

GABRIEL FERNÁNDEZ ROJAS*

*Las administraciones independientes en Reino Unido
y Estados Unidos y la regulación y supervisión de las telecomunicaciones*

SUMARIO

Introducción. 1. Rasgos comunes al actual modelo de autoridades administrativas independientes en Reino Unido y en Estados Unidos. 1.1. Justificación del modelo. 1.2. Creación legal de las autoridades administrativas independientes. 1.3. Características generales del modelo. 1.4. Un modelo heterogéneo, pragmático y en permanente evolución. 2. Origen y marco constitucional del modelo de autoridades administrativas independientes en Reino Unido y en Estados Unidos. 2.1. Adecuación constitucional del sistema de autoridades administrativas independientes en Reino Unido. 2.1.1. *Parliamentary sovereignty*. 2.1.2. *Checks and balances*. 2.2. Aproximación histórica al sistema de autoridades administrativas independientes en Reino Unido. 2.3. Adecuación constitucional y aproximación histórica al sistema de autoridades administrativas independientes en Estados Unidos. 2.3.1. *Progressive Movement vs. Unionist Movement*. 2.3.2. Informes del Congreso y el Gobierno de Estados Unidos. 2.3.3. *Checks and balances*. 3. Autoridades administrativas independientes del sector de las telecomunicaciones en Reino Unido y en Estados Unidos. 3.1. La Office of Communications (Ofcom) como administración independiente de regulación y supervisión de las telecomunicaciones en Reino Unido. 3.1.1. Origen de la institución. 3.1.2. Ámbito competencial. 3.1.3. Estructura orgánica, funcional y financiera. 3.1.4. Consolidación de la Ofcom. 3.2. La Federal Communications Commission (FCC) como administración independiente de regulación y supervisión de las telecomunicaciones en Estados Unidos. 3.2.1. Origen de la institución. 3.2.2. Ámbito competencial. 3.2.3. Estructura orgánica, funcional y financiera. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

La solidez de las instituciones jurídicas que regulan y supervisan el sector de las telecomunicaciones es uno de los elementos fundamentales de la sociedad de la información y el conocimiento. Sociedad, cuya implantación determina hasta el 84% de las diferencias de crecimiento y desarrollo entre regiones y países.

Por este motivo, la calidad institucional de los sistemas de regulación y supervisión del sector de las telecomunicaciones es la piedra angular en las reformas puestas en marcha en la práctica total de países de Europa y América, y seguirá siéndolo en la consolidación del denominado Global Administrative Law.

A través de este análisis ofrecemos una visión precisa del origen, marco constitucional y progresiva consolidación de las autoridades administrativas independientes, para culminar

* Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Especialista en Derecho Constitucional y Politología del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Especialista en Economía de la London School of Economics and Political Science de Londres, especialista en Derecho Penal de la Universidad de Salamanca y doctor en Derecho en la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y condecorado con la Orden de Alfonso X el Sabio en España. En ese país, ha sido director general de Inmigración, director general de Cooperación al Desarrollo y presidente del Consejo Académico y Escolar de la Comunidad de Madrid. Es international advisor de Cremades & Calvo-Sotelo Abogados en España. Correo electrónico: gabriel.fernandez@cremadescalvosotelo.com

con las características que definen a la Office of Communications (Ofcom) y la Federal Communications Commission (FCC) como administraciones de regulación y supervisión del sector de las telecomunicaciones en Reino Unido y en Estados Unidos.

PALABRAS CLAVE: Office of Communications (Ofcom), Federal Communications Commission (FCC), regulación, supervisión, administraciones independientes, Agencias Reguladoras Independientes, Reino Unido, Estados Unidos de América.

INTRODUCCIÓN

De la implantación de la sociedad de la información y del conocimiento depende, según el Banco Mundial, hasta el 84% de las variaciones de crecimiento y desarrollo entre los países¹. Y la solidez de las instituciones jurídicas que regulan y supervisan el sector de las telecomunicaciones es uno de los pilares fundamentales para su implantación.

Por esta razón, el derecho contemporáneo a través de las autoridades administrativas independientes (AAI) ha sido testigo de un proceso de evaluación y reestructuración permanente de las instituciones de regulación y supervisión de las telecomunicaciones.

Este proceso se manifiesta en un protagonismo creciente del modelo de administraciones independientes dotadas, como tendremos la ocasión de analizar, de elevados niveles de autonomía orgánica, funcional y financiera, para regular y supervisar muchos de los sectores más sensibles de la economía y la sociedad.

Ofrecemos este estudio sobre las AAI en Reino Unido y en Estados Unidos, en la seguridad de que permitirá obtener una clara y completa visión de esta técnica administrativa en dos de los modelos jurídicos que más han influido en su evolución. Una técnica administrativa que también halla eco en el interés de la academia, los tribunales, los gobiernos y los cuerpos legislativos, por fortalecer la legitimidad de la Administración pública, la confianza de los ciudadanos y la eficiencia de las instituciones².

Iniciaremos este análisis comparado a partir del estudio de su origen, marco constitucional y progresiva consolidación, para culminar con los rasgos específicos que definen a la *Office of Communications* (Ofcom) y la *Federal Communications Commission* (FCC) como

1 La calidad de sus instituciones jurídicas y económicas, las tecnologías de la información y la comunicación, la innovación y la formación de su capital humano, son los cuatro fundamentos de la sociedad y la economía del conocimiento y la información. Cuatro pilares que se apoyan entre sí y explican hasta el 84% de las diferencias de crecimiento y desarrollo entre regiones y países. World Bank. *Knowledge assessment methodology (KAM)* (2012).

2 CRAIG, P. *Administrative Law* (Sweet & Maxwell, 2016); LEYLAND, P. *The Constitution of the United Kingdom* (Bloomsbury UK, 2016); PARPWRTH, N. *Constitutional & Administrative Law* (Oxford University Press, 2016); BREGER, M. y EDLES, G. *Independent agencies in the United States. Law, structure and politics* (OUP, 2015); CRAIG, P. *UK, EU and global administrative law: foundations and challenges* (Cambridge University Press, 2015); JOWELL, J.; OLIVER, D. y O'CONNOR, C. *The changing constitution* (Oxford University Press, 2015); BALDWIN, R., CAVE, M. y LODGE, M. *Understanding regulation* (OUP, 2012); BUSUIOC, M., GROENLEER, M. y TRONDAL, J. (Coords.) *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making* (MUP, 2012); VERHOEST, K. VAN THIEL, S., BOUCKAERT, G. y LAEGREID, P. *Government agencies. Practices and lessons from 30 countries* (Londres: ECST, 2012); RITTEBERGER, B. y WONKA, A. *Agency governance in the EU. J. of European public policy* 2010.

administraciones de regulación y supervisión del sector de las telecomunicaciones en Reino Unido y Estados Unidos.

I. RASGOS COMUNES AL ACTUAL MODELO DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES EN REINO UNIDO Y EN ESTADOS UNIDOS

I. I. JUSTIFICACIÓN DEL MODELO

El actual modelo de autoridades administrativas independientes (AAI) en Reino Unido y en Estados Unidos obedece básicamente a cuatro desafíos concretos que enfrentan las administraciones públicas:

i.- Fortalecer el libre mercado, la competencia y el respeto a los derechos y libertades fundamentales.

ii.- Optimizar la eficiencia de las administraciones públicas dentro de un contexto institucional inexorablemente globalizado y competitivo.

iii.- Reconstruir la legitimidad y la confianza de los ciudadanos en las instituciones cuando hayan sido afectadas por la manipulación partidista del gobierno sobre las administraciones públicas.

iv.- Proteger el delicado equilibrio de poderes ante una excesiva concentración de facultades en cabeza del Gobierno.

En el caso del Reino Unido es necesario destacar, además, la profunda influencia que su incorporación a la Comunidad Económica Europea, primero, y a la Unión Europea, después, ha supuesto para la evolución de su actual modelo de administraciones independientes. Concretamente, —y al margen de las consecuencias institucionales que puedan derivarse del abandono del Reino Unido de la Unión Europea— el recíproco reconocimiento de los Estados miembros sobre sus propias entidades reguladoras de los sectores de las telecomunicaciones, el mercado financiero, bursátil, farmacéutico, industrial, tecnológico, etc. exige que la eficiencia, el profesionalismo y la neutralidad política de las nuevas administraciones independientes sean consideradas una condición indispensable para garantizar la plena protección a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y asegurar el desarrollo social, científico y tecnológico de la Unión.

I. 2. CREACIÓN LEGAL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

En su conjunto, todas y cada una de las instituciones enmarcadas dentro de la categoría de Autoridades Administrativas Independientes (AAI) se hallan revestidas de una notoria independencia que les permite ejercer sus competencias con una autonomía superior a la del resto de administraciones públicas dependientes del Gobierno, en detrimento de las facultades jerárquicas y de tutela que este ejerce en sus relaciones ordinarias con la Administración.

El alcance exacto y las características precisas con las cuales se manifiesta el nivel de independencia orgánica, funcional y financiera de una AAI vienen definidos por su correspondiente ley de creación aprobada por el Parlamento británico o por el Congreso de Estados Unidos.

Sin embargo, el análisis de constitucionalidad de dichas leyes y del alcance de su independencia frente al Gobierno es radicalmente distinto en uno y otro país. En Estados Unidos corresponde a la Suprema Corte valorar en última instancia la constitucionalidad de la ley de creación de estas instituciones. En Reino Unido, por el contrario, el Parlamento sigue siendo la máxima autoridad responsable de estructurar el modelo constitucional y representa la última instancia en cualquier proceso de control de constitucionalidad, incluso después de la reforma que permitió, a partir del mes de octubre del 2009, la puesta en funcionamiento de la Corte Suprema del Reino Unido, como tendremos la ocasión de analizar.

I . 3 . CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MODELO

La característica esencial que define nítidamente a la *Office of Communications* (Ofcom) en Reino Unido y a la *Federal Communications Commission* (FCC) en Estados Unidos, así como a las numerosas AAI, es su extraordinaria autonomía orgánica, funcional y financiera:

i.- Autonomía orgánica: la selección de los integrantes de sus órganos rectores se surte a través de un proceso público, transparente y competitivo, en el cual participan, a lo largo de un extenso escrutinio, el Gobierno, el Parlamento y, en su caso, la Corona, de conformidad con los severos protocolos establecidos por la *Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA) en el ámbito británico, y por el sistema común de nombramiento de Altos Cargos para la Administración Federal, en el caso de Estados Unidos.

Sin embargo, la característica más determinante consiste en que sus directivos se apartan del modelo discrecional de libre nombramiento y remoción. Están amparados por un periodo fijo preestablecido, que determina la duración mínima del mandato. Este plazo vinculante para el Gobierno constituye, desde el punto de vista orgánico, la más importante característica que condiciona las relaciones entre el Gobierno y las AAI. Como corolario de lo anterior, es decir, de la existencia de un periodo predeterminado en el mandato de los altos directivos de las agencias independientes, la segunda de las características que más profundamente determina o condiciona las relaciones entre el Gobierno y las AAI consiste en que el presidente no puede remover a los miembros directivos a su arbitrio, toda vez que debe concurrir una causa legal debidamente justificada.

Generalmente, el término del mandato oscila entre los tres y los seis años acostumbrados en Reino Unido y entre los cinco y catorce años establecidos en Estados Unidos, donde frecuentemente la duración del mandato excede en varios años el periodo presidencial. En ambos casos, es habitual que los relevos de los integrantes de sus consejos rectores estén dispuestos de manera escalonada, para permitir la renovación gradual de los miembros directivos de la institución y contribuir de esta manera a garantizar no solo la estabilidad de la agencia, sino la pluralidad política de estos.

ii.- Autonomía funcional: el ejercicio de sus amplias competencias reguladoras y supervisoras escapa de las tradicionales facultades jerárquicas y de tutela que el Gobierno ejerce en sus relaciones ordinarias con la Administración. Para tal efecto, los respectivos parlamentos emiten normas de rango legal que limitan la eficacia de las instrucciones presidenciales y las facultades derivadas de su condición de suprema autoridad administrativa. Asimismo, están dotadas de facultades que les permiten presentar directamente ante el Parlamento iniciativas legislativas en el ámbito de sus atribuciones.

No obstante, como tendremos la ocasión de ver, se han fortalecido diferentes mecanismos, muchos de ellos concertados y voluntarios, dirigidos a facilitar una mayor coordinación entre la formulación de las políticas públicas planteadas por estas administraciones y las propuestas por el Gobierno.

iii.- Autonomía financiera: finalmente, muchas de estas instituciones se encuentran dotadas de un elevado nivel de autonomía financiera para el ejercicio de sus competencias. Autonomía derivada de un doble mecanismo. Por una parte, la existencia de tasas impuestas a los sectores regulados, que permiten la financiación directa de gran parte de sus actividades y, por otra, las facultades políticas para elaborar y presentar, en algunos casos, sus propios presupuestos a consideración del Parlamento.

I.4. UN MODELO HETEROGÉNEO, PRAGMÁTICO Y EN PERMANENTE EVOLUCIÓN

Tanto en Reino Unido como en Estados Unidos el modelo de AAI se ha consolidado como un instrumento jurídicamente imprescindible para la preservación del equilibrio constitucional de poderes y la prestación de un necesario servicio público de regulación y supervisión confiable, científico y de elevada calidad técnica y democrática.

Sectores tan distintos como las telecomunicaciones, la energía, la educación, los sistemas financieros, la salud y la seguridad social, la administración estadística y electoral y la garantía a los derechos y libertades fundamentales, entre muchos otros, han experimentado la positiva influencia de este modelo.

Sin embargo, su extensión ha conducido a que, bajo la denominación de *Agency, Authority, Board, Body, Commission, Committee, Corporation, Council, Fund, Group, Office, Panel, Regulator, Service*, etc., en ambas tradiciones jurídicas proliferen un universo inabarcable de AAI de orden nacional, regional y local. En consecuencia, y a pesar del empeño de ambos ordenamientos jurídicos por sistematizar los modelos de administración independiente, la realidad de las AAI no siempre ha sido consecuente con dicho esfuerzo racionalizador y su trayectoria ha respondido, en la práctica, a una serie de decisiones *ad hoc* fundadas principalmente en factores coyunturales de inspiración pragmática y de naturaleza política, en los términos que tendremos la ocasión de analizar a continuación.

2. ORIGEN Y MARCO CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES EN REINO UNIDO Y EN ESTADOS UNIDOS

2.1. ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES EN REINO UNIDO

Plantear un análisis sobre la adecuación del modelo de autoridades administrativas independientes (AAI) a la Constitución del Reino Unido, desde países de tradición jurídica continental y, en general, desde países con tradición constitucional escrita y codificada —como también es el caso de Estados Unidos— requiere importantes consideraciones de

contexto, con el fin de comprender la dimensión de la tarea institucional que desempeñan, su encuadre entre las diferentes ramas del poder público y el alcance de su autonomía orgánica, funcional y financiera.

Este análisis de contexto requiere un par de consideraciones necesarias sobre el alcance de las atribuciones constitucionales del Parlamento británico y la doctrina de la *Parliamentary Sovereignty*, por una parte y, por otra, sobre la articulación orgánica y funcional de las diferentes ramas del poder público a partir del principio de equilibrio de poderes o *checks and balances*.

2.1.1. PARLAMENTARY SOVEREIGNTY

La Constitución del Reino Unido no se encuentra codificada en un documento escrito que refleje de manera nítida su estructura política y jurídica.

Las fuentes normativas de la Constitución británica comprenden instituciones tan heterogéneas como el Parlamento o la Corona, pasando por el derecho de la Unión Europea o la —recientemente creada— Corte Suprema del Reino Unido.

La jerarquía de estas fuentes normativas de carácter constitucional está, sin embargo, claramente marcada por la doctrina de la *Parliamentary Sovereignty*, la cual asegura, en última instancia, la supremacía parlamentaria sobre las demás fuentes constitucionales³.

Durante mucho tiempo pudo afirmarse que el Parlamento legisla “sobre cualquier asunto sin los obstáculos de un texto constitucional ni la revisión judicial existente en los Estados Unidos”⁴. Dicho de otra manera, y parafraseando la célebre cita de *Blackstone*, el Parlamento podía hacer “todo aquello que no es naturalmente imposible”⁵.

Esta característica del sistema constitucional británico y la consolidación del Parlamento como máximo garante de la Constitución ha supuesto que la creación de la *Office of Communications* (Ofcom), y, en general, de las diferentes AAI en Reino Unido, esté marcada por la ausencia de una construcción jurisprudencial en torno a esta institución. Esto marca una diferencia de profundo calado en la configuración del modelo británico de AAI, si se compara con el gran protagonismo que ha tenido la jurisprudencia en la definición del modelo de AAI en Estados Unidos.

Sin embargo, el ordenamiento constitucional británico ha experimentado dos transformaciones muy importantes que han estrechado o, al menos, encausado la mencionada *Parliamentary Sovereignty*, a partir de la adhesión del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea a través de la *European Communities Act* de 1972, la incorporación al ordenamiento interno de la Convención Europea de Derechos Humanos mediante la *Human Rights Act* de 1998 y la aprobación de la *European Union Act* de 2011.

3 CRAIG, P. *Administrative Law*. ... 2016; LEYLAND, P. *The Constitution of the United Kingdom*. ... 2016; PARP WORTH, N. *Constitutional*. ... 2016; BARNETT, H. *Constitutional & Administrative Law* (Taylor y Francis, 2015); ELLIOTT, M. *The principle of parliamentary sovereignty in legal, constitutional and political perspective*. En JOWELL, J., OLIVER, D. y O'CONNOR, C. *The changing constitution* (Oxford University Press, 2015); LOVELAND, I. *Constitutional Law, Administrative Law & Human Rights* (Oxford University Press, 2015); BRADLEY, A. *Constitutional and Administrative Law* (Pearson, 2014).

4 PARRADO DIEZ, S. *Sistemas administrativos comparados* (Madrid: Tecnos, 2002), 157-187.

5 ROSE, R. *Understanding the United Kingdom* (Londres: Longman, 1982), 52.

La primera transformación ha consistido en la necesidad de crear o fortalecer la autonomía orgánica, funcional y financiera de sus autoridades administrativas independientes, conocidas como *quasi-autonomous non governmental organisations* o *quangos*. Especialmente, aquellas autoridades orientadas a la protección de los derechos y libertades fundamentales, a una mejor garantía del equilibrio de poderes y a la regulación y supervisión de sectores sensibles de la sociedad.

Como consecuencia de dicha necesidad, el sistema británico asiste a la creación de la *Office of Communications* (Ofcom), como máxima autoridad en materia de regulación y supervisión de las comunicaciones, mediante la *Communications Act* de 2002, así como al nacimiento de la *Office for Standards in Education* (1992), la *Coal Authority* (1994), la *Office of the Commissioner for Public Appointments* (1995), la *Monetary Policy Committee* (1998), la *Gas and Electricity Markets Authority* (2000), la *Financial Services Authority* (2000), la *Election Commission* (2001), el *Pensions Regulator* (2004), la *Judicial Appointments Commission* (2006), la *Equality and Human Rights Commission* (2007), la *UK Statistics Authority* (2008), la *Financial Policy Committee* (2013), la *Prudential Regulation Authority Board* (2013), la *Financial Conduct Authority* (2013) o la *Competition and Markets Authority* (2014), entre muchas otras administraciones independientes llamadas a ejercer importantes competencias dentro sistema jurídico del Reino Unido.

La segunda de estas dos transformaciones consiste en la creación de la Corte Suprema del Reino Unido mediante la *Constitutional Reform* de 2005. En adelante, y a partir de su entrada en funcionamiento el mes de octubre de 2009, el examen de constitucionalidad de cualquiera de las leyes que regulan los *quangos* —como de cualquier otra ley— no será competencia exclusiva del Parlamento, lo cual significa un gran cambio en el panorama constitucional del Reino Unido.

El examen de constitucionalidad corresponderá también a la Corte Suprema. En adelante, será ella la institución que determine la adecuación de la ley al conjunto de normas consideradas constitucionales. Normas constitucionales entre las que destacan las leyes que garantizan los derechos y libertades fundamentales, los tratados europeos y las leyes de transferencia de competencias legislativas, ejecutivas y judiciales a Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

Esto constituye una auténtica revolución jurídica, toda vez que una de las características tradicionales del sistema británico ha sido la ausencia de distinción entre la ley ordinaria y la ley constitucional. Esta transformación, a pesar de su trascendencia, tampoco significa la adopción de un sistema de control de constitucionalidad característico de países con una constitución escrita.

El nuevo modelo de control de constitucionalidad otorga a la Corte Suprema la facultad de constatar o señalar el conflicto normativo. Y seguirá siendo el Parlamento, como defensor último de la Constitución, quien tome las medidas necesarias para adecuar la legislación a lo dispuesto por la Corte Suprema.

2.1.2. CHECKS AND BALANCES

Una vez hecha esta necesaria precisión sobre la *Parliamentary Sovereignty*, la segunda consideración imprescindible para comprender la función que los *quangos* están llamados

a desempeñar en el ordenamiento jurídico británico gira en torno a la escasa separación que tradicionalmente ha caracterizado las relaciones entre las diferentes ramas del poder público en Reino Unido.

A diferencia de la Constitución de Estados Unidos, en la cual existe una clara distinción orgánica y funcional entre el Parlamento, por una parte, y el Gobierno y la Administración pública, por otra, la tradicional estructura constitucional del Reino Unido está caracterizada por una notable confusión orgánica y funcional entre Parlamento, Gobierno y Administración pública. En el sistema constitucional británico, el Gobierno, conformado en su totalidad por miembros del legislativo, es la prolongación natural del Parlamento, al cual debe su conformación y existencia a lo largo de los cinco años de legislatura, o hasta que el Parlamento decida que este ha perdido su confianza.

Esta configuración de las relaciones entre la Rama Legislativa y Ejecutiva del poder público permite que la supremacía formal del Parlamento se transforme en la supremacía real del Gobierno que administra el país con el apoyo de las mayorías parlamentarias. En consecuencia, es el Gobierno el que generalmente elabora los proyectos legislativos, cuando no es el Parlamento quien opta por otorgar importantes competencias normativas al Gobierno, concediéndole amplias facultades legislativas.

Esta tendencia ha cobrado protagonismo en Reino Unido con la consolidación del modelo de *Administrative State*. La complejidad de las materias a legislar acrecientan la labor normativa del Gobierno a través de instrumentos de diversa naturaleza, entre los cuales sobresale la denominada *Henry VIII clause*, figura que permite —como sucede con frecuencia— la entrada en vigor de manera automática de las normas emitidas por el Gobierno como legislador delegado, si antes de cuarenta días el Parlamento no las objeta.

Asimismo, el Gobierno tradicionalmente ha tenido una importante injerencia en la Rama Judicial a través de dos facultades. Por una parte, la participación del ministro de Justicia como magistrado de la Corte de Apelaciones (*Law Lords*) radicada hasta hace pocos años en la Cámara de los Lores y, por otra, mediante sus atribuciones para presentar a la Reina propuestas de nombramiento o promoción de los jueces en Reino Unido. Esta larga tradición ha sido recientemente modificada a través de la *Constitutional Reform Act* de 2005 que dio mayor independencia a la Rama Judicial mediante la creación de la Corte Suprema del Reino Unido, al tiempo que estableció un nuevo *quango* denominado *Judicial Appointments Commission* (JAC) y suprimió las competencias tradicionales del Gobierno para controlar los nombramientos de los jueces en el sistema judicial británico.

La tradicional concentración de competencias en un Gobierno conformado por miembros del Parlamento y apoyado por la mayoría parlamentaria, y con clara injerencia en la rama judicial, llevó a algunos sectores a plantear que una de las características del sistema constitucional británico se resumía en la denominada *elective dictatorship*⁶.

Precisamente, una de las maneras de contrarrestar estas críticas y recuperar el principio de *checks and balances* o equilibrio de poderes ha sido la creación de nuevos *quangos* o el fortalecimiento de los ya existentes, como veremos más adelante.

6 LEYLAND, P. *The Constitution of the United Kingdom* (Bloomsbury UK, 2016), 81, 139, 188.

2.2. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL SISTEMA DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES EN REINO UNIDO

A lo largo del siglo XVIII y mucho antes de que se proclamara la independencia de Estados Unidos, el 4 de julio de 1776, Reino Unido experimentó la creación de un elevado número de instituciones administrativas con un alto grado de autonomía. Algunas de estas instituciones administrativas nacieron bajo el auspicio del Parlamento, con el fin de contrapesar las facultades de la Corona. Otras, lo hicieron a instancias de la Corona, con el fin de neutralizar algunas atribuciones del Parlamento.

Hasta mediados del siglo XIX, la creación de muchos de estos organismos, generalmente denominados *Boards*, estuvo determinada por la necesidad de atender los problemas sociales derivados de la Revolución Industrial, en medio de la ausencia de una teoría clara sobre su encaje en el ordenamiento jurídico británico. Entre estos organismos destacan los *Board of Health* o los *Poor Law Bodies* dirigidos especialmente a reforzar la asistencia que las entidades locales, iglesias y asociaciones sin ánimo de lucro ofrecían para paliar las necesidades de los sectores marginados de la población.

La *Reform Act* de 1832 dio inicio a un proceso de creación parlamentaria de Departamentos Ministeriales llamados a responder, de manera centralizada, del desempeño de los diferentes *Boards* que escapaban con facilidad del control parlamentario. Es decir, el Gobierno central se articula como instrumento del Parlamento para supervisar un creciente número de administraciones independientes que escapaban al control parlamentario.

Siguiendo el modelo napoleónico de administración centralizada, algunos *Boards* desaparecían para convertirse en Departamentos Ministeriales y otros eran adscritos a estos.

En la primera mitad del siglo XX, como se analiza en el *Haldane Review* de 1918 y el *Anderson Review* de 1945, la creciente intervención del Estado en la economía genera una explosión en el número de *Boards* encargados de supervisar y regular sectores sensibles de la sociedad e implantar el modelo de *Welfare State* en Reino Unido.

La reconstrucción del país tras la Segunda Guerra Mundial y la política de nacionalización de empresas prestadoras de servicios considerados esenciales consolidó el modelo de gestión de *Boards*. Sin embargo, la eficiencia del modelo es puesta en duda en 1968, a través de la publicación del *Report of the Fulton Committee*. El informe de este comité parlamentario criticó la ineficiencia del modelo vigente para la época. Propuso una amplia reestructuración de Departamentos Ministeriales y la segregación de algunas de sus unidades a través de la creación de nuevos *Boards* inspirados en principios de mayor especialización, transparencia y evaluación de resultados.

En 1978 surgieron críticas en torno a la existencia de un elevado número de *Boards* con altos niveles de independencia orgánica, funcional y financiera que la doctrina, a partir de ese momento, había agrupado bajo la denominación genérica de *quasi-autonomous non governmental organisations* o *quangos*⁷.

7 HOLLAND, PH. y FALLON, M. *The quango explosion: public bodies and ministerial patronage* (Londres: CPC, 1978), 6-13.

Conviene indicar que la denominación de *quangos* comprende un amplio espectro de instituciones con niveles muy variados de independencia orgánica, funcional y financiera frente al Gobierno. Algunos analistas consideran que debería utilizarse esta categoría únicamente para hacer referencia a aquellos organismos con mayor nivel de independencia. Es decir, para designar a aquellos organismos creados legalmente por el Parlamento o mediante la concesión de una *prerogative* especial de la Corona y que, a efectos prácticos, les permite disfrutar de una autonomía superior comparada con aquellas instituciones creadas por vía gubernamental.

En 1980 el *Pliatzky Review* o *Report on Non Departmental Public Bodies* intentó elaborar una relación completa de los *quangos* existentes, así como de sus atribuciones, su régimen jurídico y los problemas constitucionales que plantearon en el conjunto de las instituciones públicas del Reino Unido. Este informe acuñó igualmente el término *Non Departmental Public Bodies* (NDPB) para designar los *quangos* con mayor nivel de independencia, es decir, aquellos creados legalmente por el Parlamento o mediante *prerogative* de la Corona.

En 1988 el *Next Step Report* o *Ibbs Report*, cuyo título oficial es *Improving Management in Government: the Next Steps*, respondió al auge del *New Public Management* en Reino Unido. Señaló que los resultados de las reformas propuestas por el *Report of the Fulton Committee* fueron insatisfactorios y planteó avanzar hacia una mayor eficiencia y mejor atención al ciudadano a través de mecanismos de transparencia, evaluación de objetivos, procesos y resultados.

Dicho informe propuso, igualmente que, bajo la denominación de *executive agencies*, se avance hacia un modelo de administración que distinga claramente la propuesta de políticas públicas a cargo del Gobierno, por una parte y, por otra, el desarrollo con plena autonomía de la tarea gerencial de ejecución de estas por parte de la agencia responsable de su implementación.

Esta tesis evidencia —como también la tesis *unionista* en Estados Unidos— la necesidad de facilitar una mayor coordinación entre la formulación de las políticas públicas planteadas por estas autoridades administrativas independientes (AAI) y las propuestas por el Gobierno.

En los diez primeros años de desarrollo del modelo propuesto por el *Next Step Report* se crearon 139 *executive agencies*. En ellas trabajaban el 77% de los funcionarios de la Administración central. Y una vez comprobada la conveniencia de reestructurar estas, fusionarlas o suprimirlas, su número ha fluctuado hasta llegar a noventa *executive agencies* en 2010⁸.

Estas *executive agencies* realizan funciones de prestación de servicios en mayor medida y, en menor grado, tareas de regulación y supervisión sectorial. Los ámbitos en los cuales desarrollan sus competencias son profundamente heterogéneos. Comprenden desde seguridad social, salud, transporte, agricultura, propiedad intelectual o inmigración, hasta construcción, defensa o administración penitenciaria.

Generalmente las *executive agencies* son instituciones de creación gubernamental y personería jurídica propia. Están adscritas a un Departamento Ministerial y la relación entre ellas y el gobierno está definida —a diferencia de los *quangos* en sentido estricto— por un acuerdo suscrito entre ambas partes. Un acuerdo, cuyas cláusulas constituyen un contrato,

8 VERHOEST, K. VAN THIEL, S. BOUCKAERT, G. y LAEGREID, P. *Government agencies. Practices a lessons from 30 countries...* 2012. p. 57.

generalmente por tres o cinco años, en el que se delimitan los derechos y deberes de las partes, los objetivos a cumplir, las apropiaciones presupuestarias, las estrategias, la política de personal e incluso la libertad de externalizar actividades mediante contratos o alianzas público-privadas necesarias para obtener los resultados acordados. Del cumplimiento de los términos contractuales depende, no solo la renovación de sus cargos directivos, sino la existencia misma de la agencia.

Podría decirse que la mayoría de las *executive agencies*, creadas autónomamente por el Gobierno, tendrían la consideración de *quangos* únicamente en un sentido amplio.

De manera simultánea a la evolución de estos organismos, en 1995 el informe *Nolan*, publicado por el *Committee on Standards in Public Life*, propuso reformas orientadas a aportar mayor transparencia en la designación de los cuerpos rectores de los diferentes *quangos* y de la Administración británica en general.

Como consecuencia de este amplio proceso han surgido paulatinamente nuevas y muy importantes instituciones con un elevado nivel de autonomía orgánica, funcional y financiera frente al Gobierno. Instituciones que, a raíz de sus elevados niveles de independencia, están sometidas a un férreo control y evaluación de resultados. Esto conduce con frecuencia a la reestructuración, fusión o supresión de algunas de estas entidades, de conformidad con su capacidad, idoneidad y eficacia para obtener los objetivos que les han sido confiados.

En su conjunto, todas y cada una de las instituciones enmarcadas dentro de la categoría de *quangos* se hallan revestidas de una notoria independencia orgánica, funcional y financiera que les permiten ejercer sus competencias con una autonomía superior a la del resto de administraciones públicas dependientes del Gobierno. Especialmente, aquellas que pertenecen a dicha categoría en sentido estricto, es decir, aquellas creadas legalmente por el Parlamento o mediante *prerogative* de la Corona.

Estas instituciones están presididas por directivos seleccionados a través de procesos que tienden, cada vez más, a ser públicos, transparentes y competitivos. Directivos que están sometidos a un severo régimen de incompatibilidades e inhabilidades y son nombrados generalmente por el Gobierno. En algunos casos, su nombramiento depende de la Corona, propuesta del Gobierno, y en otros, del Gobierno previo examen de los candidatos por el Parlamento. Estos nombramientos se realizan por un plazo de mandato predeterminado —habitualmente entre tres y seis años renovables—, cuyo cumplimiento está protegido por la limitación de su cese a causas justificadas. Causas justificadas que, al igual que sucede en el modelo estadounidense, en algunos casos se encuentran establecidas explícitamente y en otros se hallan consagradas de manera tácita.

Igualmente, muchas de estas AAI están diseñadas con amplias competencias reguladoras y de supervisión, consideradas en Reino Unido —al igual que en Estados Unidos— como atribuciones de naturaleza *cuasilegislativa* y *cuasijudicial*, y se encuentran facultadas con un nivel de autonomía financiera para el ejercicio de sus competencias que varía frecuentemente entre ellas.

Todos estos *quangos* desempeñan importantes competencias en ámbitos de muy diversa naturaleza. Y, sin excepción, asumen funciones relevantes, sensibles y de honda repercusión para la sociedad, como tendremos la ocasión de constatar rápidamente, mediante una breve aproximación a algunas de las más representativas AAI que han desempeñado un papel destacable en la consolidación de su actual modelo.

Convendría mencionar, en primer lugar, la *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (OFSTED) establecida en virtud de la *Education Act* de 1992 como institución independiente del gobierno británico, con el fin de garantizar la eficiencia del cuestionado servicio de supervisión escolar a cargo de los diferentes entes locales. Esta institución está regida por un *Chief Inspector* (HMCI) nombrado por la Corona y responsable ante el Parlamento. A partir de 2007 el Parlamento le confirió también la supervisión de los servicios sociales orientados a garantizar la protección de los menores en situación de desamparo o en proceso de adopción.

De igual forma, el Parlamento, a través de la *Coal Industry Act* de 1994, crea la *Coal Authority* (CA) con el fin de que un *Board* independiente del Gobierno realice las funciones que anteriormente eran asignadas por la *British Coal Corporation*.

Asimismo, el Gobierno a través de la *Public Appointments Order* de 1995 da carta de naturaleza a una de las instituciones que más trascendencia tendría para garantizar la transparencia y publicidad de los procesos de selección y nombramiento de gran parte de las administraciones británicas. Concretamente, se trata de la *Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA) establecida como consecuencia del Primer Informe del *Committee on Standards in Public Life* presidido por *Lord Nolan*. Este informe destacó la preocupación entonces existente sobre el desempeño de los *quangos* y recomendó, entre otras medidas, la creación de un *Commissioner for Public Appointments*, con el fin de supervisar, regular y aprobar los procedimientos establecidos para el nombramiento de los cuerpos directivos de las administraciones públicas.

La *Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA) regula los principios y procesos de nombramiento de los cuerpos directivos de las administraciones públicas por parte del Gobierno. Establece, igualmente, un código de buenas prácticas para la selección de los candidatos a través de principios de mérito, objetividad, transparencia, publicidad, eficiencia, diversidad e igualdad de oportunidades. Elabora, igualmente, informes anuales sobre el cumplimiento de las disposiciones establecidas, las auditorías realizadas o las quejas presentadas por el incumplimiento de estos. Desarrolla la misma función que, a partir de 2006, correspondería en el ámbito judicial a la *Judicial Appointments Commission* (JAC).

El *Commissioner for Public Appointments* es nombrado por la Corona y es independiente del Gobierno. Su designación va precedida de un proceso de audiencias públicas que anteceden a su nombramiento. Dichas audiencias públicas, adelantadas dentro del *Public Administration and Constitutional Affairs Select Committee*, conducen a la selección del candidato que el Parlamento británico propone ante la Corona para su nombramiento.

Pocos años después de la creación de la *Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA), el Banco de Inglaterra en virtud de la *Bank of England Act* de 1998 vio reforzada su independencia por disposición del Parlamento, mediante la reforma del *Monetary Policy Committee* (MPC), institución responsable de gestionar la política de tipos de interés y alcanzar los objetivos de inflación establecidos por el Gobierno. De esta forma, el Banco de Inglaterra entró a ser parte del Sistema Europeo de Banca Central.

Posteriormente, mediante la *Financial Services and Markets Act* del 2000, el Parlamento crearía la *Financial Services Authority* (FSA) como máxima autoridad de regulación y supervisión prudencial independiente del Gobierno. A partir de 2013 sus competencias se asignarían a la *Financial Conduct Authority* (FCA), por una parte, y, por otra, al Banco de Inglaterra a través del *Financial Policy Committee* (FPC) y la *Prudential Regulation Authority*

Board (PRA). Todas ellas, instituciones creadas por la *Financial Services Act* de 2012 y con un elevado nivel de independencia del Gobierno británico.

El mismo año en que se estableció la *Financial Services Authority* (FSA), el Parlamento tomó la decisión de crear la *Gas and Electricity Markets Authority* (GEMA) a través de la *Utilities Act*. Esta institución independiente es la que rige el funcionamiento de la *Office of Gas and Electricity Markets* (OfGEM), cuya misión es garantizar la seguridad y sostenibilidad en los suministros de gas y electricidad para Reino Unido.

De igual manera, e iniciando el nuevo siglo, el Parlamento británico estableció en 2001, como organismo independiente del Gobierno, la *Electoral Commission* (EC). Esta entidad nace con el fin de desempeñar tareas de regulación y supervisión de las finanzas de las campañas electorales y de los partidos políticos.

En 2003, a partir de la *Communications Act* de 2003, el Parlamento dispuso la creación de la *Office of Communications* (Ofcom) como máximo órgano regulador y supervisor de las comunicaciones en Reino Unido, dotado con un elevado nivel de independencia del Gobierno en los términos que veremos más adelante.

En 2004, el Parlamento, a través de la *Pensions Act*, creó el *Pensions Regulator* (PR) para regular el sistema pensional en Reino Unido, con especial atención a la buena administración de los recursos y la reducción de situaciones de riesgo, con el fin de garantizar los ahorros de los trabajadores. Este regulador sustituye a la *Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA) establecida por la *Pensions Act* de 1995.

En 2006 el Parlamento, a través de la *Constitutional Reform Act* de 2005, creó la *Judicial Appointments Commission* (JAC) como institución independiente que asume las competencias, hasta entonces en cabeza del Gobierno, para supervisar los nombramientos de los jueces en el sistema judicial británico a partir de los principios de capacidad, mérito y diversidad. Desarrolla la misma función que, a partir de 1995, correspondería en el ámbito de la Administración pública a la ya mencionada *Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA).

Igualmente, a través de la *Equality Act* de 2006 aprobada por el Parlamento británico, se creó la *Equality and Human Rights Commission* (EHRC) como organismo independiente que a partir de 2007 ejerció sus competencias para promover y garantizar el cumplimiento de las leyes a favor de la igualdad y en contra de la discriminación en todo Reino Unido. Esta institución asumió las competencias anteriormente asignadas a tres comisiones: la *Commission for Racial Equality*, la *Equal Opportunities Commission* y la *Disability Rights Commission*.

En 2008 el Parlamento estableció la *UK Statistics Authority* (UKSA) como autoridad independiente en virtud de la *Statistics and Registration Service Act* de 2007, con el fin de garantizar la objetividad y transparencia de las estadísticas oficiales y responsable directamente ante el Parlamento.

Más recientemente, a partir de abril de 2014, y de conformidad con la *Enterprise and Regulatory Act* de 2013, el Parlamento creó la *Competition and Markets Authority* (CMA) como institución independiente responsable de fortalecer la competencia, prevenir y controlar las prácticas restrictivas de esta. Sustituyó a la *Office of Fair Trading* establecida mediante la *Fair Trading Act* de 1973 y a la *Competition Commission* creada también legalmente a través de la *Competition Act* de 1998.

Como hemos adelantado todos estos *quangos* desempeñan importantes competencias en ámbitos de muy diversa naturaleza. Y lo hacen por disposición del Parlamento que, legal y constitucionalmente, les da la cobertura necesaria para ello.

Antes de avanzar al siguiente epígrafe, conviene destacar que a pesar de las exigencias planteadas por los sectores que defienden la supremacía del Gobierno sobre las AAI, en Reino Unido también se ha manifestado —al igual que en Estados Unidos— el interés implícito por mantener un moderado sistema de AAI como barrera a la responsabilidad política que, de otra forma, alcanzaría directamente a los miembros del Gobierno⁹.

2.3. ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL Y APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL SISTEMA DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES EN ESTADOS UNIDOS

La tradición constitucional estadounidense y especialmente la reflexión jurisprudencial ofrecen, comparada con la británica, una mayor nitidez sobre la estructura y las funciones de las diferentes ramas del poder público¹⁰.

Nitidez que también se ha reflejado en una trayectoria, comparativamente, más rica y prolija en detalles que permiten analizar con una mayor perspectiva la evolución y las características orgánicas, funcionales y financieras más destacadas de este modelo.

2.3.1. PROGRESSIVE MOVEMENT VS. UNIONIST MOVEMENT

La Constitución de Estados Unidos de 1787 asignó a cada rama del poder público una función: legislativa, judicial y ejecutiva. A diferencia de las constituciones de Maryland de 1776 y de Massachusetts de 1780, esta evitó cualquier tipo de declaración categórica que prohibiera la concentración de funciones públicas de diversa naturaleza en torno a una misma autoridad. Igualmente, obvió cualquier declaración expresa sobre la primacía del Gobierno como suprema autoridad administrativa dentro de la Unión.

Esto permitió que, con el auge de la Revolución Industrial y muy especialmente a partir de 1887, pudieran crearse nuevas instituciones administrativas federales con la capacidad de ejercer, de manera simultánea, atribuciones propias de cada una de las diferentes ramas del poder público, dando origen a las primeras autoridades administrativas independientes (AAI).

Conviene destacar que con anterioridad a su creación a nivel federal, a nivel estatal por lo menos veinticuatro de los treinta y ocho estados existentes habían constituido agencias independientes, tales como la *Massachusetts Board of Railroad* establecida en 1869, o la *Illinois Railroad and Warehouse Commission* creada en 1871, las cuales constituyeron antecedentes fundamentales para la implantación posterior de AAI en el orden federal.

9 Un caso que ha permitido ejemplificar este fenómeno, ha sido la custodia de las personas detenidas por motivos relacionado con el terrorismo. Cuando escaparon, en 1991, cuatro integrantes del IRA, la responsabilidad política de lo sucedido fue directamente del ministro del Interior. Sin embargo, cuando años más tarde un preso del IRA intentó escapar, la responsabilidad política fue del gerente de la agencia creada para dicho fin por el Gobierno británico. Gerente que, en consecuencia, fue destituido por el ministro competente, el cual logró evadir cualquier tipo de responsabilidad directa del Gobierno en lo sucedido.

10 BREGER, M. y EDLES, G. *Independent agencies in the United States...* 2015; BALDWIN, R., CAVE, M. y LODGE, M. *Understanding regulation...* 2012; BUSUIOC, M., GROENLEER, M. y TRONDAL, J. (coords.). *The agency phenomenon in the European Union...* 2012; VERHOEST, K. VAN THIEL, S, BOUCKAERT, G. y LAEGREID, P. *Government agencies...* 2012; RITTBERGER, B. y WONKA, A. *Agency governance in the EU...* 2010.

En 1887, es decir, cien años después de la entrada en vigor de la Constitución de Estados Unidos de 1787, se creó la *Interstate Commerce Commission* (ICC), como administración competente en el ámbito federal para regular y supervisar el funcionamiento del pujante sector ferroviario. Para tal efecto, pronto sería habilitada con facultades que la doctrina calificaría inmediatamente como *cuasilegislativas* y *cuasijudiciales*. La ICC, además de ser la primera autoridad administrativa independiente, sería el modelo a seguir por las demás agencias independientes creadas a lo largo del siglo XX.

Estas nuevas administraciones federales organizadas a partir del prototipo de la ICC, se diferenciarían de los departamentos y agencias ejecutivas del Gobierno, por adquirir —progresivamente¹¹— una notoria independencia orgánica, funcional y financiera: directivos amparados por un periodo fijo preestablecido, existencia de causas y procedimientos reglados para su destitución, generosas competencias reguladoras y amplias atribuciones para actuar sin la tradicional subordinación a la ordenes presidenciales y autonomía financiera derivada de los presupuestos aprobados por el Congreso, entre otras características.

La mencionada *Interstate Commerce Commission* (ICC) abrió el camino a nuevas agencias como la *Federal Reserve System* (1913), la *Federal Trade Commission* (1914), la *Federal Radio Commission* (1927), la *Federal Power Commission* (1930). Y tras la gran crisis de 1929, vieron la luz otras importantes AAI, entre las que pueden destacarse, por el protagonismo que estarían llamadas a desempeñar en la vida norteamericana, la *Securities and Exchange Commission* (1934), la *Federal Communications Commission* (1934), la *National Labor Relations Board* (1935) o la *Civil Aeronautics Board* (1938).

Como consecuencia de su creciente protagonismo en sectores sensibles de la sociedad, las AAI serían consideradas por el Gobierno de Estados Unidos —y por el denominado *Unionist Movement*, en general— como una violación a las competencias constitucionalmente reconocidas al presidente.

En este sentido, la sentencia *Myers v. United States* de 1926 sostuvo la inconstitucionalidad de una norma legal que impedía al presidente remover libremente de sus cargos a los *executive officers*. Esta sentencia permitió reafirmar la supremacía presidencial sobre el Poder Ejecutivo y la administración. Le reconoció al presidente el derecho ilimitado de remoción discrecional respecto de los titulares de los diferentes órganos de la administración federal. La sentencia significó, para algunos, un primer paso hacia la anhelada reunificación de funciones administrativas en cabeza del presidente.

Sin embargo, la misma Suprema Corte, a través de la célebre sentencia *Humphrey's Executor v. United States* de 1935, matizaría el alcance de la tesis planteada y apoyó el criterio defendido por el denominado *Progressive Movement*. La Suprema Corte destacó en esta sentencia que, las facultades presidenciales de libre remoción de los cargos directivos de las agencias administrativas federales, podrían ser limitadas legalmente sin que ello significara

11 Insistimos en el carácter progresivo del incremento de la autonomía de estas instituciones frente al gobierno, ya que hay que reconocer que la *ICC Act* situó originalmente a la agencia dentro del ámbito de control orgánico, funcional y financiero de la Secretaría del Interior y le dotó con escasas facultades discrecionales. Fue solo hasta la aprobación de la *Hepburn Act* de 1906, que la ICC llegó a configurarse como agencia realmente independiente del Gobierno, gracias a la influencia del *Progressive Movement*. Ella constituye un ejemplo que mantiene toda la validez descriptiva del fenómeno de las AAI, a pesar de su abolición el 31 de diciembre de 1995.

violentar el orden constitucional, cuando dichas administraciones desempeñasen, además, funciones de naturaleza *cuasilegislativa* —orientadas a la regulación— o *cuasijudicial* —destinadas a la resolución de conflictos técnicos y jurídicos—.

Esta tesis favorable a la limitación de las facultades presidenciales de libre remoción de los cargos directivos de la administración constituye la piedra angular del sistema de AAI¹². La misma argumentación se mantendría a lo largo de las sentencias *Wiener v. United States* de 1958, *SEC v. Blinder, Robinson & Co.* de 1988, *SEC v. Bilzerian* de 1990, *FEC v. NRA Political Victory Fund* de 1993, *Swan v. Clinton* de 1996 y, más recientemente, en la sentencia *Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board* de 2010 que reitera que los únicos supuestos en los cuales podría el presidente proceder a la destitución de los cargos directivos de las AAI son los jurisprudencialmente establecidos por la Suprema Corte de Estados Unidos a través de la sentencia *Humphrey's Executor*.

2.3.2. INFORMES DEL CONGRESO Y EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

La diversidad de estudios adelantados a iniciativa oficial tanto de la Presidencia como del Congreso de Estados Unidos, relativos al fenómeno de la administración por agencias independientes, generalmente han reflejado los dos movimientos o tendencias en torno a la institución.

Entre los estudios parlamentarios, sobresalen los correspondientes al primer y segundo informe *Hoover* de 1949 y 1953, así como el informe *Harris* de 1959 y el *Estudio del Senado sobre la Regulación Federal* de 1977. Todos ellos aportan reflexiones valiosas acerca de la constitucionalidad y eficacia práctica de las AAI. Cabe destacar que los dos informes *Hoover* reconocieron la necesidad de superar la exigua —o inexistente— coordinación que para la época existía entre dichas administraciones y los programas políticos del Poder Ejecutivo. Esta crítica, que en el fondo avala las pretensiones presidenciales y las tesis *unionistas*, cobra un especial significado al proceder de estudios promovidos en sede parlamentaria y no presidencial.

A lo largo de varias décadas, han surgido, igualmente, abundantes estudios patrocinados por el Gobierno de Estados Unidos, los cuales han sido también decisivos para configurar el nuevo equilibrio constitucional, alcanzado a partir de los noventa. El temprano informe *Brownlow* de 1937, realizado bajo la administración *Roosevelt*, pronto se haría célebre por su severa crítica al fenómeno de la administración por agencias independientes. El informe, que recoge algunas críticas ya vertidas con anterioridad, concluye describiendo muy crudamente la realidad de las AAI, al definir las como una poderosa, descoordinada y “acéfala” cuarta rama del poder público, que desafía la lógica de la responsabilidad democrática y desborda gravemente el marco constitucional.

12 Este rasgo distintivo de las AAI puede estar explícitamente contemplado en la ley de creación de esta, como es el caso de la inmensa mayoría de AAI, o de manera implícita y reconocida por los tribunales, como sucede con la *Federal Reserve Board* (FED), la *Securities and Exchange Commission* (SEC), la *International Trade Commission* (ITC), la *Federal Election Commission* (FEC) o la *National Credit Union Administration* (NCUA).

La crítica del Gobierno federal se acentuaría con el nacimiento de nuevas e importantes AAI, durante los años sesenta y setenta. Informes presidenciales como los *Redford* y *Landis* (1960), *Ash* (1971), *Grace* (1983) y *Gore* (1993) seguirían manteniendo la tesis *unionista* de la inadecuación constitucional del sistema de administraciones independientes. En su conjunto, tales informes responden a las aspiraciones gubernamentales por vincular, de una manera u otra, la mayoría de agencias independientes a la autoridad presidencial, con el fin de asegurar la supremacía del Gobierno sobre la administración federal¹³.

2.3.3. CHECKS AND BALANCES

Llegados a este punto, no podemos proseguir sin recordar que la concurrencia de facultades *cuasilegislativas* y *cuasijudiciales* en torno a un mismo cuerpo administrativo fue el argumento más relevante para describir esta institución y para avalar la constitucionalidad de las AAI desde su nacimiento hasta su posterior consolidación.

Sin embargo, algunos críticos afirman que si la concentración de funciones de naturaleza *cuasilegislativa* y *cuasijudicial* fuera verdaderamente la piedra de toque característica de todas las AAI, la consecuencia lógica sería que gran número de departamentos y agencias ejecutivas bajo control del presidente deberían igualmente transformarse en AAI¹⁴.

La debilidad del argumento de la acumulación de competencias de diferente naturaleza en un mismo ente como criterio central para defender la constitucionalidad del sistema AAI, da paso gradualmente a la introducción de un criterio complementario con el cual compartirá protagonismo hasta el día de hoy.

El nuevo criterio descansa en el principio constitucional del *checks and balances* o equilibrio real de poderes, también contenido desde antiguo en la Constitución de 1787. Se trata de una perspectiva fundada en teorías funcionalistas, las cuales defienden que el Congreso puede, mediante disposición legal, ajustar o modificar la división tripartita de las diferentes ramas del poder federal para garantizar el necesario equilibrio de poderes, sin que ello suponga necesariamente la ilegítima e inconstitucional privación de las funciones básicas esenciales a cada rama.

13 Para comprender las renovadas iniciativas presidenciales manifestadas a través de estos informes, es necesario recordar que algunas de las AAI originadas a lo largo de dichas décadas, como la *Equal Employment Opportunity Commission* (1964), la *Environmental Protection Agency* (1970), la *Consumer Product Safety Commission* (1972) y la *Nuclear Regulatory Commission* (1977), se crearon no solo para regular y supervisar sectores altamente sensibles de la sociedad —lo cual, de por sí, ya reviste una gran importancia—, sino que además, gracias a la escasa densidad normativa de las leyes reguladoras, y al auge de una notable deferencia judicial, fueron revestidas de amplísimas facultades discrecionales que, finalmente, les conferían competencias para diseñar aspectos muy delicados de las políticas públicas sectoriales.

14 La insuficiencia del mencionado criterio tradicional se hace más patente, si se considera que algunas sentencias tempranas, como las proferidas en los casos *Myers v. United States* (1926), *J.W. Hampton Jr. & Co. v. United States* (1928), y *Yakus v. United States* (1944), ya habían declarado constitucionales varias leyes —principalmente arancelarias y forestales— que otorgaban al presidente de los Estados Unidos facultades que bien examinadas, podrían considerarse también *cuasilegislativas* y *cuasijudiciales*. A la luz de dichos planteamientos, el juez *Scalia* en la célebre sentencia del caso *Synar v. United States*, proferida en 1986 por el Tribunal Federal de Apelación con sede en Washington D.C., constataba ya el progresivo deterioro de los argumentos dominantes en pro de la constitucionalidad de las AAI, tradicionalmente expuestos desde la sentencia del caso *Humphrey's Executor* de 1935.

La trascendencia del principio de *checks and balances*, como renovado criterio para apreciar la constitucionalidad del sistema de administración por agencias independientes, ha quedado contrastada jurídicamente por los tribunales y también políticamente por el Congreso, como aconteció cuando en 1993 —a pesar de estar ampliamente dominado por el partido de gobierno— aquel se negó a modificar o suprimir aspectos esenciales de algunas AAI, como la *Federal Reserve System* (BGRS) y, de manera especialmente relevante para nuestro estudio, la *Federal Communications Commission* (FCC).

El Congreso, conforme a este criterio retomado de la Constitución de 1787, consideró que reducir la independencia de estas AAI frente al Gobierno podría socavar el delicado equilibrio de poderes y generar una concentración inconstitucional de facultades en torno a la Rama Ejecutiva del poder público. Una concentración que, como también se ha denunciado en el modelo británico de AAI, podría conducir a una *imperial presidency*¹⁵.

Aunque la fortaleza del principio de *checks and balances* ha significado un respaldo a las tesis del *Progressive Movement*, no conviene olvidar que el impulso del *Unionist Movement*, se ha dejado sentir en el panorama constitucional estadounidense. Y se ha manifestado, precisamente, como expresión del principio de equilibrio de poderes o *checks and balances*.

Con el fin de mantener este equilibrio de poderes, el Congreso ha suprimido algunas administraciones independientes consideradas hasta entonces prácticamente intocables, como la *Civil Aeronautics Board* (CAB) —cuyas funciones se desplazaron a partir de enero de 1985 al *Department of Transportation*— o la *Interstate Commerce Commission* (ICC) —pionera de la institución a nivel federal, y cuyas facultades se trasladaron a la *Surface Transportation Board* (STB), integrada también en el *Department of Transportation*, en virtud de la *ICC Termination Act* de 1995—.

Asimismo, el Congreso ha incorporado excepcionalmente algunos matices que ampliarían, a través de la ley de creación de algunas AAI, el conjunto de causas justificadas para la remoción de sus altos directivos por parte del presidente de Estados Unidos. Tal es el caso de la *National Indian Gaming Commission* (NIGC) que contempla no solo la negligencia en el cumplimiento del deber y la conducta ilegal en el desarrollo de sus funciones, sino también “cualquier otra causa justificada debidamente acreditada”¹⁶.

También los tribunales, a cuyo abrigo se consolidó el sistema de administración por agencias independientes, han contribuido al rediseño de la institución a lo largo de los

15 Desde muchos sectores se alzan voces críticas que advierten, precisamente, del riesgo que supone para el equilibrio de poderes sobrecargar de atribuciones al Poder Ejecutivo estadounidense. Estos sectores, cercanos tanto al Partido Republicano como al Partido Demócrata, advierten de los peligros que comporta una atribución excesiva de competencias al Ejecutivo, que llevase a crear una presidencia de carácter “imperial” y de difícil control por parte de las demás ramas del poder público. KRAUTHAMMER, CH. *The imperial presidency revisited*. Wash (Post Writers Group, 2012); SAVAGE, CH. Shift on executive power lets Obama bypass rivals. *New York Times* (2012); POSNER, E. y VERMEULE, A. *The executive unbound: after the Madison Republic* (Oxford University Press, 2011); SHANE, P. *Madison's nightmare: how executive power threatens American democracy* (University of Chicago, 2009); KRENT, H.J. From a unitary to a unilateral presidency. *88 B.U.L.Rev.* 523 (2008); Kagan, E. *Presidential administration*. Harvard Law Rev. 114 (2005); SCHLESINGER, A. *The imperial presidency* (1973).

16 25 *United States Code* § 2704 (b) (6) 1994. “neglect of duty, or malfeasance in office, or for other good cause shown”.

últimos años del siglo XX, gracias a una creciente preocupación por amparar al gobierno en el ejercicio de sus competencias constitucionales.

Dicho compromiso de los tribunales por rediseñar ligeramente la institución, se proyecta a través de dos transformaciones radicales, por un lado, se invierte el sentido de la línea argumental y, por otro, se relaja la tradicional rigidez al apreciar las causas legales a las que se limitan las facultades presidenciales para remover los altos directivos de las agencias independientes.

La primera de estas transformaciones, es decir, la inversión del sentido en el proceso argumental significa que en el argumento para examinar la constitucionalidad de las AAI ya no subyace el propósito de defenderlas de la injerencia presidencial, al considerarse que ya se han consolidado institucionalmente. El nuevo razonamiento, que se iniciará con las sentencias proferidas dentro de los casos *Morrison v. Olson* de 1988 y *SEC v. Bilzerian* de 1990, se desplaza en sentido inverso y tiene como propósito salvaguardar, en primer término, las competencias presidenciales para dirigir, diseñar y ejecutar la política pública, frente a la intervención de las administraciones o agencias independientes.

La segunda transformación o evolución jurisprudencial, es decir, la atenuación en la rigidez de los estrictos presupuestos legales que permiten al presidente remover a los altos cargos de las administraciones independientes, ha significado que las causas legales tradicionalmente previstas para ello, como son la grave negligencia o la mala fe en el cumplimiento del deber, puedan verse ampliadas por vía de interpretación jurisprudencial, con la adición de causales antes desconocidas, como la frecuente y grave discrepancia entre las políticas presidenciales y las formuladas o ejecutadas por las AAI.

Por otra parte, esta sensibilidad por proteger las competencias presidenciales una vez consolidado el modelo de AAI, también se manifiesta en un creciente interés de las propias autoridades administrativas independientes por atender a las *Executive Orders* gubernamentales. El acatamiento manifestado voluntariamente por las AAI que lo deseen transforma en vinculantes las disposiciones contenidas en las respectivas *Executive Orders*, lo cual supone un radical cambio en la actitud de algunas de las otrora beligerantes agencias independientes¹⁷, y significa un paso —desde el punto de vista de las tesis *unionistas*— hacia la consolidación de la supremacía administrativa del Gobierno.

Esta transformación, que se ha ido gestando gradualmente, se manifiesta sobremanera a partir de las importantes *Executive Orders* proferidas por los gobiernos Regan, Clinton,

17 Con el fin de racionalizar el procedimiento legislativo en materia presupuestaria y evitar la dispersión de propuestas presentadas por las diferentes agencias ante el Congreso de los Estados Unidos, este aprobó la *Budget and Accounting Act* de 1921. Esta ley creó el *Bureau of the Budget* y ordenó a las agencias de la rama ejecutiva comunicar sus estimaciones presupuestarias al presidente para su incorporación al proyecto de presupuestos federales. Las AAI continuaron, sin embargo, presentando directamente al Congreso sus propuestas presupuestarias hasta que una enmienda a dicha ley, aprobada en 1934, hizo patente que también las comprendía. No obstante, algunas AAI siguieron presentando propuestas al Congreso sin la aprobación del *Bureau of the Budget*, siempre que dichas propuestas no tuviesen contenido presupuestario. A partir de la década de los setenta el Congreso de los Estados Unidos —presumiblemente con el fin de potenciar la autonomía de las AAI, como señalan M. Breger y G. Edles— se realizan reformas legislativas que, expresa o tácitamente, permitirán al menos a cuarenta y cuatro de estas instituciones presentar directamente sus propuestas legislativas y presupuestarias ante el Congreso sin necesidad de hacerlo previamente ante la *Office of Management and Budget* (OMB). BREGER, M. y EDLES, G. *Independent Agencies...* pp. 164 y ss., 176 y ss.

Bush y Obama¹⁸, cuyo objeto ha sido exigir a las AAI, un mínimo de acatamiento a las políticas públicas promovidas desde el gobierno, así como una mayor coordinación entre las diversas políticas adelantadas por un nutrido número de administraciones independientes.

Durante el mandato del presidente Regan, tal vez las *Executive Orders* 12.291 y 12.498, de 1981 y 1985 respectivamente, hayan sido las más relevantes al respecto.

La primera de ellas, es decir, la 12.291 de 1981, pidió a las agencias no proferir normas generales de regulación sectorial, hasta tanto el proyecto de regulación tuviera la aprobación gubernamental. La operatividad de esta *Executive Order*, en particular, demandaba que las agencias sometieran a consideración y aprobación de la *Office of Management and Budget* (OMB)—que en su calidad de agencia ejecutiva actuaba como instrumento administrativo al servicio del Gobierno— un pormenorizado estudio denominado *regulatory impact analysis*, sobre la relación *costo-beneficio* derivada de la aplicación de las normas proyectadas por las agencias.

La segunda *Executive Order*, esto es, la 12.498 de 1985, estableció un *regulatory planning process*, a través del cual solicitó a las agencias poner a disposición del gobierno una proyección anualizada de su actividad reguladora, para su aprobación por parte de la OMB.

Bajo el mandato del presidente Clinton, la *Executive Order* 12.886 de 1993 pidió a las agencias nuevamente, y con mayor intensidad, presentar ante la *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA)—integrada en la OMB— un completo proyecto de sus planes reguladores, para constatar su adecuación a las políticas presidenciales y garantizar, además, la coordinación de la labor reguladora entre las diferentes agencias. La aplicación de lo dispuesto por esta *Executive Order* ha dado lugar a una mayor autoridad del presidente en sus relaciones con las AAI. Esto ha significado —al parecer— una mejora en el funcionamiento del conjunto de la administración federal, a pesar de lo cual su desarrollo no ha permanecido exento de cierta crítica, por la escasa transparencia en el funcionamiento de la *Office of Information and Regulatory Affairs* OIRA¹⁹.

A su vez, el presidente George W. Bush, mediante la *Executive Order* 13.422 del 18 de enero de 2007, extendió su potestad supervisora de las normas reguladoras para solicitar a los funcionarios de ciertas agencias no solo el necesario informe previo a sus respectivos directores, sino también informe previo del presidente de Estados Unidos. Asimismo, bajo su mandato, el director de la OMB trató de atraer a las AAI para cooperar con la ya mencionada *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) a través del uso de las denominadas *prompt letters*.

Más recientemente el presidente Obama ha proferido múltiples *Executive Orders*, entre las que se encuentran la 13.563 y la 13.579 del 18 de enero y del 14 de julio de 2011, respectivamente, solicitando a las AAI responder voluntaria y favorablemente a las iniciativas de actualización y mejora de la administración reguladora. Estas *Executive Orders* forta-

18 Como también lo hicieron el presidente Carter en su esfuerzo por modernizar el proceso de elaboración de normas reguladoras, y el presidente Ford en su empeño en valorar, bajo la coordinación del director de la OMB, el impacto inflacionario de todas las normas reguladoras y las propuestas legislativas elaboradas por las AAI.

19 BREGER, M. y EDLES, G. *Independent agencies in the United States...* pp.19-57, 83 y ss. Araiza, W. *Judicial and legislative checks on ex parte OMB influence over rulemaking*. Adm. L. R. Spring 2002. p. 615.

leen la estrategia ya marcada por la administración Clinton para tomar en consideración factores de difícil cuantificación, tales como “equidad, dignidad humana, justicia e impacto distributivo” en la elaboración normativa y promover una mayor “coordinación, simplificación y armonización” entre las AAI, con el fin de reducir “redundancias, inconsistencia y duplicidades”.

3. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN REINO UNIDO Y EN ESTADOS UNIDOS

Una vez analizado el modelo de autoridades administrativas independientes (AAI) en Reino Unido y en Estados Unidos, corresponde destacar las características específicas que definen a la *Office of Communications* (Ofcom) y la *Federal Communications Commission* (FCC), como administraciones independientes de regulación y supervisión del sector de las telecomunicaciones.

3.1. LA *OFFICE OF COMMUNICATIONS* (OFCOM) COMO ADMINISTRACIÓN INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN REINO UNIDO

3.1.1. ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN

La incorporación del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, a través de la *European Communities Act* de 1972, ha supuesto la necesidad de fortalecer las instituciones de regulación y supervisión en muchos sectores sensibles para la economía y la sociedad británica. Hemos constatado que este esfuerzo ha generado toda una serie de reformas de primer orden en la tradición constitucional del Reino Unido. Reformas entre las cuales se encuentra la incorporación creciente del modelo de autoridades administrativas independientes (AAI).

El origen de la actual *Office of Communications* (Ofcom) —así como de muchas de las entidades sectoriales de regulación y supervisión independiente en todos los miembros de la Unión Europea— tiene como fundamento la *Recommendation Rec* (2000) 23 del Comité de Ministros de la Unión Europea sobre la independencia y el funcionamiento de las autoridades reguladoras del sector de las comunicaciones. A través de esta Recomendación del Comité de Ministros se solicitó a los Estados miembros la creación de autoridades capaces de ejercer con mayor neutralidad, transparencia y profesionalidad, las competencias de regulación y supervisión sectorial, libres de injerencias indebidas del Gobierno o de consideraciones externas de carácter partidista.

En consecuencia, S.M. la Reina anunció al Parlamento británico en su discurso de 2001, la creación de un nuevo gran regulador del sector de las comunicaciones, en el que convergen la mayor parte de las competencias anteriormente ejercidas por pequeñas instituciones de regulación y supervisión sectorial. Y a partir de la *Communications Act* de 2003 se creó la *Office of Communications* (Ofcom) como máximo órgano regulador y supervisor de las comunicaciones en Reino Unido.

3.1.2. ÁMBITO COMPETENCIAL

La *Office of Communications* (Ofcom) sustituyó a las cinco instituciones que regulaban sectores específicos: la *Independent Television Commission* (ITC) y la *Radio Authority* (RAU) responsables de conceder licencias y supervisar los servicios de televisión y radio de titularidad privada; la *Office of Telecommunications* (OFTEL) competente para regular el sector de las telecomunicaciones; la *Broadcasting Standards Commission* (BSC) facultada para atender las quejas de los usuarios relacionadas con la violación a la intimidad, la emisión de material ofensivo o la divulgación de contenidos violentos o sexuales; y la *Radiocommunications Agency* (RA) responsable de la concesión y gestión de radio frecuencias para uso civil.

La OfCOM cuenta con personalidad jurídica propia y es responsable ante el Parlamento británico por el adecuado ejercicio de sus competencias en los ámbitos de la radio y la televisión, el sector audiovisual, la telefonía fija y móvil, los servicios postales y el uso del espectro electromagnético. Entre sus objetivos están asegurar la calidad de los servicios de comunicación, proteger los derechos de los consumidores y usuarios, y promover la necesaria incertidumbre competencial que impulsa el desarrollo y la innovación en el sector de las comunicaciones.

Sus amplias competencias deben desarrollarse en coordinación con las entidades no gubernamentales de autorregulación y con las demás instituciones administrativas de defensa del mercado y la competencia.

En la primera categoría sobresalen la *Advertising Standards Authority* (ASA) que, desde 1962, se desempeña como organismo autoregulador de la industria de la publicidad en Reino Unido; la *Independent Press Standards Organisation* (IPSO) establecida en 2014 como organismo autoregulador de la ética en la profesión periodística y el *Independent Monitor of the Press* (IMPRESS) creado como organismo autorregulador del sector editorial.

Y en la segunda destaca la *Competition and Markets Authority* (CMA) que, a partir del mes de abril de 2014, dio comienzo a sus funciones como AAI creada legalmente por el Parlamento como máxima autoridad responsable de fortalecer la competencia, prevenir y controlar las prácticas restrictivas de esta, en sustitución de la *Office of Fair Trading* establecida mediante la *Fair Trading Act* de 1973 y a la *Competition Commission* creada también legalmente a través de la *Competition Act* de 1998.

Asimismo, conviene señalar que si bien es cierto que la *British Broadcasting Corporation* (BBC) permanece bajo la dirección de su correspondiente *Board of Governors*, la Ofcom tiene la responsabilidad de supervisar el pleno cumplimiento por parte de la BBC de los estándares generalmente aplicables a todas las estaciones emisoras de radio y televisión en Reino Unido²⁰.

20 En sí misma, la *British Broadcasting Corporation* (BBC) es una de las AAI con mayor prestigio e independencia de todo el Reino Unido. Es una de las pocas instituciones que no debe su existencia formal al Parlamento ni al Gobierno, sino a la Corona, a través de la emisión de una *Royal Charter*, que establece periódicamente y por diez años, los objetivos, órganos directivos, financiación y responsabilidades de la BBC. Igualmente, y a partir de dicha *Royal Charter*, se suscribe un *agreement* o acuerdo contractual entre la BBC y el Ministerio de Cultura, Medios y Deporte, que define de manera precisa las obligaciones de servicio público que le corresponden. Hasta la fecha, se han aprobado un total de 9 *Royal Charters*, la primera en 1927 y la más reciente en 2007. Y el *agreement* actualmente en vigor data de 2006, con las actualizaciones posteriormente incorporadas a lo

3.1.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA, FUNCIONAL Y FINANCIERA

La *Office of Communications* (Ofcom), creada legalmente por el Parlamento británico, está regida por un *Board* conformado por un número plural entre seis y nueve miembros, incluido su presidente.

Por disposición del Parlamento, a través de la correspondiente ley de creación, todos los miembros del *Board* son designados por el Gobierno para un periodo de entre tres y seis años, prorrogables total o parcialmente. El Parlamento participa mediante procesos previos de audiencia y entrevista a los candidatos antes de que el Gobierno tome la decisión final sobre su nombramiento.

La selección de sus miembros debe hacerse a través de criterios de competencia, publicidad y transparencia y, en todo momento, de acuerdo con los rigurosos criterios establecidos por la ya mencionada *Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA), y de conformidad con los estrictos principios marcados por el Informe *Nolan*. Ello supone que los candidatos, a lo largo del proceso y durante el desempeño de sus funciones, deben hacer declaración pública de sus posibles vínculos e intereses dentro del sector.

Este proceso de selección ha permitido que los criterios de carácter partidista no hayan ejercido una influencia determinante y que los miembros elegidos para conformar el *Board* hayan gozado de gran prestigio y reconocimiento.

Como corolario de lo anterior, los miembros del *Board* no pertenecen a la categoría de funcionarios de libre nombramiento y remoción, razón por la cual no pueden ser cesados discrecionalmente por el Gobierno antes del cumplimiento del periodo para el cual han sido elegidos. Los únicos supuestos admitidos para su cese son causas plenamente justificadas, como sería el acreditado y grave incumplimiento de sus obligaciones.

Para el ejercicio de sus competencias, el *Office of Communications* (Ofcom) cuenta con una estructura altamente compleja derivada de la diversidad y amplitud de sus competencias.

Su *Board* conformado por entre seis y nueve miembros, incluido su presidente, se reúne formalmente, por lo menos, una vez al mes y cuenta con el apoyo de organismos internos creados por disposición de la *Communications Act* de 2003. Entre ellos, destacan los siguientes:

El *Content Board* (CB) que se desempeña como órgano ejecutivo permanente que actúa por delegación del *Board*. Este órgano ejecutivo al servicio del *Board* elabora y traslada informes especiales y generales, así como sugerencias e iniciativas relacionadas con la regulación general de los contenidos audiovisuales, la defensa de los intereses de los consumidores, la

largo de 2010 y 2011. Como autoridad administrativa independiente que es, la BBC está regida por un Consejo de Gobierno y el director general es nombrado por este. Para minimizar cualquier manipulación política, el proceso de designación de los miembros del Consejo de Gobierno de la BBC se rige —como también sucede con la designación de los miembros del Consejo de Gobierno de la Ofcom— por los principios establecidos por la *Office of the Commissioner for Public Appointments* (OCPA) de acuerdo con los criterios propuestos en su momento por el informe *Nolan*. Una vez realizado el proceso de entrevistas, las recomendaciones realizadas por la OCPA son elevadas al Ministerio de Cultura, Medios y Deporte y, a través suyo, al primer ministro. Finalmente, la imparcialidad impuesta como un deber de imperativo cumplimiento, significa que una de sus obligaciones es abstenerse de expresar su propia opinión política acerca de asuntos relacionados con la actualidad política.

protección a la intimidad y el cumplimiento de las obligaciones de servicio público de las diferentes empresas del sector.

El *Policy and Management Board* (PMB) que evalúa el desempeño de la propia entidad en materia reguladora de todo el sector de las comunicaciones y celebra sus reuniones con una periodicidad semanal con el fin de analizar y aprobar los informes y propuestas específicas que deberá presentar al *Content Board* (CB) y al *Board*.

El *Operations Board* (OB) que ejecuta tareas técnicas relacionadas con las políticas de contratación y gestión de los recursos humanos y financieros al interior de la entidad.

Y el *Executive Committee* (EC) que tiene competencias para vigilar autónomamente y realizar sugerencias e informes sobre las operaciones financieras, la política de personal y la gerencia de la institución.

Igualmente, en el conjunto de los órganos internos, que conforman la *Office of Communications* (Ofcom), existen varias comisiones consultivas de particular importancia:

La *Advisory Committee on Older and Disabled People* (ACOD) y la *Communications Consumer Panel* (CCP) que fortalecen la participación ciudadana en los procesos de regulación y ayudan a la entidad a identificar y proteger los intereses de todos los consumidores, especialmente de aquellos sectores más vulnerables por razón de edad, discapacidad o cualquier circunstancia social o cultural.

Y los *Advisory Committees in the Nations and Regions* (ACNR) situados en Glasgow, Cardiff, Belfast y Londres que realizan tareas consultivas con el fin de atender a los intereses particularmente relevantes para los diferentes territorios del Reino Unido.

Entre sus diferentes atribuciones, la *Office of Communications* (Ofcom) cuenta con una amplia autonomía normativa de regulación y supervisión sectorial, para gestionar y conceder licencias y autorizaciones para el uso del espectro electromagnético y de todos los servicios de comunicación en Reino Unido.

De igual forma, tiene amplias competencias sancionadoras en función de la gravedad de las infracciones a las obligaciones generales o específicas, cometidas por los titulares de las empresas y operadores sectoriales.

Las sanciones pueden ser impuestas de oficio o a instancia de parte de cualquier persona natural o jurídica, mediante el procedimiento administrativo establecido para dicho fin.

Dichas sanciones van desde la aprobación de amonestaciones y la imposición del compromiso de no repetición de la falta cometida, hasta el reconocimiento público de la infracción, la emisión correcta de la información, la imposición de sanciones económicas proporcionales a la gravedad de la conducta o el daño realizado y, en casos extremos, la reducción del periodo de vigencia de la licencia o autorización, la no renovación de esta, o el retiro total o parcial de las licencias o autorizaciones correspondientes.

Todas estas decisiones individuales, así como las de carácter regulador, pueden ser objeto de impugnación en sede judicial.

Asimismo, esta institución elabora y presenta ante el Parlamento importantes informes específicos, además de los informes generales sobre el estado del sector de las comunicaciones en Reino Unido, para su consideración y estudio por parte de las comisiones competentes.

Para el ejercicio de sus funciones, la *Office of Communications* (Ofcom) cuenta con un elevado nivel de autonomía financiera. Sus recursos proceden, principalmente, de las licencias y tasas regulatorias impuestas a las industrias del sector de las comunicaciones.

De manera excepcional, el Gobierno otorga fondos para adelantar tareas específicas que puntualmente le sean confiadas a la institución.

Los excedentes resultantes al cierre presupuestal de cada anualidad repercutirán en la reducción de los impuestos o tasas reguladoras de los próximos ejercicios. En los últimos años, sin embargo, el presupuesto general de la institución ha experimentado sensibles reducciones. Reducciones derivadas de los últimos procesos de reorganización interna y mejora de la eficiencia económica de la institución, así como de las restricciones provocadas por la reciente crisis económica.

Dadas las particularidades orgánicas, funcionales y financieras de la *Office of Communications* (Ofcom), esta está sometida a permanente evaluación y control parlamentario a través de dos comisiones: la *Culture, Media & Sport* (CMS) y la *Public Accounts Committee* (PAC). La primera recibe sus informes y memorias, ejerce un estricto control sobre el desempeño del regulador, adelanta investigaciones de control político e incluso escucha en audiencia a los candidatos al *Board* antes de que el Gobierno proceda a su nombramiento. La segunda, es decir, el *Public Accounts Committee* (PAC), ejerce un severo control sobre su gestión presupuestaria, con el apoyo de la *National Audit Office* (NAO), presidida por el *Comptroller and Auditor General* (C&AG) dependiente también del Parlamento.

3.1.4. CONSOLIDACIÓN DE LA OFCOM

Los primeros años de existencia de la *Office of Communications* (Ofcom) no siempre han contado con la aprobación de algunos sectores relevantes del Parlamento británico. En julio de 2009, David Cameron, líder por entonces de la oposición, al pronunciarse en contra de la proliferación de las autoridades administrativas independientes (AAI) en Reino Unido, anunció que bajo un Gobierno conservador la *Office of Communications* (Ofcom) sería completamente reestructurada.

El motivo fundamental para proceder a dicha reestructuración sería garantizar la primacía del Gobierno británico en varios sectores altamente sensibles. Sectores entre los cuales estarían los regulados por la *Office of Communications* (Ofcom). Concretamente, se trataría de eliminar las atribuciones normativas que le permiten diseñar la política pública, y restringir sus funciones a tareas estrictamente técnicas, es decir, de supervisión y ejecución de las políticas sectoriales que en el futuro, según dicha propuesta, serían competencias recuperadas por el Gobierno británico.

No obstante, la *Public Bodies Act* de 2011, aprobada bajo el Gobierno en coalición de David Cameron, no redujo sensiblemente las competencias de la *Office of Communications* (Ofcom).

Es más, lejos de ver mermadas sus atribuciones, la Ofcom se ha ido fortaleciendo como una de las AAI del Reino Unido que sigue acumulando importantes competencias de regulación y supervisión. En octubre de 2011, la *Office of Communications* (Ofcom) asume las competencias anteriormente confiadas a la *Postal Service Commission* (POSTCOMM) para regular la industria de los servicios postales, y a lo largo del mes de enero de 2016, la *Office of Communications* (Ofcom) recibe las competencias reguladoras que hasta la fecha correspondían a *Authority for Television on Demand* (ATVOD).

En definitiva, la consolidación de la *Office of Communications* (Ofcom) radica en la confianza que en ella deposita el Parlamento en su doble condición de legislador y de

máximo garante de la Constitución. Característica que comparte todo el sistema británico de AAI en sentido estricto, es decir, aquellos *quangos* que deben su existencia al Parlamento.

3.2. LA *FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION* (FCC) COMO ADMINISTRACIÓN INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN ESTADOS UNIDOS

3.2.1. ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN

El modelo de las autoridades administrativas independientes (AAI) en Estados Unidos cuenta con un referente fundamental en la *Federal Communications Commission* (FCC), institución creada por el Congreso a través de la *Communications Act* de 1934.

La *Federal Communications Commission* (FCC) nace como agencia reguladora independiente, con el fin de regular y supervisar el uso del espectro electromagnético y favorecer el acceso universal a un servicio de radio eficiente, rápido y de alcance nacional. Con el paso de los años, la FCC se convertiría en el gran referente internacional de las AAI en el sector de las comunicaciones.

Conviene destacar, sin embargo, que el inicio de la regulación de los medios radiofónicos en Estados Unidos se remonta a la *Wireless Ship Act* de 1910 —que disponía la preceptiva utilización de equipos de radio con un alcance de cien millas, como herramienta de comunicación marítima de aquellos buques oceánicos de más de cincuenta pasajeros, cuyos recorridos superasen las doscientas millas— y a la *Radio Act* de 1912 que hizo extensiva la regulación marítima a los operadores terrestres, dando a los emisores de radio un trato análogo a los servicios de telégrafo y teléfono, previa licencia una vez acreditada la capacidad técnica de los equipos.

El contraste entre la rápida evolución de la tecnología en las telecomunicaciones y el vacío regulador condujo a una situación de desgobierno en el espacio radioeléctrico. A lo largo de la década de los veinte, el *Commerce Department* otorgó licencias a los emisores de radio que lo solicitaron. Ciertamente, entre el mes de julio de 1926 y el mes de febrero de 1927, la proliferación de cientos de emisoras que de manera espontánea dieron comienzo a la utilización de los equipos de radio para la transmisión de campañas políticas, la divulgación de estrategias y pautas publicitarias y, en general, el uso del espacio electromagnético con fines comerciales, supuso una seria alteración en las condiciones iniciales de acceso. Especialmente, porque en aquel momento no estaba claro que los operadores de radio pudieran desarrollar actividades de carácter comercial que excedieran el propósito de las —hasta entonces— habituales transmisiones sin ánimo de lucro y de interés general.

La respuesta a esta situación deficitaria fue la creación de la *Federal Radio Commission* (FRC) a través de la *Radio Act* de 1927. Dicha ley otorgó el carácter de bien de interés público al espacio electromagnético y permitió que los particulares, a través de los correspondientes títulos habilitantes, hicieran uso de las frecuencias para emitir también espacios de carácter comercial.

Esta decisión supuso un claro contraste con la utilización de espacio electromagnético en algunos países europeos —entre ellos, Reino Unido— que optaron por crear bajo régimen de monopolio, una institución pública orientada a la prestación de los servicios de radio,

como sería el caso de la BBC, la cual, habiendo sido creada como empresa privada *British Broadcasting Company* en 1922, en 1927 se transformaría en empresa de capital público bajo la denominación de *British Broadcasting Corporation*.

De aquella manera, el modelo estadounidense de gestión del espacio electromagnético marcaría una gran distancia frente al modelo británico de titularidad pública de los medios de comunicación, al menos durante la primera mitad del siglo XX²¹.

A finales de la década de los veinte, y a partir de la experiencia del modelo radiofónico, se desarrollaron las primeras emisiones de televisión en Estados Unidos al amparo de las normas proferidas para dicho fin por la *Federal Radio Commission* (FRC).

Poco después del inicio de la administración de Franklin D. Roosevelt el Gobierno solicita al Congreso de Estados Unidos atender la apremiante necesidad de actualizar el marco regulador de todo el sector de las telecomunicaciones, dando lugar a la *Communications Act* de 1934 y a la creación, finalmente, de la *Federal Communications Commission* (FCC).

La *Federal Communications Commission* (FCC) sería la principal fuente reguladora del sector de las telecomunicaciones hasta la aprobación, por parte del Congreso, de la *Telecommunications Act* de 1996. En virtud del marco legal vigente y por atribución del Congreso, la FCC sigue desempeñando en la actualidad amplias competencias de regulación y supervisión, esenciales para el ordenamiento de las telecomunicaciones en Estados Unidos.

3.2.2. ÁMBITO COMPETENCIAL

De conformidad con lo establecido legalmente por el Congreso de Estados Unidos, la *Federal Communications Commission* (FCC) es la máxima autoridad de regulación y supervisión del sector de las comunicaciones por radio, televisión, teléfono, redes inalámbricas, satélite y cable a nivel nacional, e incluso internacional cuando ello afecta a Estados Unidos.

Entre sus obligaciones están la de favorecer el aprovechamiento de las oportunidades y retos asociados a la globalización, fortalecer la competencia, la innovación y la investigación en infraestructura y servicios de banda ancha, mejorar la competitividad del sector de las telecomunicaciones, fomentar el mejor aprovechamiento del espectro electromagnético nacional e internacional, actualizar las estrategias y medidas reguladoras para adecuarse a las nuevas y cambiantes realidades de la tecnología y proteger la infraestructura de las comunicaciones de la nación.

Igualmente, la *Federal Communications Commission* (FCC) está obligada, por disposición legal o mediante *executive orders*, a coordinar sus labores de regulación con otras entidades, como la *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA), adscrita al *US Department of Commerce* y con importantes competencias de asesoría al presidente de Estados Unidos en cuanto al fomento de un mejor uso del espectro electromagnético.

21 Cabe recordar que, desde la perspectiva británica, en las actas de la *Crawford Committee*, que recomienda asumir la titularidad pública de la entidad, claramente se descarta el modelo estadounidense “basado en una total e irrestricta libertad de transmisión y recepción no apto para este país”, ya que “ninguna empresa u organización creada —directa o indirectamente— con fines lucrativos para sus miembros puede considerarse adecuada”. BRIGGS, A. *The Crawford Committee*, en *The history of broadcasting in the United Kingdom, vol. I: The birth of broadcasting* (Oxford University Press, 2000), p. 299.

Asimismo, la FCC está obligada a obtener aprobación previa de la *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) de la *Office of Management and Budget* (OMB) antes de dar comienzo a amplios procesos de consulta que requieran la participación de múltiples entidades de la administración federal.

3.2.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA, FUNCIONAL Y FINANCIERA

Para el desarrollo de sus competencias, la *Federal Communications Commission* (FCC) cuenta con una de las estructuras más amplias y complejas que existen entre las diferentes AAI de los países miembros de la OCDE. Una extensa estructura orgánica adecuada al peso demográfico y económico de la sociedad estadounidense y conformada por un *Board*, siete *Bureaus*, once *Staff Offices* y siete *Advisory Committees* que analizaremos con especial detenimiento, dada su influencia en la configuración de la *Office of Communications* (Ofcom) del Reino Unido.

El *Board* de la *Federal Communications Commission* (FCC) es la máxima autoridad de la institución. Está integrado por cinco miembros que, previa aprobación del Senado, son designados por el presidente de Estados Unidos a quien corresponde, igualmente, elegir entre ellos a su presidente. Todos los *commissioners*, incluido el presidente, son elegidos por un término de cinco años, salvo que se incorporen para finalizar el periodo de uno de sus miembros. Solo tres de los *commissioners* pueden pertenecer a un mismo partido político y ninguno puede tener intereses financieros en cualquiera de los sectores regulados por la FCC.

Asimismo, los miembros del *Board* no pueden ser cesados a instancias del Gobierno antes de cumplir el periodo para el cual han sido elegidos, salvo que concurran causas plenamente justificadas, como sería el acreditado y grave incumplimiento de sus obligaciones.

El *Board* cuenta con el apoyo de siete *Bureaus* que comparten experiencia, información, estrategias e integrantes: *Enforcement Bureau* (EB), *Consumer and Governmental Affairs Bureau* (CGAB), *International Bureau* (IB), *Media Bureau* (MB), *Public Safety & Homeland Security Bureau* (PSHSB), *Wireless Telecommunications Bureau* (WTB) y *Wireline Competition Bureau* (WCB).

1) El *Enforcement Bureau* (EB) es la principal unidad responsable de aplicar la normativa sectorial en desarrollo de la *Telecommunications Act* y la regulación aprobada por el *Board* de la FCC, así como las demás normas y resoluciones que establecen los términos precisos para la concesión de autorizaciones y licencias. La misión de la EB es, igualmente, investigar y atender potenciales conductas contrarias al derecho, para asegurar la plena protección de los consumidores y la competencia, el uso eficiente y responsable del espacio electromagnético y la plena observancia de las disposiciones que garantizan la seguridad de los ciudadanos en el uso de las telecomunicaciones.

2) El *Consumer and Governmental Affairs Bureau* (CGAB) desarrolla las políticas aprobadas por el *Board* de la FCC, orientadas a la protección, orientación y atención del consumidor de los servicios de telecomunicaciones. Su misión incluye una especial atención a los derechos de las personas con discapacidad, las minorías étnicas o lingüísticas y la colaboración permanente con las autoridades estatales, locales y tribales.

3) El *International Bureau* (IB) administra los programas y políticas de satélites y telecomunicaciones internacionales. Esta tarea incluye funciones reguladoras y de otorgamiento de licencias en este ámbito. Asimismo, promueve las políticas globales de competencia

internacional en el mercado de las telecomunicaciones, la coordinación de actividades internacionales relacionadas con el uso del espectro electromagnético y la defensa de los intereses estadounidenses en el sector.

4) El *Media Bureau* (MB) supervisa, especialmente, las emisiones de las cadenas de radio y televisión, a través de cable o satélite, con el fin de defender el interés de los consumidores. También contribuye a la elaboración de las bases necesarias para la autorización de servicios de televisión y participa en la concesión de algunas de estas licencias.

5) El *Public Safety & Homeland Security Bureau* (PSHSB) desempeña labores consultivas y de asesoría en todos los aspectos relacionados con la seguridad pública, la seguridad nacional, la gestión de emergencias y desastres.

6) El *Wireless Telecommunications Bureau* (WTB) desarrolla y ejecuta las políticas y los protocolos establecidos para autorizar los diferentes usos de tecnología *wireless*. Entre ellos, la utilización de radio *amateur* o los servicios de telefonía inalámbrica de banda ancha.

7) El *Wireline Competition Bureau* (WCB) centra su acción sobre los servicios de banda ancha. En especial, con el fin de garantizar la libre competencia en la prestación de estos y que estén a disposición de colegios, bibliotecas, centros hospitalarios, emprendedores, zonas rurales y consumidores con escasos recursos.

Igualmente, el *Board* cuenta con el apoyo de once *Staff Offices*: *Office of Communications Business Opportunities* (CBO), *Office of Engineering and Technology* (ET), *Office of General Counsel* (GC), *Office of Managing Director* (MD), *Office of Strategic and Policy Analysis* (OSP), *Office of Workplace Diversity* (OWD), *Office of the Secretary* (OSEC) y, muy especialmente, la *Office of Administrative Law Judges* (OALJ), la *Office of Inspector General* (OIG) y la *Office of Legislative Affairs* (OLA).

1) La *Office of Administrative Law Judges* (OALJ) es responsable de presidir las audiencias ordenadas por la FCC. Un *Administrative Law Judge*, de conformidad con la *Administrative Procedure Act* (APA), escucha a las partes intervinientes, recibe documentos, evidencias y testimonios bajo la gravedad del juramento y, si procede, emite una *Initial Decision* que puede ser apelada al interior de la FCC.

2) La *Office of Inspector General* (OIG) tiene la competencia de adelantar auditorias e investigaciones objetivas e independientes, que garanticen el cumplimiento de los programas y actuaciones ordenadas por la FCC. Elabora recomendaciones para detectar y prevenir el fraude y comunica al *US Department of Justice* aquello que pudiera suponer una conducta punible. De igual manera, realiza informes periódicos para el presidente de la FCC y el Congreso de Estados Unidos.

3) La *Office of Legislative Affairs* (OLA) se encarga de asegurar un contacto directo y fluido con el Congreso para informarle constantemente sobre las novedades en materia de regulación sectorial. Adicionalmente, colabora en las comparecencias de la FCC ante el Congreso y ayuda a que exista una buena comunicación de la FCC con las demás agencias concernidas en el ámbito de las telecomunicaciones y las diferentes autoridades federales, estatales y locales.

Finalmente, la *Federal Communications Commission* (FCC) cuenta con siete *Advisory Committees* conformados por expertos en múltiples áreas reguladas por la institución. Al mismo tiempo, estos comités permiten que los ciudadanos participen a lo largo del proceso que conduce a la aprobación de las normas reguladoras del sector. Entre ellos, el *Communications Security, Reliability and Interoperability Council*, el *Consumer Advisory Committee*,

el *Disability Advisory Committee*, el *North American Numbering Council*, la *Task Force on Optimal Public Safety Answering Point Architecture*, el *Technological Advisory Council* y la *World Radiocommunication Conference*. Estos cuerpos consultivos y de expertos se rigen por lo dispuesto en la *Federal Committee Act* de 1972.

La gran estructura orgánica de la *Federal Communications Commission* (FCC) se halla al servicio de las amplias competencias con que ha sido facultada por el Congreso de Estados Unidos.

Una de las atribuciones más importantes que la ley otorga a la FCC es la de emitir normas de regulación sectorial que comprenden desde la defensa de la libertad de expresión y de la libertad de empresa, hasta la autorización de los contenidos de la programación y la publicidad, la participación política en los medios, el fomento a la autorregulación sectorial o la salvaguarda de la competencia a través del control en la concentración de la propiedad de los medios y, en general, ordenar el sector de las comunicaciones por radio, televisión, teléfono, redes inalámbricas, satélite y cable.

La iniciativa para la elaboración de estas normas puede surgir del Congreso, el Gobierno, la FCC e incluso, de ciudadanos, asociaciones sin ánimo de lucro o empresas especializadas y siempre está garantizada la participación de terceros a lo largo del proceso de gestación y aprobación de estos. Frecuentemente, esta participación se extiende a fases previas a la elaboración del primer borrador de la norma y va dirigida a obtener un correcto diagnóstico de los nuevos avances y retos del mundo de las telecomunicaciones. Además, y con carácter preceptivo, una vez iniciada la tramitación formal de las normas reguladoras, un proceso reglado asegura un plazo mínimo de audiencia, estudio y debate de las mejoras propuestas. Finalmente, y de acuerdo con las exigencias establecidas por los tribunales, el texto definitivo debe guardar una mínima correspondencia con aquel que ha sido debatido a lo largo de todo el proceso. Para tal efecto, la FCC también cuenta con la colaboración de los mencionados comités o consejos consultivos y de expertos.

De conformidad con la *Congressional Review Act* de 1996, una vez aprobadas las normas regulatorias sectoriales por parte de la FCC, estas deben ser presentadas a consideración de ambas cámaras del Congreso de Estados Unidos y del *Comptroller General*, acompañadas de un completo informe. Al cabo de sesenta días sin que el Congreso objete a estas, dichas normas reguladoras podrán entrar en vigor. El Congreso dispone de dicho término para analizar en profundidad la regulación correspondiente y, si lo desea, proceder a invalidarla. De ser así, la resolución del Congreso debe ser suscrita también por el presidente de Estados Unidos o, en caso de veto presidencial, aprobada por dos terceras partes de ambas cámaras.

Igualmente, la FCC está revestida de facultades de supervisión sectorial y de competencias para decidir sobre la concesión y renovación de licencias o autorizaciones para el uso del espacio radioeléctrico.

Además de las mencionadas atribuciones, la FCC tiene facultades para resolver las denuncias presentadas por los usuarios de los diferentes servicios de telecomunicaciones y el ejercicio de amplias competencias sancionadoras. Entre estas últimas, se hallan las de emitir órdenes de advertencia, de rectificación de conductas indebidas o informaciones erróneas, de resarcimiento de daños, de imposición de multas o, en casos extremos, de revocación de licencias o autorizaciones.

Por otra parte, también le corresponde a la FCC la elaboración y presentación al Congreso de estudios en el ámbito de sus competencias.

Todas las decisiones de la FCC, tanto las de alcance general como las de contenido particular, pueden ser sometidas a control judicial de conformidad con la *Administrative Procedure Act* (APA).

Para el ejercicio de sus competencias, la *Federal Communications Commission* (FCC) cuenta también con recursos económicos que proceden, por una parte, del cobro de licencias y tasas regulatorias impuestas a las industrias del sector de las comunicaciones y, por otra, de la prerrogativa de enviar y defender directamente ante el Congreso sus proyectos presupuestarios sin que estos puedan ser previamente examinados por el Gobierno federal —si bien tiene derecho a conocerlos, simultáneamente a su radicación ante el Congreso—.

CONCLUSIONES

Tanto en Reino Unido como en Estados Unidos las Autoridades Administrativas Independientes (AAI) han llegado a ser parte vital de su tejido institucional.

Las AAI se han consolidado como un instrumento jurídicamente imprescindible para la mejora de los mecanismos de garantía de los derechos y libertades fundamentales, y la regulación y supervisión de amplios y sensibles sectores de la economía y la sociedad. Su positiva influencia se ha extendido a sectores que comprenden, entre otros, las telecomunicaciones, la energía, la educación, los sistemas financieros, la salud y la seguridad social, la administración estadística y electoral y la protección de derechos fundamentales.

A pesar de profundas diferencias formales en la configuración del modelo constitucional, existen justificaciones compartidas que han dado impulso a la consolidación de las AAI en ambas tradiciones. Justificaciones orientadas a fortalecer la eficiencia, la legitimidad y la transparencia de las instituciones, mediante la prestación de servicios de regulación y supervisión confiables, científicos y de elevada calidad técnica y democrática, gracias a las grandes reformas que, en las últimas décadas, han reconfigurado la institución.

Asimismo, constatamos que el principio de *checks and balances* ha sido un factor determinante para su adecuación constitucional y para la configuración de sus rasgos más característicos. La garantía de un necesario equilibrio de poderes ha permitido dotar de elevados niveles de autonomía orgánica, funcional y financiera, a importantes administraciones que ejercen amplias competencias reguladoras y de supervisión —consideradas tanto en Reino Unido como en Estados Unidos, atribuciones de naturaleza *cuasilegislativa* y *cuasijudicial*—.

Ello no ha impedido, sin embargo, que los respectivos gobiernos pretendan asegurarse cierta primacía en la coordinación de las políticas reguladoras, como lo hemos podido comprobar a través del auge de las tesis *unionistas*. Tesis que, en todo caso, han contribuido a reforzar el actual equilibrio de poderes, en el cual las AAI están llamadas a seguir desempeñando un papel de primer orden.

Igualmente, y a pesar de las profundas raíces históricas que vinculan a esta institución con ambos países, se ha evidenciado que la tradición jurídica estadounidense ofrece, comparativamente, una trayectoria más rica y prolija en detalles que permiten analizar en perspectiva la evolución y las características orgánicas, funcionales y financieras más destacadas de este modelo. Trayectoria que se refleja con nitidez en el conjunto de las AAI y, de manera especial, en la dilatada existencia de la *Federal Communications Commission* (FCC), institución que ha servido de referente para la configuración de la *Office of Communications*

(Ofcom) en Reino Unido, su ámbito competencial y sus atribuciones de carácter orgánico, funcional y financiero.

Conviene también destacar que a pesar de los esfuerzos sistematizadores realizados por ambos modelos —particularmente desde la academia— la trayectoria de ambas instituciones reguladoras del sector de las comunicaciones, así como del conjunto de las AAI, obedece en la práctica a una serie de decisiones *ad hoc*, profundamente heterogéneas, fundadas principalmente en factores coyunturales de inspiración pragmática y de naturaleza política. Sin embargo, lejos de ser una característica exclusiva de la evolución de las administraciones públicas en ambos países, es un rasgo compartido, que suele estar presente en la gestación de muchas de las instituciones más destacadas de los más diversos ordenamientos jurídicos.

Finalmente, el devenir del modelo de administración por agencias independientes seguirá siendo uno de los principales retos del derecho público contemporáneo. Estamos, al decir de destacados académicos, en un proceso de resurgimiento en el estudio del diseño de las AAI, y el interés que han venido despertando —tanto en la configuración del *Global Administrative Law*, como en la gestación de las reformas administrativas que cursan actualmente en los más prestigiosos sistemas jurídicos— ofrece razones suficientes para afirmar que, directa o indirectamente, su influencia continuará expandiéndose.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAR, AKHIL. The president, the Cabinet and independent agencies. 5 U. St. *Tomas Journal of Law & Public Policy* (2010).
- ARLIDGE, ANTHONY y JUDGE, IGOR. *Magna Carta Uncovered*. Oxford. Hard Publishing, 2014.
- BALDWIN, ROBERT, MARTIN CAVE y MARTIN LODGE. *Understanding regulation*. Oxford University Press, 2012.
- BARNETT, HULAIRE. *Constitutional & Administrative Law*. Taylor & Francis, 2015.
- BARTH, JAMES, GERARD CAPRIO y LEVINE ROSS. *Guardians of finance. Making regulators work for us*. MIT, 2012.
- BEECHER, JANICE. *The prudent regulator: politics, independence, ethics and the public interest*. 29 Energy L. J. Washington D. C. 2008.
- BLICK, ANDREW. *Beyond Magna Carta. A Constitution for the United Kingdom*. Oxford: Hart Publishing, 2015.
- BOGDANOR, VERNON. *The new British Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- BRADLEY, ANTHONY. *Constitutional and Administrative Law*. Pearson, 2014.
- BREGER, MARSHALL y EDLES, GARY. *Independent agencies in the United States. Law, Structure and Politics*. Oxford University Press, 2015.
- BRESSMAN, LISA y ROBERT THOMPSON. *The future of agency independence*. Vand. L. Rev. 2010.
- BUSUIOC, MADALINA, MARTIJN GROENLEER y JARLE TRONDAL (coords.) *The agency phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalization and everyday decision-making*. Manchester University Press, 2012.

- CALABRESI, STEVEN y YOO, CHRISTOPHER. *The unitary executive. Presidential power from Washington to Bush*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- COGLIANESE, CARY. *Presidential control of administrative agencies: a debate over law or politics?* U. Pennsylvania J. Of Constitutional Law. Vol. 12. 2010.
- COMBS, THOMAS. *A proposal for Regulation of the Government Sponsored Entities*. 84 St. John's L. Rev. Nueva York. 2010.
- CONTI-BROWN, PETER. *The Power and Independence of the Federal Reserve*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2016.
- CÓDOVA-NOVIÓN, CÉSAR y STÉPHANE JACOBZONE. *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries*. París: OECD Working Papers on Public Governance n.º 19, 2011.
- CRAIG, PAUL. *Administrative Law*. Sweet & Maxwell, 2016
- CRAIG, PAUL. *Uk, Eu and global administrative law: foundations and challenges*. Cambridge University Press, 2015.
- CRAIG, PAUL. *Legal control of regulatory bodies. Principle, policy and teleology*. Birkinshaw&Varney, 2010.
- DATLA, KIRTI y RICHARD REVESZ. *Deconstructing independent agencies (and executive agencies)*. 99 Cornell L. Rev. 2013.
- EDWARDS, GEORGE y STEPHEN WAYNE. *Presidential leadership: politics and policy making*. Wadsworth: Belmont Ca. 2013.
- EDWARDS, GARY. *Overreach: leadership in the Obama presidency*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- FARINA, CYNTHIA. *False comfort and impossible promises. Uncertainty, information overload and the unitary executive*. 12 U. Pa. J. Const. L. Pennsylvania: 2010.
- GERSEN, JACOB. *Administrative Law goes to Wall Street: The new Administrative Process*. 65 Admin. L. Rev. Washington: 2013.
- HARLOW, CAROL y RICHARD RAWLINGS. *Law and administration*. Cambridge University Press, 2010.
- HOWELL, WILLIAM. *Thinking about the presidency: the primacy of power*. Princeton University Press: NJ, 2015.
- JONES, CHARLES. *The American presidency*. Oxford University Press, 2016.
- JOWELL, JEFFREY, DAWN OLIVER y COLM O'CONNOR. *The changing Constitution*. Oxford University Press, 2015.
- KATZEN, SALLY. OIRA at thirty: reflections and recommendations. 63 *Admin. L. Rev.* (2011).
- KAVANAUGH, BRETT. *Separation of powers during the forty-fourth presidency and beyond*. Minnesota: Minn. L. R., 2009.

- KINGSBURY, BENEDICT, KRISCH, NICO y RICHARD STEWART. Courts, institutions and access to justice: legitimacy and accountability in global regulatory governance global administrative law and developing countries. *1 Jindal Global L. Rev.* (2009).
- KITROSSER, HEIDI. The accountable executive. *95 Minn. L. Rev.* (2009).
- KRAUTHAMMER, CHARLES. *The imperial presidency revisited*. The Washington Post, July 5, 2012.
- KRENT, HAROLD. *From a unitary to a unilateral presidency*. 88 B.U.L.Rev. 523. 2008.
- LEVINE, ROSS. The governance of financial regulation: reform lessons from the recent crisis. Bank for International Settlements. *BIS Working Papers* n.º 329 (2010).
- LEWIS, DAVID y JENNIFER SELIN. *Sourcebook of the United States executive agencies*. Administrative Conference of the United States. Vanderbilt University, 2013.
- LOVELAND, IAN. *Constitutional Law, Administrative Law & Human Rights*. Oxford University Press, 2015.
- MCALLISTER, LESLEY. *Regulation by Third-Party verification*. 53 Bost. Coll. L. Rev. 2012.
- MILKUS, SIDNEY y MICHAEL NELSON. *The American presidency: origins and development, 1779-2014*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2015.
- NELSON, DANA. *The unitary executive question*. California: *Los Angeles Times*, 2008.
- NORRIS, FLOYD. *Independent agencies. Sometimes in name only*. *New York Times*, 2013.
- NOU, JENNIFER. *Agency self-insulation under presidential review*. 126 Harv. L. Rev. 2013.
- O'CONNELL, ANNE. *Bureaucracy at the boundary*, 162 U. Pennsylvania. L. Rev. 2014.
- PARP WORTH, NEIL. *Constitutional & Administrative Law*. Oxford University Press, 2016.
- PERCIVAL, ROBERT. *Who's in charge? Does the president have directive authority over agency regulatory decisions?* 79 Fordham L. Rev. 2011.
- PFANDER, JAMES. *The chief justice, the appointment of inferior officers and the court of law requirement*. 107 Nw. U. L. Rev. 2013.
- POSNER, ERIC y ADRIAN VERMEULE. *The executive unbound: after the Madison Republic*. Oxford University Press, 2011.
- REINSTEIN, ROBERT. The limits of executive power. *59 American U. L. Rev.* (2009).
- RITTBERGER, BERTHOLD y ARNDT WONKA. *Agency governance in the Eu. J. Of European Public Policy*. 2010.
- ROSELL, MARK y WHITNEY GLEAVES (eds.) *Testing the Limits: George W. Bush and the Imperial Presidency*. Maryland: Rowman&Littlefield Publishers, 2009.
- RUBIN, EDWARD. *Hyperdepoliticization*. 47 Wake Forest L. Rev. 2012.

- SAVAGE, CHARLIE. *Shift on executive power lets Obama bypass rivals*. New York Times, April 23, 2012.
- SHANE, PETER. *Madison's nightmare: how executive power threatens American democracy*. University Of Chicago, 2009.
- STACK, KEVIN. *Agency independence after Pcaob*. 32 Cardozo L. Rev. 2011.
- STRAUSS, PETER. *On the difficulties of generalization in the footsteps of Myers, Humphrey's Executor, Morrison and Freytag*. 32 Cardozo L. Rev. 2011.
- THATCHER, MARK. The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation. *Journal of European Public Policy* 18, n.º 6 (2011).
- TOZZI, JIM. OIRA's formative years: the historical record of centralizing regulatory review preceding OIRA's founding. 63 *Admin. Law Rev.* (2011).
- TRONDAL, JARLE. *An emergent European executive order*. Oxford University Press, 2010.
- TURNER, CHRISTIAN. *State action problems*. 65 Fla. L. Rev. 2013.
- VERHOEST, KOEN, VAN THIEL, S, BOUCKAERT, G. y LAEGREID, P. *Government agencies. Practices a lessons from 30 countries*. London: European Cooperation in Science and Technology 2012.
- VERMEULE, ADRIAN. *Conventions of agency independence*. 113 Colum. L. Rev. 2013.