacia debe ser necesario referente en contraposición a la burocracia. Se desea, así, una nueva adhesión de los administrados, ciudadanos, al Estado bajo la prédica de una optimización de los recursos públicos, la eliminación de trabas de estruc-

(58) Según el profesor POMED SÁNCHEZ, situar a las Administraciones Independientes fuera del principio de jerarquía que rige en la Administración Pública, en cuyo vértice se sitúa el Gobierno, «supone, fundamentalmente, la exclusión de los controles de oportunidad sobre los actos y la exclusión de los controles sobre los órganos» Vid. Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones Independientes» en *Revista de Administración Pública*, número 132, editada por el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.

(59) TIMSIT, G. «Les nouveaux modèles d'Administration». *Etudes et Documents*, núm. 29. París 1979.

to contenido administrativo y una proximidad-eficacia verdaderamente tangible.

V. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES

Al introducirnos en este terreno debemos precisar qué se entiende por control parlamentario *«por el conocido hecho de que no existe, ni en la doctrina académica ni en el uso jurídico del término, un acuerdo sobre qué debe comprenderse bajo ese concepto»* (60).

La Constitución de 1978 emplea en varias ocasiones la palabra *«control»* (61), pero lo hace aplicándola a distintos ámbitos como son el jurisdiccional y el parlamentario. Será en el art. 66.2 cuando se nos hable del sujeto activo y del sujeto pasivo de este último tipo de potestad: las Cortes Generales sobre el Gobierno en todas aquellas competencias que le atribuya la Carta Magna. El control será, pues, algo distinto a participar en la acción gubernamental o algo igualmente diferenciado respecto de cualquier tipo de colaboración con la actividad del Gobierno, y en todo caso realizado por un poder (legislativo) sobre otro poder (ejecutivo).

¿Cuál es la naturaleza de esa actividad de control sobre la acción del Gobierno?. Pues dispone de dos aspectos que, en parte, se hallan indisolublemente vinculados o, al menos, uno puede llevar potencialmente al otro: el examen y evaluación de la actividad del ejecutivo por parte del legislativo y, en su caso, la exigencia de responsabilidad que podría llegar a convertirse en moción de censura y, como consecuencia de ella, en un cambio de gobierno. Si la nota definitoria de todo régimen constitucional es la de ser un sistema de limitación del poder, el control parlamentario sirve a ese objetivo hasta el punto de desalojar del poder a quien ha perdido la confianza mayoritaria (absoluta) de los miembros del Parlamento, el Congreso de los Diputados, exclusivamente, en el caso español. De ahí que el control de la acción del Gobierno en sede parlamentaria vaya desde la supervisión crítica de la misma hasta la exigencia de responsabilidad política con potencialidad de remodelación o cambio en la presidencia del ejecutivo.

(60) LÓPEZ GUERRA, L. «El titular del control parlamentario» en «Problemas actuales del control parlamentario», *Congreso de los Diputados*. Madrid, 1997.

(61) Artículos 20.3, 66, 82.6 y 106.

Si bien el art. 66.2 afirma que «*las Cortes Generales... controlan la acción del Gobierno*», es igualmente cierto que ese control se ejercita a título individual y a título colectivo por las Cámaras, y que además sólo al Congreso de los Diputados le compete la exigencia de responsabilidad mediante la llamada moción de censura. Los instrumentos de control son variados y disponen de intensidad distinta, y obviamente de repercusión mediática no igual. No menos cierto es que la actividad de control se incrementa o se atenúa en función de la aritmética parlamentaria o que la pluralidad de ámbitos y de procedimiento de control, aún de agentes para ejercerlo, tienen en la calificación de «*actos parlamentarios*» un denominador común. Es decir, excepción hecha del éxito de la exigencia de responsabilidad política, nulo efecto jurídico. Por lo general, dispone, el control parlamentario, de naturaleza política, aunque se administre mediante instrumento jurídico, el Reglamento, y sus efectos son igualmente políticos aún en el supuesto de máximo grado de intensidad como es la aprobación de una moción de censura.

La consiguiente pregunta es sobre quién, particularizándole, se ejerce el control parlamentario entendido como examen y evaluación, también supervisión, del Gobierno. Debemos tener en cuenta aquí la distinta identidad constitucional y legal de éste respecto de la Administración dotada con personalidad jurídica y protegida —en especial, sus funcionarios— por un Estatuto, aunque supeditada a la dirección del Ejecutivo, porque siguiendo los avatares de la Historia se ha producido la institucionalización administrativa y la «*racionalización del poder*» ha comportado la separación entre Gobierno y Administración, como así se hicieron eco los constituyente españoles de 1978.

No cabe la menor duda que el control parlamentario se ejerce sobre el Gobierno, sus actos y sus decisiones, también sus previsiones y actitudes, y que la práctica (y la norma positiva) lo ha extendido sobre autoridades político-administrativas que no integran el Consejo de Ministros, pero que sí encabezan espacios de la Administración del Estado, en el supuesto de las Cortes Generales, que tienen su cúspide en la presidencia del Gobierno. Resulta evidente que al hablar de control parlamentario del Gobierno se está tratando sobre el control del Legislativo sobre el Ejecutivo, integrado éste por quienes conforman el Gabinete o Consejo de Ministros y, además, el entramado político y administrativo, o la yuxtaposición de ambos, más próximo, incluidos aquellos ámbitos que se ri-

gen por el Derecho privado como son las empresas con capital mayoritariamente público.

¿Se inscriben en esa órbita susceptible de control parlamentario las llamadas *Administraciones Independientes*? Sin lugar a dudas tanto por su ubicación constitucional o por su naturaleza jurídica como por su «*relación de instrumentalidad*», en expresión del profesor Piñar Mañas (63), respecto del Gobierno a pesar de la independencia (relativa) con que actúan respecto del mismo y de su estructura u organización administrativa alejada de los parámetros clásicos de la Administración Pública. Podrán ser entidades con personificación jurídico-política sometidas en su actuación al Derecho privado, pero en todo caso se inscriben a todos los efectos en el art. 103 CE al servir con objetividad los intereses generales, actuar bajo los principios de eficacia, jerarquía y coordinación, entre otros, y hallarse sometidos plenamente a la ley y al Derecho, como ya se ha dicho, y ser creadas, regidas y coordinadas de acuerdo con la ley. En tanto que órganos de la Administración del Estado sujetos a la dirección del Gobierno, aunque la misma sea difusa, son innegablemente sujetos pasivos del control parlamentario.

¿Cuál es el fundamento básico para la existencia de ese control?. El profesor Piñar Mañas lo centra en la obligación constitucional de servir con objetividad los intereses generales (64) y hacerlo de acuerdo con los criterios de eficacia y transparencia. Y recuerda, además, que su existencia se debe a la manifestación expresa de voluntad del legislador realizada a través de una ley, por lo que será también responsabilidad suya que dispongan de control parlamentario posterior o se le escapen de ese control. Existe, en definitiva, un «*control ex*» –en su creación– y un «*control post*» –mediante rendición de cuentas– de carácter parlamentario en las *Agencias o Administraciones o Autoridades Independientes*, porque son las Cortes Generales, y en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las que establecen el régimen jurídico aplicable.

Yendo al fondo de la cuestión que aquí se trata, diremos que en este tipo de Administraciones se dan dos formas de control parlamentario.

(62) GARRIDO FALLA, F., EN «Comentarios a la Constitución». Cívitas. Madrid, 2001.

(63) Op. Cit.

(64) Op.Cit.

Una, la genérica, basada en el art. 109 CE y en los art. 7 y 44 del Reglamento del Congreso y 66 y 67 del Reglamento del Senado, y concordantes; la segunda, específica, fundamentada en la propia ley de creación de cada una de esas *Autoridades o Agencias Independientes*. Los primeros instrumentos permiten el más amplio de los controles del legislador sobre la Administración, entendida como Gobierno, y por tanto sobre la Administración institucional que en buena parte protagonizan esos entes; los segundos, por su concreción respecto del objeto y del procedimiento, lo particularizan de manera especial en el marco constitucional de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. En todo caso, como ha dejado sentado el profesor Santamaría (65), las Administraciones Independientes, aún situadas en un mundo «*sobre el que pesan muchas incertidumbres y no pocas confusiones*», no disponen de «*ninguna suerte de inmunidad frente al control parlamentario*», pues podrán distanciarse, y hasta incluso independizarse, del gobierno en su ámbito potestativo, pero en modo alguno podrán obviar la acción parlamentaria de control de su actividad. Que pertenezcan a la llamada «*administración neutra*» no comporta ningún tipo de exención respecto de la tutela parlamentaria a pesar de que sus decisiones puramente discrecionales sean tomadas por profesionales, y no por políticos, en modo alguno sometidos a la remoción inmediata en el supuesto de no agradar al Gobierno.

En el plano del control parlamentario específico, como ya se ha dicho, ha sido el propio legislador quien ha establecido el qué y el cómo más allá de cuanto de manera globalizadora instituyen la Constitución y los Reglamentos parlamentarios. Así:

- a) **La Comisión Nacional de Energía**, ente regulador del funcionamiento de los sistemas energéticos, debe elaborar anualmente un anteproyecto de presupuesto que debe ser remitido a las Cortes Generales integrado en los Presupuestos Generales del Estado y una memoria de actividades que también debe ser enviada a las Cortes Generales a través del Gobierno, lo cual, unido al conjunto de sus atribuciones y a la imperativa relación con el Ejecutivo

(65) SANTAMARÍA PASTOR, J.A., «Control parlamentario de la actividad del Gobierno», en «*Problemas actuales del control parlamentario*». Op.cit.

facilita un control parlamentario específico y genérico sobre el conjunto de su actividad.

- b) **La Agencia de Protección de Datos**, ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que dispone de un amplio abanico de funciones estipuladas por ley, tiene un Director que goza de la consideración de *alto cargo* y, consecuentemente, sometido a control parlamentario genérico en el ejercicio de sus competencias. Además, el Estatuto de la Agencia determina que la memoria anual será remitida al Ministerio de Justicia «*para su ulterior envío a las Cortes Generales*».
- c) **La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales**, aunque sea extremadamente dudosa su adscripción a la tipología de *Administraciones Independientes*, pues el Ministerio de Industria y Energía, hoy Ministerio de Economía, «*ejercerá el control de eficacia sobre su actividad*», según se dispone en el art. 10.1 de la ley 5/1996, debe remitir a las Cortes Generales información anual sobre sus planes de actuación y distribución entre sus empresas de los fondos de origen presupuestario además de informar a las Comisiones correspondiente, cuando sea requerida por ellas, de sus planes de actuación, contratos, programas y utilización de fondos públicos.
- d) **La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones**, plenamente incorporada a los parámetros de la imprecisa categoría de las llamadas *Administraciones Independientes*, debe elaborar con periodicidad anual un informe al Gobierno sobre el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones que elevará a las Cortes Generales «*para su tramitación con arreglo al Reglamento de cada una de las Cámaras*». Con carácter previo al nombramiento del Presidente y del Vicepresidente de la Comisión, el Ministro de Fomento debe comparecer ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados para informar sobre las personas a las que se pretende designar.
- e) **El Ente Público RTVE**, creado por la Ley 4/1980, Estatuto de la Radio y la Televisión, goza de un control parlamentario estableci-

do por la propia Constitución (66) que el Reglamento del Congreso de los Diputados se ha encargado de desarrollar creando una Comisión Parlamentaria «*ad hoc*» vacía de potestades legislativas, aunque con capacidad para emitir juicios o valoraciones políticas respecto del Ente, su Dirección General y su Consejo de Administración.

- f) **El Banco de España**, sometido al ordenamiento jurídico-privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas conferidas por las leyes, debe informar «*regularmente*» a las Cortes Generales de los objetivos y ejecución de la política monetaria. Además, la ley señala que su Gobernador podrá ser convocado, de conformidad con los Reglamentos parlamentarios, a cualesquiera de las Comisiones del Congreso o del Senado o mixtas de ambas Cámaras.
- g) Los miembros del **Consejo de Seguridad Nuclear**, ente de Derecho Público, independiente de la Administración Central del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los del Estado, serán nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Industria (hoy Ciencia y Tecnología), previa comunicación al Congreso de los Diputados, institución que deberá manifestar su aceptación o veto razonado por acuerdo de los tres quintos de los miembros de la Comisión competente. Naturalmente toda la información que eleve al Gobierno queda sujeta a conocimiento de diputados y senadores.
- h) **La Comisión Nacional del Mercado de Valores** debe elevar anualmente, a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, un informe sobre el desarrollo de sus actividades y sobre la situación de los mercados financieros organizados. Su presidente comparecerá ante la misma para dar cuenta de tal informe, así como cuantas veces sea requerido para ello, y tiene la consideración de alto cargo.
- i) **El Tribunal de Defensa de la Competencia**, configurado como un organismo autónomo, pero que «*ejerce sus funciones con plena in-*

(66) Artículo 20.3 CE.

dependencia y sometimiento al ordenamiento jurídico», en tanto que se distingue del Servicio de Defensa de la Competencia, adscrito a todos los efectos al Ministerio de Economía, dispone de notas propias de toda *Administración Independiente*, aunque la doctrina académica discuta su integración a la misma. En todo caso, polémica adscripción al margen, debe elaborar un anteproyecto de presupuesto que se integrará, previo acuerdo del Gobierno, en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado y como tal será remitido a las Cortes Generales y su Presidente tiene la consideración de *alto cargo* por lo que está sujeto a control parlamentario.

- j) **El Comité de Regulación Ferroviaria**, contemplado en la Ley del Sector Ferroviario, no puede ser considerado *Administración Independiente*, como ya se ha dicho más arriba, ya que el legislador, finalmente, ha optado por no romper el cordón umbilical que inexorablemente le une al Ministerio de Fomento a pesar de sus facultades de ente regulador. No se ha previsto ni por el Gobierno ni por las Cortes Generales ningún tipo de relación específica con el Parlamento español.

VI. CONCLUSIONES

De todo cuanto antecede, asumiendo la generalidad de cuanto sigue, podemos elaborar las siguientes conclusiones:

- a) España asiste, en los años ochenta, a la introducción en su Derecho Administrativo de unas organizaciones jurídico-políticas cuya nota esencial es la independencia respecto de las directrices del Gobierno. Reciben la denominación genérica de *Administraciones, Agencias o Autoridades Independientes*.
- b) Este tipo de *Administraciones* son entes de Derecho Público, creadas por ley de Cortes Generales y dotadas de personalidad jurídica diferenciada que centran su actividad bien en ámbitos sectoriales ligados a la actividad económica, bien en aspectos relacionados con derechos fundamentales.
- c) Aún teniendo unas notas o características comunes, no disponen de un patrón o arquetipo que ofrezca una organización y un «*modus*

operandi» unico. En consecuencia, existe una variada tipología y su coexistencia no aporta precisión a la siempre necesaria y oportuna definición de las mismas.

- d) En todo caso, suelen ser Administraciones que toman forma colegiada o, alternativamente, que disponen de consejo asesor colegiado, que no se hallan sometidas a supervisión por parte del Gobierno en su actividad, que disponen de potestades normativas, inspectoras y disciplinarias, que su organización interna se halla alejada del formato típico de la Administración Pública y disponen, en consecuencia, de gran autonomía para la mejor gestión de sus intereses, pero que sí se hallan sometidas a la ley y al Derecho (por lo tanto, sus actos se hallan bajo control jurisdiccional) y disponen de control parlamentario.
- e) Estas *Administraciones* constituyen, sin duda, una «*peculiar y novedosa forma de fragmentación del poder público administrativo*» (67) que abunda en la «*huida del Derecho Administrativo*» (68) al objeto de servir a la «*neutralización política de la Administración*» (69).
- f) De esta forma, se pone de relieve la existencia de «*una tendencia común en todas los estados occidentales está llevando resueltamente a una verdadera «separación» entre Gobierno y Administración, o al menos a la neutralización política de ésta*» (70), en línea con lo preconizado por la Constitución española de 1978 (71), hasta el punto que en las Agencias Independientes «*los poderes de dirección y control del Gobierno son, por tanto, atípicos*» (72) al

(67) PAREJO, L., Prólogo a «Las administraciones independientes», de A. Betancor. Editorial Tecnos. Madrid, 1994.

(68) PIÑAR MAÑAS, J.L. «Control parlamentario de la Administración institucional», en «Problemas actuales del control parlamentario». *Congreso de los Diputados*. Madrid, 1997.

(69) SALA ARQUER. «El estado neutral ...» op. cit.

(70) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Democracia, jueces y control de la Administración». Editorial Cívitas. Madrid, 1995.

(71) Artículos 97 y 103 CE, fundamentalmente.

(72) BILBAO UBILLOS, J.M., «Las agencias independientes: un análisis desde la perspectiva jurídico – constitucional», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 1999.

servicio de una pretendida mayor calidad y eficacia en la tarea encargada por ley.

- g) Elementos que ayudan a la despolitización de esta tipología administrativa son la garantía de permanencia en el cargo de sus responsables durante el período que marque el legislador ordinario y su solución atendiendo a criterios de solvencia profesional o técnica bajo el eufemismo de «*personas de reconocido prestigio*», en una evidente yuxtaposición de autoridad/funcionario que ni se integra en el Gobierno ni se somete al Estatuto de los funcionarios públicos, artículos 97 y 103.3 CE, respectivamente. Se trata, pues, de un acomodo técnico-político difícil de situar en el Derecho Administrativo y todavía más cuando resulta innegables las connotaciones políticas de las decisiones administrativas que toman las *Agencias o Autoridades Independientes*.
- h) Por último, esta fórmula que genéricamente recibe el nombre de *Administraciones Independientes* pone de relieve (73) una insatisfacción ante las tradicionales formas de gestión de las Administraciones Públicas. Lo que está en juego, en palabras de Pisier, es «*l'art même de gouverner*» (74) al establecerse la ecuación Derecho público = ineficacia, ineficiencia, burocracia que, al decir del profesor Piñar Mañas, «*no sé bien porqué se entiende absolutamente válida*» (75), en contraposición a la supuesta agilidad y transparencia del Derecho privado.

(73) RODRÍGUEZ PONTÓN, F.J. «Gobierno, política y Administración: elementos de debate para las Administraciones Independientes», en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, número 24, Barcelona 1999.

(74) PISIER, E., «*Vous avez dites independantes?*», en *Pouvoirs*, número 46. 1999, citado por Rodríguez Pontón, en Op.Cit.

(75) PIÑAR MAÑAS, J.L., en Op. Cit.