

CAPÍTULO X

LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO Y CONTROL PARLAMENTARIO

Marco Antonio SIMONELLI
Profesor Lector de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

En la noción tradicional de separación de poderes, tal como resulta de la obra de Montesquieu, el parlamento es el único órgano legitimado para producir leyes, y es también el encargado de controlar la actuación del gobierno en la ejecución de dichas leyes¹. Sin embargo, esta noción hace tiempo que perdió su validez.

En primer lugar, porque prácticamente todas las constituciones democráticas del siglo XX reconocen al poder ejecutivo un papel destacado en los procedimientos de elaboración de las leyes por los parlamentos², así como la posibilidad de adoptar decretos-ley en situaciones de extraordinaria urgencia y necesidad³ y de recibir una delegación del

¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Paris, Dalloz, 1958, pp. 399-410.

² Para un estudio comparado *vid.* C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative. Etude comparée: Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011.

³ *Vid.* Art. 77(1) Constitución italiana; Art. 86 Constitución española. Una excepción relevante se encuentra en Francia, ya que la Constitución de 1958, contrariamente a las dos constituciones precedentes (las de 1870 y 1946), no faculta al Gobierno para adoptar decretos ley.

parlamento para adoptar normas con fuerza de ley que regulen materias especialmente técnicas y complejas⁴. Una rápida mirada comparada sobre los poderes normativos del ejecutivo en las constituciones europeas obliga a concluir que, en la democracia constitucional contemporánea, el papel del ejecutivo no encaja en la tripartición clásica elaborada por Montesquieu, ya que no puede ser considerado un mero ejecutor de las leyes parlamentarias⁵.

La separación de poderes se ha visto difuminada también por la difusión, en los años inmediatamente sucesivos a la Segunda Guerra Mundial, de un fuerte poder contramayoritario, es decir, un tribunal constitucional facultado para llevar a cabo un control de constitucionalidad de las leyes y para anularlas en caso de incompatibilidad con el texto constitucional. Estas instituciones tuvieron tanto éxito que, durante la segunda mitad del siglo xx, los jueces constitucionales europeos empezaron a modelar el sistema político en condiciones de igualdad respecto a los poderes legislativo y ejecutivo, mediante la asunción de un papel de legisladores negativos⁶. Como han destacado algunos autores, especialmente norteamericanos⁷, este traspaso de poder de los parlamentos elegidos democráticamente a los jueces no elegidos y que no rinden cuentas, habría acabado erosionando el componente democrático de la democracia constitucional contribuyendo así al declive del papel de los parlamentos como legisladores.

Finalmente, un tercer elemento que ha aparecido en las últimas dos décadas para erosionar el monopolio normativo del parlamento es la llamada «gobernanza tecnocrática»⁸. De hecho, la trascendencia de estas instituciones en los ordenamientos jurídicos contemporáneos ha llegado a ser tal que algunos autores las consideran como una cuarta rama del poder.⁹ Estos órganos, frecuentemente denominados autoridades independientes, ejercen en las democracias contemporáneas las funciones más diversas —desde la regulación de los mercados financieros hasta el monitoreo de las elecciones— y su único mínimo común denominador parece ser la falta de legitimación democrática directa.

⁴ Vid. Art. 38 de la Constitución francesa; Art. 76 de la Constitución italiana; Art. 82 de la Constitución española.

⁵ S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

⁶ Hasta el punto de que el siglo xx también ha sido bautizado como el «siglo de la justicia constitucional», en contraste con el siglo xix, considerado habitualmente como el siglo de los «parlamentos». Vid. D. ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien 1992.

⁷ Vid. sobre todo: A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, Yale University Press, 1986; R. HIRSCHL, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Boston, Harvard University Press, 2007.

⁸ F. VIBERT, *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

⁹ Vid. en particular, M. TUSHNET, *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

En razón de esta característica, y a pesar de que deban considerarse elementos fundamentales de la sofisticada versión contemporánea del Estado de derecho¹⁰, la proliferación de estas autoridades ha sido identificada como una de las principales causas que han alimentado el descontento hacia la democracia representativa¹¹, ya que habría contribuido a reducir los ya escasos espacios reservados a la deliberación parlamentaria, exacerbando los preexistentes problemas de representatividad del sistema político¹².

A partir de estas consideraciones, este capítulo pretende investigar el papel del poder legislativo en la selección de los miembros y en el control de las autoridades independientes con dos distintos objetivos. En primer lugar, a través un análisis comparado, identificar el nivel de implicación de las asambleas legislativas en la designación y control de estas autoridades. Segundo, determinar si el tipo de relación que se establece entre estas autoridades y el parlamento puede servir para aclarar la naturaleza jurídica de aquellas y, por ende, ser un criterio útil para trazar unas líneas claras de distinción dentro de la borrosa categoría compuesta por los organismos y las instituciones genéricamente denominadas autoridades independientes.

Para alcanzar estos objetivos, el texto se articulará como sigue. La sección 2 establece el marco teórico del trabajo, identificando las distintas razones que han determinado el éxito de estas autoridades en el constitucionalismo contemporáneo. Las secciones 3 y 4 llevan a cabo una breve reseña comparativa entre los principales Estados miembros de la UE en relación con los modelos de nombramiento y responsabilidad de las autoridades independientes, focalizándose en el papel de los parlamentos nacionales. La sección 5 se dedica a la experiencia española y el debate doctrinal sobre la naturaleza de las autoridades independientes. La sección 6 se exponen las conclusiones del estudio para intentar evidenciar los desafíos que plantean estas autoridades.

¹⁰ Según el *Rule of Law Index*, elaborado por el *World Justice Forum*, la limitación del poder del gobierno por el parlamento, el poder judicial, y las autoridades independientes constituye el primer criterio para evaluar el estado de derecho. Sobre el punto, *vid.* J.M. CASTELLÀ, «La Aportación de la Comisión de Venecia a la Preservación del Estado de Derecho», en *Revista General de Derecho Constitucional*, 2023, pp. 26-27.

¹¹ Este descontento ha sido fomentado por los movimientos populistas en particular en Europa del Este, que supuestamente pretendían llenar este vacío reafirmando la centralidad de la voluntad popular. *Vid.* D. KOSAŘ, J. BAROŠ, P. DUFEK, «The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism», en *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 427-461.

¹² En cambio, en la doctrina constitucionalista española, se encuentran atentas reflexiones sobre la posible afectación de la potestad del gobierno de dirección de la administración pública reconocida por el art. 97 de la Constitución, causada por la proliferación y excesiva independencia de estas autoridades. *Vid.* entre muchos otros: A. RALLO LOMBARTE, *La constitucionalidad de las autoridades independientes*, Madrid, Tecnos, 2002; M. MAGIDE HERRERO, *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, Madrid, INAP, 2000.

Antes de adentrarnos en el análisis, es oportuno delimitar preliminarmente el alcance de nuestra investigación y hacer algunas puntualizaciones metodológicas. En primer lugar, resulta necesario, por razones de coherencia en los resultados, precisar que nuestro análisis se limitará a los países con forma de gobierno parlamentaria, donde el papel del parlamento en relación con las autoridades independientes de supervisión y regulación cumple con finalidades distintas respecto a los sistemas presidenciales, en particular en cuanto a la necesidad de dotar de legitimación democrática a estas autoridades a través la asamblea legislativa y a la participación de la oposición en la designación de los miembros de las autoridades¹³. En particular, el análisis se centrará en las autoridades independientes de regulación y supervisión en los principales países europeos con forma de gobierno parlamentaria, Alemania, España, Francia¹⁴ e Italia.

En segundo lugar, con el objetivo de obtener resultados más homogéneos se ha decidido enfocar el análisis sobre un número limitado de autoridades. En relación con las autoridades independientes con funciones de regulación se analizarán los sistemas de nombramiento y de rendición de cuentas de las autoridades reguladoras de la competencia. En cambio, en el ámbito de las autoridades de supervisión, se tomará como caso de estudio el sistema de nombramiento y de fiscalización de las autoridades del sector audiovisual¹⁵. A este respecto, es oportuno precisar que en algunos países —entre otros Alemania— la autoridad de supervisión de los contenidos audiovisuales es distinta de la autoridad que regula los aspectos técnicos de las telecomunicaciones, como por ejemplo la asignación de frecuencias de emisión. En el marco del presente capítulo se considerarán solamente aquellas autoridades que tengan como función principal garantizar la libertad de expresión e información en los medios de comunicación, asegurando el pluralismo político y actuando como freno a un uso propagandístico de los medios públicos por parte de la mayoría de turno¹⁶.

¹³ S. ALEMÁN MERLO, J.M. CASTELLÀ ANDREU, «El nombramiento de las autoridades independientes. Lecciones a partir de la experiencia española y europea», en *I-CON*, (2022), p. 1528.

¹⁴ En cuanto a los problemas relativos al control parlamentario sobre el ejecutivo, las debilidades de la *Assemblée nationale* son esencialmente las mismas que las de los parlamentos en regímenes parlamentarios «puros».

¹⁵ A este respecto, resulta oportuno precisar que aunque estén presentes en todos los países de la Unión Europea, excepto Alemania y República Checa, y a pesar de que algunos autores los consideren como autoridades independientes de supervisión, se ha preferido no escoger los consejos judiciales a raíz de la especial vinculación que tienen con el poder judicial, que sugiere tratarlas como instituciones *sui generis*. Más detenidamente sobre la naturaleza de contrapoderes de los consejos judiciales véase el capítulo de Alemán Merlo en este libro.

¹⁶ En cualquier caso, no se analizará la composición e independencia de los órganos directivos de las emisoras públicas en tanto se trata más órganos directivos de empresa que de organismos públicos con poderes de supervisión y control.

Por último, parece oportuno también precisar que con la expresión «control parlamentario» se entienden aquí todas aquellas actividades parlamentarias orientadas a asegurar la rendición de cuentas de las autoridades independientes de regulación y supervisión. Esta noción abarca tanto la rendición de cuentas en sentido estricto, es decir los instrumentos sancionadores —como la posibilidad de causar el cese del mandato de los miembros de la autoridad—, como las actividades de «soft accountability» tales como los informes anuales y la celebración de comparecencias parlamentarias. De hecho, el control parlamentario no debe entenderse dirigido exclusivamente a la fiscalización y sanción de los distintos actores, sino que debe entenderse orientado a una doble finalidad: por un lado, salvaguardar el principio de representación y, por otro, garantizar la transparencia de las actividades de estas autoridades¹⁷. A este respecto, dado que uno de los principales factores capaces de influir sobre la efectividad del control parlamentario es su carácter mayoritario —es decir, que los instrumentos de control sean utilizables solamente por la mayoría parlamentaria— que relega la oposición a un papel subordinado, se pondrá particular atención al tipo de mayoría requerida para activar los mecanismos de rendición de cuentas.

2. BREVE HISTORIA DE LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES

Como se anticipaba en la introducción, las autoridades independientes son una invención relativamente reciente en el derecho constitucional, ya que empezaron a instaurarse recién hacia el final del siglo XIX en Estados Unidos¹⁸. Esencialmente, la razón que empujó a la creación de estas autoridades fue una toma de conciencia de las ineficiencias del sistema político —consecuencia de la partidocracia y de la intensa práctica de *spoils system* en la administración pública por parte del vencedor de las elecciones— en la regulación de sectores económicos de interés general, como las telecomunicaciones, el sector bancario, o los transportes¹⁹. Por tanto, en lugar de incrementar los poderes del ejecutivo, se optó por una solución institucional que abría una fisura en la tradicional separación de poderes: la creación de autoridades independientes con funciones de regulación. Estas autoridades, externas tanto al ejecutivo como sustraídas a la lógica mayoritaria del Congreso,

¹⁷ P. AVRIL, «L'introuvable contrôle parlementaire (suite)», en *Jus Politicum. Autour de la notion de Constitution*, 3, 2009, p. 6.

¹⁸ Vid. A. SAJO, «Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: A Comparative Perspective», *Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae - Sectio Iuridica*, 2007, pp. 9-10.

¹⁹ M. SHAPIRO, «The problems of independent agencies in the United States and the European Union», *Journal of European Public Policy*, 1997, 279.

se sitúan entre las dos ramas políticas, razón por la cual la doctrina norteamericana las ha venido considerando como un cuarto poder²⁰.

Las autoridades creadas en Estados Unidos a principio del siglo xx, destacadamente la *Board of Governors* de la *Federal Reserve* (1913) y la *Federal Trade Commission* (1915), se caracterizan por ser nombradas por el Presidente de Estados Unidos con el consentimiento del Senado, es decir con el mismo procedimiento de *advice and consent* previsto para los jueces federales²¹. De forma parecida a estos, los miembros de estas autoridades gozan de garantías de independencia personal y de estabilidad en el mandato, pudiendo ser cesados por el Presidente solamente por una lista de motivos tasados²². Al mismo tiempo, estas autoridades reciben poderes regulatorios por delegación del Congreso y esta circunstancia, junto con la participación del Senado en el nombramiento, más el hecho de que la mayoría de estas autoridades tengan una composición bipartidista por estatuto²³, hace que históricamente hayan sido consideradas por la doctrina estadounidense como agentes del Congreso²⁴. Este modelo fue seguido también durante los años del New Deal con la creación de agencias como la *Federal Communications Commission* (1934) y la *U.S. Securities and Exchange Commission* (1934), y sucesivamente en los años setenta, cuando se asistió a una nueva oleada de estas agencias con la institución de la *Consumer Product Safety Commission* (1972), la *Federal Election Commission* (1975), y la *Federal Energy Regulatory Commission* (1977)²⁵. Finalmente, cabe destacar que estas autoridades no deben ser confundidas con las varias agencias instituidas en el seno de la organización presidencial, que carecen de poderes regulatorios y están plenamente sujetas al control presidencial y se encuentran incardinadas en la estructura departamental del ejecutivo²⁶ y, por tanto, no pueden ser consideradas autoridades independientes.

²⁰ *Ibid.*, p. 11.

²¹ Para una detallada historia del proceso de creación de las autoridades independientes reguladoras en las primeras décadas del siglo xx: M. BERNSTEIN, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, Princeton University Press, 1955.

²² A. BETANCOR RODRIGUEZ, *Las Administraciones Independientes*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 33-34.

²³ M.J. BREGER, G.J. EDLES, *Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 95-97.

²⁴ M. SHAPIRO, «The problems of independent agencies in the United States and the European Union», *op. cit.*, p. 287.

²⁵ Sin embargo, ya a partir de los años setenta, bajo la presidencia Reagan, se pueden apreciar intentos por parte del ejecutivo de controlar más estrictamente la actividad de las agencias independientes reguladoras, en particular obligándolas, a través de Órdenes ejecutivas, a coordinar sus actividades de regulación con la política presidencial. Más extensamente sobre esta cuestión, *vid.* E. VÍRGALA FORURIA, *La Constitución y las comisiones reguladoras de los servicios de red*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, pp. 51-52.

²⁶ *Ibid.*, p. 40.

En Europa, las autoridades independientes reguladoras tardaron más en afirmarse. Solamente hacia el final del siglo xx, en los años ochenta, y como consecuencia de las políticas de privatización emprendidas en amplios sectores de la economía precedentemente sujetos a monopolio público, las democracias europeas —occidentales— empezaron a dotarse de autoridades reguladoras competentes para regular sectores como la competencia, las comunicaciones o los mercados financieros. En otras palabras, con el fin del estado del bienestar, el Estado pasa de ser actor directo a árbitro en los mercados, a través de autoridades independientes con funciones de regulación.

A la proliferación de estas autoridades contribuyó también el impulso por parte de la Unión Europea que, con el objetivo de aislar del circuito de la decisión política la toma de decisiones con efectos visibles a largo plazo o impopulares²⁷, ha ido abriendo un proceso de armonización de las autoridades de regulación en sectores cruciales de las economías, mediante la confianza a estos órganos, independientes y autónomos de los poderes políticos, de la tarea de implementar el derecho de la UE²⁸. A pesar de la existencia de un marco legislativo europeo, este se ha ocupado poco de la concreta configuración institucional de estas autoridades, y se ha limitado a afirmar el principio de independencia de los reguladores nacionales, pero dictando normas detalladas sobre ciertos aspectos procedimentales y sobre la independencia respecto a los actores privados que operan en el sector²⁹. Debido a esta vaguedad, se pueden encontrar en los países europeos significativas diferencias entre las distintas autoridades de este tipo en cuanto a la estructura y sus funciones, pudiéndose solamente afirmar que el rasgo que las une a todas es la finalidad de asegurar que aquellas decisiones de interés general caracterizadas por un alto grado de tecnicismo se adopten por sujetos expertos aislados del circuito político³⁰.

Junto a este tipo de autoridad independiente se encuentra en las democracias contemporáneas un segundo tipo de autoridades, comúnmente denominadas de supervisión o de control. El prototipo de estas autoridades sería, según una parte de la doctrina³¹, la corte constitucional del modelo kelseniano, el primer órgano en romper con la tradi-

²⁷ D. MAJONE, «Europe's «Democratic Deficit»: the Question of Standards», en *European Law Journal*, 1998, p. 10.

²⁸ S. DE SOMER, «The Europeanisation of the Law on National Independent Regulatory Authorities from a Vertical and Horizontal Perspective», *Review of European Administrative Law*, 2012, pp. 96-97.

²⁹ D. COEN, M. THATCHER, «Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies», *Journal of Public Policy*, 2008, p. 54.

³⁰ C. SARTORETTI, V. DE FOLCO, «Le autorità amministrative indipendenti in un'indagine comparata. Argomentazioni su problematiche contemporanee», *DPCE Online*, 2021, pp. 27-28.

³¹ M. TUSHNET, «Institutions protecting constitutional democracy: Some conceptual and methodological preliminaries», en *University of Toronto Law Journal*, 2020, pp. 97-98.

cional tripartición de los poderes³², y que tiene como función principal servir de freno al poder de la mayoría. Similarmente, estas autoridades tienen encomendada la tarea de fiscalizar y, en su caso, sancionar usos ilegítimos de los poderes y funciones institucionales, en particular por parte de la mayoría de turno³³. En otras palabras, estas autoridades forman parte de la compleja red de instituciones públicas, compuesta en primer lugar por el poder judicial y el tribunal constitucional, que aseguran la que O'Donnell llama *horizontal accountability* de los gobernantes y contribuyen a asegurar la sujeción de estos últimos a la ley y la Constitución³⁴.

En un primer momento, la creación de autoridades de supervisión fue impuesta por los países europeos a las antiguas colonias durante el proceso de descolonización tras el final de la Segunda Guerra Mundial³⁵. En el intento de fortalecer el sistema constitucional frente a posible derivas autoritarias, los países europeos impulsaron la introducción en las nuevas constituciones en África, Asia y Caribe de autoridades independientes: en ámbito de la administración pública, como las agencias anticorrupción; del poder judicial, a través la creación de consejos judiciales; y en el ámbito electoral, como las comisiones electorales³⁶. Si se exceptúan los consejos judiciales, solamente hacia el final del siglo xx, durante las transiciones democráticas en los países de Europa Central y Oriental, la difusión de estas autoridades empezó a interesar de forma significativa también al viejo continente.

Las organizaciones internacionales que supervisaron e ofrecieron asistencia constitucional en estos procesos de transición, y en particular la Unión Europea³⁷, fomentaron la creación de autoridades de supervisión debido a la convicción que en contextos de escasa tradición democrática, caracterizados por legislaturas, partidos y sociedad civil débiles, estas instituciones representan una forma más eficaz de abordar la corrupción, construir una cultura de respeto a los derechos humanos y fortalecer el sistema constitucional frente a posibles derivas autoritarias. En cambio, en las democracias europeas más antiguas, la difusión de estas autoridades ha sido bastante limitada, y muchas de las

³² En las formas de gobierno parlamentarias, en realidad, la propia posición institucional del jefe de Estado no encajaría bien en la *trias politica*.

³³ T. GINSBURG, A.Z. HUO, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2018, p. 192.

³⁴ G. O'DONNELL, «Delegative Democracy» en *Journal of Democracy*, 1994, pp. 55-69.

³⁵ E. BULMER, *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*, International IDEA Constitution-Building Primer núm. 19, 2019, pp. 9-10, en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/independent-regulatory-and-oversight-institutions.pdf> (última consulta realizada el 1 septiembre 2023).

³⁶ También las posteriores transiciones democráticas en América Latina fueron acompañadas de una proliferación de instituciones independientes de regulación y supervisión.

³⁷ S. SUTEU, «The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy (Part of) the Solution?», en *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 6-7.

funciones que las constituciones más recientes atribuyen a autoridades independientes de supervisión, como por ejemplo el monitoreo de las elecciones, son ejercidas por órganos ejecutivos, como es el caso en Alemania e Italia, o por el órgano de justicia constitucional, como en Francia³⁸.

Dicho esto, no se puede evitar constatar una tendencia a nivel comparado hacia una mayor presencia de autoridades independientes especializadas en la fiscalización y el control, de manera que es posible hoy hablar de estas instituciones como una garantía fundamental del Estado de Derecho.

A raíz de las dos distintas funciones que cumplen, no puede entonces sorprender que no exista un término estándar y universalmente aceptado para referirse al conjunto de las autoridades independientes. Recientemente se ha empezado a referirse a estas autoridades como «instituciones del cuarto poder»³⁹, ya que, como se ha intentado subrayar, no encajarían en la tripartición clásica de los poderes del Estado. Sin embargo, hasta los mismos proponentes de esta definición cuestionan si estas instituciones pueden efectivamente representar un «poder» independiente y autónomo, y si no sería más acertado en cambio considerarlas simplemente un acervo de instituciones funcionalmente distintas⁴⁰. Otra etiqueta que se ha utilizado para referirse a estas autoridades es la de «instituciones que protegen la democracia constitucional» (*Institutions protecting constitutional democracy*), que aparece en el capítulo 9 del Constitución de Sudáfrica de 1996. Esta definición sin embargo presenta el inconveniente de referirse solamente a las autoridades de supervisión y control⁴¹, dejando fuera a aquellas autoridades que tienen funciones meramente reguladoras. De entre todas las posibles definiciones, el presente capítulo se acogerá entonces a la definición amplia de «autoridades independientes de regulación y supervisión»⁴². Este término es útil porque hace hincapié en la natu-

³⁸ Para una reseña comparada de los poderes «adicionales» asumidos por los tribunales constitucionales véase: T. GINSBURG, Z. ELKINS, «Ancillary Powers of Constitutional Courts», en *Texas Law Review*, 2009, pp. 1431-1461.

³⁹ Este término puede inducir a error, ya que en muchos países los medios de comunicación, la administración pública o incluso la sociedad civil suelen denominarse «cuarto poder».

⁴⁰ M. TUSHNET, «Institutions protecting constitutional democracy», *op. cit.*, núm. 31, pp. 105-106.

⁴¹ Las instituciones incluidas en el capítulo 9 son: el Ministerio Fiscal; Protector Público; la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos; la Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos de las Comunidades Culturales, Religiosas y Lingüísticas; la Comisión para la Igualdad de Género (CGE); el Auditor General; la Comisión Electoral Independiente; y una Autoridad Independiente para la regulación de los medios de comunicación. Para un comentario sobre el capítulo 9 de la Constitución de Sudáfrica, *vid.*: C. MURRAY, «Human Rights Commission *et. al.*: What is the Role of South Africa's Chapter 9 Institutions?», en *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 2006, pp. 121-147.

⁴² Esta definición se inspira en la utilizada por primera vez por Ackerman, que definió el conjunto de estas autoridades «instituciones electorales, de integridad y reguladoras». *Vid.* B.

raleza institucionalmente independiente de estas instituciones, junto con sus funciones reguladoras y/o de supervisión (más que ejecutivas, legislativas o judiciales), y deja abierta la posibilidad de identificar subcategorías que utilicen como criterio el tipo de funciones desempeñadas por el organismo.

Al intentar pues poner en relación el papel de estas autoridades independientes en los sistemas constitucionales con las funciones de las asambleas legislativas es posible observar lo siguiente. Por un lado, las autoridades de regulación, que asumen competencias exclusivas en la regulación de amplios sectores de la sociedad y de la economía, alejan la toma de decisiones de relevancia pública del control parlamentario, problema que se agudiza particularmente en sistemas parlamentarios. Con respecto a estas, por tanto, la necesidad de un control parlamentario sobre las actividades de la autoridad independiente parece que debería ser más intensa, sobre todo cuando estas autoridades sean efectivamente independientes del gobierno. Por otro lado, las autoridades de supervisión desempeñan una función más marcadamente contramayoritaria, por lo que en la búsqueda de un equilibrio entre independencia y responsabilidad, la balanza debería inclinarse más decisivamente hacia la independencia, como ocurre en el caso de los jueces constitucionales. Asimismo, análogamente a los tribunales constitucionales, respecto a las autoridades de supervisión parece imponerse la necesidad de un sistema de nombramiento que las dote de la necesaria legitimidad democrática para poder ejercer de forma efectiva la función de contrapoder.

3. LA REGULACIÓN DE LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES EN ALEMANIA, FRANCIA E ITALIA

Al empezar nuestro análisis por las autoridades de regulación de la competencia, cabe ante todo señalar como con la Directiva 2019/1, se ha inaugurado un proceso de armonización de la estructura de las autoridades de regulación de la competencia con vistas a fortalecer su independencia⁴³. Pese a este objetivo, el texto de la Directiva deja amplios márgenes a los Estados Miembros en cuanto al sistema de nombramiento de la autoridad, limitándose a afirmar que estos deberán garantizar que los miembros de la autoridad no puedan aceptar ins-

ACKERMAN, «The new separation of the powers», en *Harvard Law Review*, 2000, pp. 633–729. La definición ha sido sucesivamente utilizada por el repositorio de textos constitucionales *Constitute Project*. Vid. <https://www.constituteproject.org/topics?lang=en>.

⁴³ PE/42/2018/REV/1, Directiva 2019/1 de 11 de diciembre 2018, *encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior*.

trucciones por parte del gobierno⁴⁴, y que «los miembros del órgano decisorio de las autoridades administrativas nacionales de competencia serán seleccionados, contratados y nombrados con arreglo a unos procedimientos claros y transparentes establecidos de antemano en el Derecho nacional»⁴⁵.

De la misma manera, la Directiva no contiene prescripciones rígidas en cuanto a los instrumentos de fiscalización a disposición de los parlamentos nacionales. En primer lugar, al afirmar que «[l]a independencia operativa de las autoridades administrativas nacionales de competencia no debe excluir el control jurisdiccional ni una supervisión parlamentaria conforme a al Derecho nacional», y seguidamente al precisar que constituyen instrumentos de rendición de cuentas «proporcionados» la publicación de informes periódicos por parte de la autoridad y la posibilidad por parte del parlamento o del gobierno de controlar los gastos financieros de la autoridad, «siempre y cuando ello no afecte a su independencia»⁴⁶. En definitiva, la Directiva parece más preocupada de garantizar la autonomía funcional de las autoridades de regulación de la competencia que de asegurar que los parlamentos nacionales puedan participar en los procedimientos de selección o tengan adecuados instrumentos de fiscalización⁴⁷. Por tanto, a pesar de que estas autoridades hayan sido objeto de un proceso de armonización, este ha interesado principalmente sus poderes y funciones⁴⁸, y en consecuencia los sistemas de nombramiento varía significativamente de país a país.

En Alemania, el Presidente y los miembros del *Bundeskartellamt*, la autoridad federal de competencia, son nombrados por el Ministro Federal de Economía y Acción Climática, y su ley de creación declara expresamente que el *Bundeskartellamt* es asignado a dicho ministerio⁴⁹. Particularmente relevante para garantizar la independencia del *Bundeskartellamt* es la previsión de que el Presidente y los miembros sean nombrados de por vida y deban ser jueces o funcionarios públicos de alto rango⁵⁰.

⁴⁴ *Ibid.*, art. 4(2)b.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 4(4).

⁴⁶ *Ibid.*, Considerando 22.

⁴⁷ Para un comentario sobre la Directiva *vid.*, W.P.J. WILS, «Independence of Competition Authorities: The Example of the EU and Its Member States», en *World Competition. Law and Economics Review*, 2019, pp. 149-169.

⁴⁸ S. ALVES, J. CAPIAU, A. SINCLAIR, «Principles for the Independence of Competition Authorities» en *Competition Law International Journal*, 2015, pp. 13-14.

⁴⁹ *Vid.* Art. 51(1), *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* – GWB Bundesgesetzblatt (2013), p. 1750, 3245). Disponible en traducción al inglés en el sitio web del Ministerio de justicia alemán: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html (última consulta realizada el 1 septiembre 2023).

⁵⁰ *Vid. Ibid.*, art. 51(4).

En Francia, la Autoridad de la Competencia (*Autorité de la Concurrence*) está compuesta por un Presidente, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las comisiones parlamentarias competentes de la Asamblea Nacional y el Senado, y otros dieciséis miembros nombrados por el Presidente de la República previa propuesta del Ministro de Economía. La discrecionalidad del ejecutivo en la selección de los candidatos se ve fuertemente limitada por la previsión de que seis miembros deben ser jueces, incluso jubilados, de órganos jurisdiccionales superiores; cinco deben ser personas con experiencia en asuntos económicos, de competencia o de consumo y cinco deben ser personas que ejerzan o hayan ejercido su actividad en los sectores de la producción, la distribución, la artesanía, los servicios o las profesiones liberales. El mandato de todos los miembros dura cinco años y no es renovable, a excepción del Presidente, que puede ser renovado una vez⁵¹. Los miembros de la autoridad, como los miembros de todas las autoridades independientes francesas, gozan de una irrevocabilidad reforzada: además de poder ser removidos solamente por las causas de incompatibilidad expresamente previstas por la ley, en virtud de una consolidada jurisprudencia del *Conseil d'État*⁵², el límite de edad no es oponible a los miembros durante su mandato.

La autoridad italiana de competencia, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (AGCM), está encabezada por un Presidente e integrada por otros dos miembros, todos ellos nombrados a través un acuerdo de los presidentes de las dos cámaras. El mandato del Presidente y de los miembros dura siete años y no es renovable⁵³. En cuanto a las garantías de inamovilidad, la ley no dicta disposiciones específicas⁵⁴. En este sentido, la doctrina italiana parece centrada en excluir la revocación por motivos políticos⁵⁵, pero en cambio deja abierta la posibilidad del parlamento de revocar un miembro por negligencia grave, siguiendo el mismo procedimiento del nombramiento⁵⁶.

⁵¹ *Vid.* Art. 95 Ley núm. 2008-776 du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie*.

⁵² El *Conseil d'État* francés considera, de hecho, la irrevocabilidad como requisito mínimo «sans exception» de la independencia de las autoridades independientes. *Vid.* CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport Public 2001. Jurisprudence et avis de 2000. Les autorités administratives indépendantes*, 291, en: <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/les-autorites-administratives-independantes-rapport-public-2001>, (última consulta realizada el 1 septiembre 2023).

⁵³ *Vid.* art. 10(2), legge 10 ottobre 1990, núm. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*.

⁵⁴ Esta laguna normativa se extiende a todas las autoridades independientes con excepción de la Banca d'Italia y de la Comisión de regulación de los mercados financieros (CONSOB). *Vid.* S. FOÀ, «La tendenziale indipendenza delle autorità di regolazione rispetto al Governo», en *Federalismi*, núm. 54, 2020, pp. 75-77.

⁵⁵ Sobre los problemas que derivan de esta falta de precisión normativa *vid.* G. GRASSO, *Le Autorità Amministrative Indipendenti della Repubblica. Tra Legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 36-37.

⁵⁶ S. FOÀ, «La tendenziale indipendenza delle autorità di regolazione rispetto al Governo», *op. cit.*, pp. 77-78.

En cuanto a los mecanismos de control parlamentario sobre estas autoridades, los instrumentos a disposición de cada asamblea son esencialmente los mismos. En el caso de Alemania, a pesar de ser una de las dos autoridades que gozan de autonomía funcional en el sistema constitucional alemán —la otra es la *Bundesbank*—⁵⁷ los miembros del *Bundeskartellamt* tienen que rendir cuentas al Ministro de economía. Por tanto, los mecanismos de responsabilización de que dispone el *Bundestag* son los instrumentos ordinarios para fiscalizar la actividad del gobierno. En este sentido cabe subrayar que las obligaciones de informar al gobierno sobre la actividad del *Bundeskartellamt* —y de las demás autoridades de regulación y supervisión— recae exclusivamente sobre el ministro competente.

En Francia, el Presidente de la *Autorité de la Concurrence* puede ser oído en las comisiones parlamentarias competentes en materia de competencia y tendrá que informarlas sobre las actividades de la Autoridad a petición de estas. Además, la ley prevé la obligación de la autoridad de elaborar un informe público sobre sus actividades antes del 30 de junio de cada año, y remitirlo al Gobierno y al Parlamento⁵⁸.

En cuanto a la AGCM italiana, es interesante destacar que está obligada a reportar semestralmente al parlamento sobre el cumplimiento por parte de los miembros del gobierno de las normas que disciplinan los conflictos de intereses de tipo económico⁵⁹. Para el resto de los asuntos de su competencia, la AGCM tiene que dar reporte por lo menos anualmente al gobierno, y este se encargará de tramitar los informes al parlamento en un plazo de treinta días⁶⁰.

Pasando a analizar los sistemas de nombramiento de las autoridades de regulación de los medios de comunicación, procede preliminarmente destacar que sobre este tema existe una amplia doctrina de la Comisión de Venecia, que ha identificado algunos rasgos del dibujo institucional de estas autoridades capaces de asegurar su buen funcionamiento. En primer lugar, la Comisión de Venecia afirma que, a pesar de que «no exista un único modelo europeo de organización de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación», el principio general que debería regir es que la autoridad que monitorea los medios sea independiente e imparcial⁶¹. En cuanto al sistema de nombramiento, la Comisión de Venecia se inclina decididamente por un modelo en el

⁵⁷ J. WERNER, *OECD Country Report Germany. The Governance of Public Agencies and Authorities*, 2001, en <https://www.oecd.org/gov/budgeting/2730579.pdf>, (última consulta realizada el 1 septiembre 2023).

⁵⁸ *Vid.* art. 95 Ley núm. 2008-776.

⁵⁹ *Vid.* art. 8, comma 1 della legge 20 luglio 2004, núm. 215.

⁶⁰ *Vid.* art. 23(1), legge 10 ottobre 1990, núm. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*.

⁶¹ CDL-AD(2020)013, Albania - *Opinion on draft amendments to the Law núm. 97/2013 on the Audiovisual Media Service*, pp. 34-36.

que esté presente un elemento de autogobierno⁶². Esto significa que la comunidad de los medios de comunicación y la industria de las telecomunicaciones deberían poder nombrar o delegar a representantes en las autoridades independientes, ya que ello garantizaría el pluralismo y la neutralidad de la autoridad⁶³. Sobre este punto, la Comisión ha aclarado que deberían adoptarse normas detalladas que impidan los conflictos de intereses.

Si, por el contrario, se opta por un modelo en el que la composición del organismo esté influenciada políticamente, el sistema de nombramiento deberá garantizar la diversidad política y la representación de los distintos grupos sociales que componen la sociedad, evitando en cualquier caso que la mayoría de turno pueda determinar la composición del órgano⁶⁴. En general, una lectura de las opiniones de la Comisión de Venecia, y de documentos de otros órganos del Consejo de Europa⁶⁵, evidencia con claridad como el principal objetivo del marco legal que rige a las autoridades de supervisión y regulación de los medios de comunicación debe ser asegurar la independencia e imparcialidad de estas.

Este objetivo es compartido también por la legislación europea relativa a las autoridades de regulación del sector audiovisual, y en particular por la Directiva AVMS⁶⁶. Esta Directiva, que enmienda la precedente de 2010, se preocupa, entre otras cosas⁶⁷, de armonizar las normas relativas a las autoridades de supervisión y regulación del sec-

⁶² CDL-AD(2010)053rev, *Opinion on the warning addressed to the Belarusian association of journalists on 13 January 2010 by the Ministry of Justice of Belarus*, para. 58.

⁶³ CDL-AD(2015)015, *Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary*, para. 64.

⁶⁴ *Ibid.*, para. 65.

⁶⁵ *Vid.* por ejemplo: Committee of Ministers, Recommendation Rec(1996)10 *on the guarantee of the independence of public service broadcasting*, 11 septiembre 1996; Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)23 *on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*, 20 diciembre 2000; Committee of Ministers, *Declaration on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*, 26 marzo 2008; Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2018)1 *to member states on media pluralism and transparency of media ownership*, 7 marzo 2018. Para un comentario de todos estos documentos *vid.*: K. IRION *et al.*, *The independence of media regulatory authorities in Europe*, Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2019, en: <https://book.coe.int/en/european-audiovisual-observatory/8133-iris-special-2019-1-the-independence-of-media-regulatory-authorities-in-europe.html>, (última consulta realizada el 1 septiembre 2023).

⁶⁶ Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, *por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual)*, habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.

⁶⁷ Los contenidos de la Directiva son muchos más amplios, sobre todo establece una nueva definición de servicio audiovisual que incluya las plataformas digitales. Para un comentario detallado, *vid.* P. Valcke, I. Lambrecht, «The evolving scope of application of the AVMS Direc-

tor. El primer párrafo del art. 30 exige a cada Estado miembro designar una o más autoridades nacionales independientes. El artículo contempla expresamente la posibilidad que los Estados creen dos autoridades: una con funciones de supervisión y otra con funciones de regulación. Asimismo, el último apartado de la norma deja abierta la posibilidad de que los Estados miembros cuenten con múltiples reguladores sectoriales específicos. El segundo párrafo del art. 30, en cambio, afirma que las autoridades no podrán recibir instrucciones de ningún otro organismo público, garantizando así la independencia funcional de la autoridad. A este respecto, el preámbulo del considerando 53 especifica que

debe considerarse que las autoridades u organismos reguladores nacionales han alcanzado el grado de independencia requerido si dichas autoridades u organismos [...] son funcional y efectivamente independientes de sus respectivos gobiernos y de cualquier otro organismo público o privado.

Finalmente, el tercer párrafo del artículo parece dejar en las manos de los Estados Miembros la implementación de los instrumentos de rendición de cuentas de las autoridades del sector audiovisual, limitándose a recomendar que «los medios por los que rendirán cuentas» sean claramente definidos por la ley. A la luz del escueto marco legislativo europeo, no puede por tanto sorprender que sistema de nombramiento, composición e instrumentos de rendición de cuentas de las autoridades nacionales de regulación y supervisión de los medios de comunicación sean muy diversos.

En primer lugar, es oportuno destacar la peculiaridad alemana, donde la regulación y supervisión de los medios de comunicación es competencia de los dieciséis *Länder*⁶⁸ y, por tanto, cada uno de estos tiene una autoridad sectorial. Cuatro comisiones, constituidas por un tratado intraestatal entre los dieciséis *Länder*⁶⁹, y una Conferencia de los Directores (*Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten*),

tive», en PARCU, BROGI (eds.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021, pp. 282-302.

⁶⁸ La estructura descentralizada del sistema de regulación de los medios de comunicación fue impuesta a Alemania por las potencias aliadas tras la Segunda Guerra Mundial para evitar que, a falta de operadores privados, un único actor político monopolizara el poder en los medios de comunicación. *Vid.* F. FUKUYAMA, A. GROTO, «Comparative Media Regulation in the United States and Europe», en PERSILY, TUCKER (eds.), *Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 204-205.

⁶⁹ Estas son: Comisión de Licencias y Supervisión (*Kommission für Zulassung und Aufsicht*, ZAK); Conferencia de Presidentes de Comisión (*Gremienvorsitzendenkonferenz*, GVK); Comisión sobre las concentraciones de los Medios de Comunicación (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*, KEK); Comisión para la Protección de Menores en los Medios de Comunicación (*Kommission für Jugendmedienschutz*, KJM). Para más en detalles sobre organización y funciones del *Medienanstalten*, *vid.* E.M. POTCHEVA, «Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual en Alemania», en GAVA-

compuesta por los presidentes de las autoridades estatales, integran el *Medienanstalten*, que asegura la coordinación de las políticas al nivel federal y con las demás autoridades europeas. En cuanto al sistema de nombramiento de las autoridades estatales, las leyes estatales prevén la participación de los parlamentos locales en la designación de los miembros, que varían de un mínimo de siete hasta un máximo de cuarenta y uno. Las garantías de independencia y los instrumentos de rendición de cuentas varían significativamente en cada estado⁷⁰.

En Italia, en cambio, la regulación y supervisión de los medios de comunicación es encomendada a la *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCOM), instituida por la ley 249/1997⁷¹. La AGCOM es dirigida por un presidente nombrado por el Presidente del Consejo, previa confirmación de la comisión parlamentaria competente con mayoría calificada de los dos tercios de los componentes⁷². Integran la autoridad otros cuatro miembros, dos elegidos por el *Senato* y dos por la *Camera dei Deputati* por mayoría simple. Como forma de asegurar la participación de la oposición en la selección de los miembros, el art. 1(3) de la ley prevé que cada diputado y senador disponga de un solo voto, por lo que resultan así elegidos los dos candidatos más votados. El mandato de los miembros de la AGCOM dura siete años y no es renovable. En cuanto a la revocabilidad, análogamente a lo mencionado respecto a la autoridad de competencia, a falta de una disciplina específica, se considera que el mandato de los miembros de la AGCOM es irrevocable⁷³. En relación con los instrumentos de rendición de cuentas, la ley 249/1997 se limita a prever que la autoridad presente anualmente al parlamento y al gobierno una relación sobre el estado de los servicios y la actividad realizada⁷⁴.

En Francia, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) es la única institución encargada de regular los contenidos televisivos y radiofónicos y de garantizar la libertad de expresión e información. Consta de nueve miembros: dos son nombrados por el presidente de la República; otros tres por el presidente del Senado; y otros tres por el presidente de la Asamblea Nacional. El mandato de los miembros

RA DE CARA (ed.), *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, Barcelona, Bosch, 2013, pp.279-314.

⁷⁰ Todas estas informaciones se pueden consultar en el informe elaborado por la misma *Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten* para la *European Platform of Regulatory Authorities*, en: https://cdn.epra.org/organisations/documents/13/original/Profile_DE_0218.pdf?1519050801, (última consulta realizada el 1 septiembre 2023).

⁷¹ Legge 31 luglio 1997 núm. 249, *Istituzione per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*.

⁷² Vid. art.2(7) Legge 14 novembre 1995, núm. 48 *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità*. *Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*, art.2(12)(i).

dura seis años y no es renovable. Las mismas garantías fuertes de inamovilidad vistas para los miembros de la *Autorité de la Concurrence*, se aplican también a los miembros del CSA⁷⁵. Estas garantías de independencia se acompañan de un rígido régimen de incompatibilidades, que alcanza hasta los tres años siguientes al término del mandato, durante los cuales el antiguo miembro no podrá ejercer ningún tipo de función en empresas del sector audiovisual que se encuentren bajo la supervisión del CSA, so pena de sanciones penales⁷⁶.

En cuanto a los instrumentos de rendición de cuentas, el CSA debe referir anualmente al parlamento sobre sus actividades, pudiendo también sugerir las modificaciones legislativas que estime necesarias. Además, la ley prevé expresamente la posibilidad de que las comisiones parlamentarias celebren audiencias con los miembros de la autoridad⁷⁷.

4. LAS ANOMALÍAS DEL CASO ESPAÑOL

En uno de los primeros trabajos dedicados a las autoridades independientes en el ordenamiento jurídico español, se las definen como «administraciones que hacen de la independencia frente a directrices político-gubernamentales nota esencial de su régimen jurídico» y que responden a la necesidad «de colocar fuera de la contienda partidista determinadas funciones administrativas singulares»⁷⁸. Esta definición, que ha sido frecuentemente retomada por la literatura constitucionalista sucesiva⁷⁹, permite evidenciar un elemento fundamental de la concepción de autoridad independiente en el sistema constitucional español, es decir que estas autoridades forman parte de la administración pública⁸⁰, y por tanto no podrían ser consideradas como organismos

⁷⁵ Vid. *supra*, núm. 52.

⁷⁶ A. ROIG I BATALLA, «La autoridad independiente de control de los medios de comunicación audiovisual en Francia: el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*», en GAVARA DE CARA (ed.), *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, op. cit., n. 69, pp. 269-270.

⁷⁷ Vid. art. 9, Ley núm. 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi núm. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

⁷⁸ J. M. SALA ARQUER, «El estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1984, pp. 410-411.

⁷⁹ Vid. entre muchos: S. ALEMÁN MERLO, J. M. CASTELLÀ ANDREU, «El nombramiento de las autoridades independientes», op. cit., pp. 1527; E. VÍRGALA FORURIA, *La Constitución y las comisiones reguladoras de los servicios de red*, op. cit., n. 25, pp. 209-210.

⁸⁰ El enfoque sobre la necesaria incardinación en la Administración Pública ha llevado parte de la doctrina excluir del conjunto de las autoridades independientes aquellos organismos de control, como la Junta Electoral Central, que no podrían considerarse integrantes la Administración pública. Vid. E. GARCIA LLOVET, «Autoridades administrativas independientes y estado de derecho», en *Revista de Administración Pública*, 1993, pp. 90-91. Como el mismo autor hace notar, el Tribunal Constitucional en cambio, ha reconocido la naturaleza de autoridades administrativas a las Juntas Electorales. Vid. STC 197/1988, de 24 de octubre.

de garantías o un cuarto poder⁸¹. Sobre este punto es preciso además observar que no hay, en la literatura, una distinción consolidada entre las autoridades que tienen funciones reguladoras y las que tienen funciones de supervisión y control, ya que la doctrina española habla de autoridades independientes de forma genérica para referirse al conjunto de los organismos públicos que gozan de un cierto nivel de autonomía e independencia del gobierno⁸².

El enfoque sobre la naturaleza administrativa de las autoridades independientes ha llevado a la doctrina a identificar un conflicto entre la necesaria independencia de estos organismos y el poder gubernativo de dirección de la Administración sancionado por el art. 97 de la Constitución, ya que si el gobierno es el responsable de la actuación de la administración pública frente a las Cortes Generales y a la comunidad, la autonomía e independencia de que gozan estos órganos, abriría un espacio de deliberación exento tanto del control gubernativo como, indirectamente, del control parlamentario, ya que los instrumentos ordinarios de control del gobierno a disposición de las Cortes no podrían ser utilizados para fiscalizar las actividades de las autoridades independientes⁸³. Por otro lado, se ha observado que el art. 97 resultaría afectado también por la participación del parlamento en el nombramiento de los miembros de las autoridades independientes, ya que a través de la designación parlamentaria, los órganos se ven hasta cierto punto alejados de la dependencia gubernamental⁸⁴. Otra crítica que se ha dirigido a la designación parlamentaria de órganos públicos en los últimos años, es la de no evitar, sino más bien incentivar, la *lottizzazione* de las instituciones de control, o sea una sistemática aplicación de un reparto de cuotas de nombramientos entre las principales fuerzas políticas⁸⁵. Ese problema se ha advertido con toda evidencia en relación

⁸¹ En el mismo sentido, *vid.*, E. VÍRGALA FORURIA, *La Constitución y las comisiones reguladoras de los servicios de red*, *op. cit.*, n. 25, p. 211.

⁸² Parecidas observaciones se leen en M. SALVADOR MÁRTINEZ, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 254-255.

⁸³ *Vid.* al respecto A. RALLO LOMBARTE, «Poderes neutrales exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales», en *Revista de las Cortes Generales*, 1995, pp. 105-136.

⁸⁴ A este respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado la constitucionalidad de la designación parlamentaria de órganos constitucionales - como el Tribunal de Cuentas y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) - haciendo referencia a la norma residual del art. 66 CE y sin considerar la posible afectación del art. 97 (STC 108/1986), por lo que la cuestión queda, por lo menos formalmente, abierta. En sentido contrario, *vid.*, C. PAUNER CHULVI, «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental. Parlamento y Administraciones independientes» en *Teoría y realidad constitucional*, 2007, p. 338.

⁸⁵ La palabra *lottizzazione* se empezó a utilizar en Italia a partir de los años 70 para referirse a la práctica de reparto entre los partidos políticos de los altos cargos públicos. A diferencia del contexto español, dada la histórica debilidad de los gobiernos frente al parlamento, en Italia el problema de la *lottizzazione* se ha referido principalmente a los nombramientos de los mismos componentes del gobierno —según el casi mítico *Manuale Cencelli*— y de los cargos directivos

con el CGPJ y el Tribunal Constitucional⁸⁶, e incluso las autoridades independientes no parecen quedar exentas⁸⁷.

Pese a estos perfiles críticos, se ha asistido en las últimas décadas a un progresivo incremento de la participación parlamentaria en la designación de las autoridades independientes⁸⁸, con el intento declarado de reforzar su legitimidad democrática⁸⁹. Así lo declara expresamente, por ejemplo, el Preámbulo de la Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en relación con la introducción de la facultad del Congreso para vetar a los candidatos propuestos por el Gobierno⁹⁰. En su configuración actual, la CNMC se compone de diez miembros, ocho Consejeros, un Presidente y un Vicepresidente⁹¹. Todos los miembros son nombrados autónomamente por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía «previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados»⁹². La misma Comisión podrá, en un plazo de un mes natural a contar desde la comunicación de la propuesta de nombramiento, vetar el nombramiento por mayoría absoluta. En cuanto a las garantías de independencia, la ley prevé un mandato

de las empresas y entes públicos nombrados por el gobierno. Dada la peculiaridad del contexto político italiano, caracterizado históricamente por una elevada fragmentación, algunos políticos han defendido la *lottizzazione* como una forma de promover el pluralismo. Al respecto, *vid.*, especialmente, P. MANCINI, *Elogio della lottizzazione. La via italiana al pluralismo*, Bari, Laterza, 2009.

⁸⁶ Debido al persistente bloqueo en la renovación del CGPJ por parte del Congreso, en los últimos años se han dedicado muchos estudios al nombramiento parlamentario de las instituciones de garantías, en particular respecto al CGPJ y al Tribunal Constitucional, que buscan sugerir remedios para evitar el reparto de cuotas y despolitizar los nombramientos. Entre muchos, *vid.*, A. CARMONA CONTRERAS, «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica», en *Revista de las Cortes Generales*, 2022, pp. 245-273; y en el mismo número de la revista, A. CUENCA MIRANDA, «La Intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos», pp. 275-303; L. BAAMONDE GÓMEZ, «La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloque, el veto y la “cesta institucional”», en *Revista de Derecho Político*, 2022, pp. 71-93.

⁸⁷ Para un estudio del sistema de nombramiento de la Agencia Española de Protección de Datos y de sus aspectos problemáticos, *vid.* S. ALEMÁN MERLO, J. M. CASTELLÀ ANDREU, «El nombramiento de las autoridades independientes», *op. cit.*, n. 13, pp. 1527-1537.

⁸⁸ C. PAUNER CHULVI, «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental», *op. cit.*, n. 84, p. 337.

⁸⁹ Esta participación que puede consistir en un derecho de veto, en una simple comparecencia parlamentaria previa del candidato propuesto por el Gobierno, o en la previsión de la necesaria ratificación parlamentaria de los nombramientos, como en el caso de la Agencia Española de Protección de Datos y del Consejo de Seguridad Nuclear.

⁹⁰ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁹¹ A mayor abundamiento en relación con la organización, funciones y potestades de la CNMC *vid.* J.J. MONTERO PASCAL, *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Entre la actividad administrativa de regulación y el Derecho de la competencia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013.

⁹² Ley 3/2013, art. 15.

largo de seis años sin posibilidad de reelección y que la renovación de los miembros se realice por dos tercios cada dos años, intentando así evitar que el gobierno de turno pueda «capturar» la autoridad. La ley establece, además, una lista tasada de motivos que habilitan al gobierno a cesar un miembro del CNMC del cargo, en particular una condena por delito doloso o la hipótesis de incumplimiento grave de los deberes del cargo⁹³.

En relación con los mecanismos de control a disposición del Congreso, cabe ante todo destacar como la ley de creación de la CNMC afirma rotundamente que la CNMC «está sometida al control parlamentario». Esta sumisión se concreta en una comparecencia anual del Presidente ante la comisión competente del Congreso para explicar las actividades de la CNMC y las líneas directrices futuras. Asimismo, introduce la obligación no solamente de ilustrar la actividad realizada —como hacía la precedente ley— sino también de explicar los objetivos de la autoridad en las comparecencias, que puede servir como base para ulteriores debates parlamentarios y debe, por tanto, ser valorada positivamente⁹⁴. La ley prevé igualmente que el Presidente y sus miembros deben comparecer ante la Comisión cada vez que esta lo requiera.

Finalmente, en cuanto a las funciones es imprescindible destacar como, a pesar de su denominación, la CNMC es en realidad una autoridad independiente con funciones de supervisión y regulación de numerosos sectores de economía, que van desde el transporte aéreo y ferroviario hasta los servicios de telecomunicación y postales⁹⁵. Y, para lo que aquí más importa, la CNMC ha absorbido también las funciones de supervisión de contenido y de garantías de los derechos fundamentales de los operadores y del público precedentemente encomendadas al Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales (CEMA) —que nunca llegó a constituirse—, por lo que actúa *de facto* como autoridad independiente del sector audiovisual⁹⁶.

De hecho, la ley de creación del CNMC ha sido analizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que tuvo ocasión de pronunciarse merced una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo relativa a la terminación anticipada del mandato de dos miem-

⁹³ *Ibid.*, art. 23.

⁹⁴ *Vid.* J.J. MONTERO PASCAL, *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, *op. cit.*, p. 113.

⁹⁵ Concretamente, la CNMC es el resultado de la fusión de ocho reguladores nacionales. Para más detalles, *vid.*, la obra citada en la nota precedente.

⁹⁶ Obviamente, la atribución de funciones respecto a un abanico tan amplio de sectores de regulación no puede sino afectar a la efectiva competencia sectorial de los diez miembros que integran la autoridad. Sobre esta cuestión, *vid.* M. MATEU VILASECA, «Del CEMA (Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales) a la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia): composición y funciones», en GAVARA DE CARA (ed.), *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, *op. cit.*, n. 69, p. 70.

bros de la suprimida Comisión del Mercado de Telecomunicaciones dispuesta por ley y a la fusión en única autoridad de varios organismos sectoriales⁹⁷. El TJUE, por un lado, afirmó que la creación de una autoridad multisectorial es en principio compatible con el Derecho de la UE —y en particular con la Directiva 2002/21/CE sobre el sector de las telecomunicaciones—⁹⁸ en tanto en cuanto ese organismo cumpla los «requisitos de competencia, independencia, imparcialidad y transparencia» establecidos por la Directiva misma⁹⁹. Por otro lado, el TJUE concluyó que la terminación anticipada del mandato de un miembro de una autoridad independiente vulnera la independencia de la autoridad si la causa no está establecida previamente por ley y el «mero hecho» de una reforma institucional no puede justificar dicha terminación¹⁰⁰.

Antes de pasar a plasmar las conclusiones de esta breve reseña comparada, es oportuno detenerse un momento sobre el sistema de nombramiento del abolido CEMA. La ley 7/2010, que creó el CEMA, preveía que este estaría compuesto por nueve miembros nombrados entre personas de reconocida competencia en el sector audiovisual por el Gobierno a propuesta del Congreso - aprobada con una mayoría calificada de tres quintos (art. 49). La ley fijaba asimismo garantías personales de independencia, establecía un mandato de seis años no renovable y un estricto régimen de cese de los miembros: la revocación podía ser acordada por el Consejo de Ministros y ratificada por el Congreso por mayoría de tres quintos en tres supuestos tasados: incapacidad permanente, incompatibilidad sobrevenida e incumplimiento grave de los deberes del cargo (art. 50). La supresión de esta autoridad ha convertido España en *unicum* a nivel europeo, siendo el único Estado miembro de la UE que no tiene una autoridad sectorial de supervisión de los medios de comunicación.

5. CONCLUSIONES

La primera conclusión que es posible formular terminado el análisis de las principales experiencias europeas es que cada una presenta un diferente sistema de nombramiento, en el que el grado de participación del parlamento varía desde un máximo, cuando el parlamento designa autónomamente a todos los componentes de la autoridad, hasta su exclusión completa, pasando por un nombramiento compar-

⁹⁷ STJUE de 19 octubre 2016, asunto C-424/15, *Xabier Ormaetxea Garai, Bernardo Lorenzo Almendros y Administración del Estado*, EU:C:2016:780.

⁹⁸ Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, *relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas* (Directiva marco), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009.

⁹⁹ C-424/15, *Xabier Ormaetxea Garai*, párr. 38.

¹⁰⁰ *Ibid.*, párr. 52.

tido. Ensanchando por un momento la mirada a los otros países de la Unión Europea, resulta imposible identificar modelos de sistema de nombramiento, y esto a pesar de la obra de armonización emprendida por la UE. Una de las causas de esta pluralidad puede encontrarse en el énfasis puesto por el legislador europeo sobre la independencia de las autoridades respecto del ejecutivo, que paralelamente parece ignorar la necesidad de dotar a estas autoridades de legitimación democrática y, por tanto, no considera necesario la participación del parlamento en la selección de los miembros de las autoridades de regulación. Dicho de otra forma, esto significa que, desde la perspectiva europea, la primera garantía de la independencia de las autoridades independientes, tanto de regulación como de supervisión, no es el sistema de nombramiento, sino las garantías de independencia vinculadas con el ejercicio del mandato, es decir, la inamovilidad¹⁰¹ y los demás instrumentos que desvinculan a los nombrados de la mayoría de turno, como la previsión de un mandato no renovable superior a la duración de la legislatura y la imposibilidad de prórroga discrecional¹⁰².

A pesar de esta pluralidad de modelos se pueden identificar algunos rasgos comunes, tanto con respecto al papel del parlamento en la designación de los miembros de las autoridades, como a los instrumentos de los cuales disponen las asambleas legislativas de los países considerados.

En primer lugar, en el caso de la autoridad de regulación de la competencia, el papel del parlamento en el nombramiento es marginal y, de hecho, esta parece ser una característica común a las autoridades de los demás países del entorno europeo, como la autoridad de competencia polaca o de la neerlandesa *Autoriteit Consument & Markt*, cuyos miembros son nombrados exclusivamente por el gobierno. Esta configuración institucional parece derivarse de la consideración de estas autoridades como parte de la administración pública y, por tanto, jerárquicamente subordinadas al ejecutivo. La excepción en este sentido es la AGCM italiana, cuyos miembros son nombrados por los presidentes de las dos cámaras del parlamento; excepción que puede explicarse por la histórica debilidad de los gobiernos transalpinos frente al parlamento durante la llamada *prima Repubblica*, que ha permitido a este último, con el aval de la Corte Constitucional, asumir competencias que normalmente correspondían al ejecutivo¹⁰³.

¹⁰¹ En este sentido, con específica referencia a las autoridades independientes, *vid.* la jurisprudencia del TJUE: C-424/15, *Xabier Ormaetxea Garai*, párrafos 40-52; TJUE sentencia 08 abril 2014, asunto C-288/12, *Comisión Europea v. Hungría*, EU:C:2014:237.

¹⁰² *Vid.*, con respecto a los jueces: TJUE sentencia de 24 junio 2019, asunto C-619/18, *Comisión Europea v. Polonia*, EU:C:2019:531, párrafos 108-124.

¹⁰³ *Vid.* M. MANETTI, «Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione» en *Politica del diritto*, 1997, pp. 667-668.

En el caso del nombramiento de las autoridades de supervisión del sector audiovisual, en cambio, se debe llegar a conclusiones más matizadas, ya que los casos de Alemania y España, donde no hay una autoridad reguladora sectorial de ámbito nacional, impiden sacar conclusiones generales. Si bien los estudios comparados de las autoridades audiovisuales en Europa evidencian un papel central del gobierno en el nombramiento de estas autoridades¹⁰⁴, lo cierto es que la experiencia alemana, donde son mayoritariamente los parlamentos estatales los que designan a los miembros de las autoridades de regulación, así como las experiencias francesa e italiana, evidencian una tendencial mayor participación del parlamento en la designación de los miembros. Una confirmación de lo anterior podría encontrarse también en el sistema de nombramiento del CEMA español, que reconocía un papel decisivo al Congreso en la designación de los miembros de la autoridad.

Con respecto a los instrumentos de control parlamentarios, la preocupación principal al instituir estas autoridades, como ya se ha repetido, ha sido garantizar su independencia y autonomía frente al ejecutivo, evitando asimismo formas de control parlamentario directo con el fin de aislar a las autoridades de la contienda partidista. Esto se traduce en que los instrumentos de control están limitados esencialmente a las comparecencias anuales ante la comisión competente o a la posibilidad de esta de oír a los miembros de las autoridades independientes. Al margen de estos, quedarían solamente los instrumentos ordinarios, y esto llama a diputados y senadores a revitalizarlos¹⁰⁵.

En definitiva, la regulación de las relaciones entre autoridades independientes y parlamento parece estar determinada, por lo menos en el ámbito europeo, por la naturaleza administrativa de estas autoridades. En este sentido, el actual debate sobre la naturaleza de cuarto poder de estas autoridades parece ser un caso de *lost in translation* del debate norteamericano. El contexto histórico y jurídico norteamericano, como se ha ilustrado antes, es de hecho significativamente diferente ya que el Congreso estadounidense tiene significativas potestades de control —ejercidas frecuentemente— respecto a las *independent regulatory agencies*, que son realmente órganos que encajan difícilmente en la

¹⁰⁴ Concretamente *vid.* el ya citado estudio de K. IRION *et al.*, *The independence of media regulatory authorities in Europe*, *supra* nota 63.

¹⁰⁵ Al mismo tiempo, en una perspectiva de *jure condendo*, parece oportuno dotar a las minorías la posibilidad de fiscalizar la actuación de estas autoridades, por lo menos reconociéndoles la posibilidad de oír en la comisión parlamentaria competente los miembros de la autoridad. O, como hace la Constitución alemana (art. 44), atribuir a una minoría de diputados o senadores la posibilidad de instituir comisión de investigación. Más extensamente sobre los instrumentos de control parlamentario sobre el ejecutivo y las autoridades independientes, y su potencial, *vid.*: E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedure in Europe*, Oxford-Nueva York, Hart Publishing, 2021, en particular, pp. 45-153.

rígida separación de poderes del sistema constitucional estadounidense, al no estar incluidos en la jerarquía ejecutiva.

Al contrario, en Europa —y en España en particular— las autoridades independientes generalmente se consideran parte de la Administración, y en cuanto tales en principio deberían estar sujetas al poder direccional del gobierno. Además, la incardinación en la administración pública tiene como efecto excluir el control directo del parlamento sobre estas autoridades: la fiscalización parlamentaria tiene de hecho que pasar necesariamente por el gobierno que, sin embargo, difícilmente podrá ser considerado responsable de los actos de un organismo que es funcionalmente independiente de él, ya que se pretende que estos entes deban actuar con independencia y autonomía del ejecutivo.

En cualquier caso, la discusión sobre la naturaleza administrativa o no de las autoridades independientes —que podría ser definitivamente resuelta solo a través una regulación a nivel constitucional—¹⁰⁶ no debe conducir a soslayar los efectivos problemas constitucionales planteados por estas autoridades. Primero, su excesivo empoderamiento contribuye a vaciar aún más al parlamento de su función legislativa, ya que la necesidad de una regulación basada en conocimientos técnicos especializados ha conducido a extender las competencias reguladoras de estas autoridades a sectores cada vez más amplios. Segundo, las autoridades independientes ejercen también funciones de control de la actividad del ejecutivo siendo al mismo tiempo esencialmente inmunes a responsabilidades frente al parlamento, desvirtuando en ambos sentidos la función principal del parlamento que es el control y la fiscalización de la actividad del gobierno. Frente a estas problemáticas, las soluciones que se pueden aportar son diversas.

Obviamente, para ponderar el principio de representación con el principio de especialización, de manera que alcance un equilibrio que permita satisfacer la necesidad de legitimar democráticamente las decisiones públicas con la de proporcionar un alto nivel técnico de las decisiones, el nombramiento parlamentario parece ser la solución más directa, pero que sin embargo en muchos casos precisaría una reforma legislativa. Por tanto, razonando a partir del derecho vigente, la recuperación por parte del parlamento de su centralidad en la democracia constitucional parece pasar necesariamente por la revitalización de los instrumentos de que este ya dispone para controlar a las autoridades independientes. En particular se puede pensar en la comparecencia ante la comisión parlamentaria competente, como instrumento para discutir las actividades de la autoridad así como para permitir que esta

¹⁰⁶ En sentido análogo respecto al caso español, *vid.*, J. DE MIGUÉL BARCENA, «El Consejo Estatal de Medio Audiovisuales en España: de la irrelevancia institucional a la fusión de reguladores», en GAVARA DE CARA (ed.), *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, pp. 94-95.

exprese su parecer sobre la actividad legislativa del parlamento, según el ejemplo del Parlamento Europeo¹⁰⁷. Esta colaboración entre comisión parlamentaria y autoridad, por un lado, podría permitir que los conocimientos técnicos de que dispone la autoridad sean puestos a disposición del parlamento y sean aprovechados en el procedimiento legislativo; y, por el otro, permitiría al parlamento influir, aunque de forma no vinculante, sobre la actividad del autoridad y controlar sus actuaciones.

En conclusión, independientemente de posibles reformas legislativas o constitucionales, la construcción de una relación más estrecha entre el parlamento y las autoridades independientes pasa obligatoriamente por repensar las dinámicas institucionales y no puede prescindir de una voluntad institucional del parlamento de utilizar todos los instrumentos a su disposición, ya que la efectividad del control no depende solamente del diseño institucional sino también de la concreta aptitud del órgano llamado a ejercerlo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B., «The new separation of the powers», en *Harvard Law Review*, 2000, 3 (113), pp. 633–729.
- ALEMÁN MERLO, S., CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El nombramiento de las autoridades independientes. Lecciones a partir de la experiencia española y europea», *I-CON*, 4 (20), 2022, pp. 1526-1537.
- ALVES, S., CAPIAU, J., y SINCLAIR, A., «Principles for the Independence of Competition Authorities», *Competition Law International Journal*, 1 (11), 2015, pp. 13-28.
- AVRIL, P., «L'introuvable contrôle parlementaire (suite)», *Jus Politicum. Autour de la notion de Constitution*, 3, 2009, pp. 1-7.
- BAAMONDE GÓMEZ, L., «La nominación parlamentaria de autoridades del Estado. El bloque, el veto y la “cesta institucional”», *Revista de Derecho Político*, 113, 2022, pp. 71-93.
- BERNSTEIN, M., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, Princeton University Press, 1955.
- BETANCOR RODRIGUEZ, A., *Las Administraciones Independientes*, Madrid, Tecnos, 1994.
- BICKEL, A., *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, Yale University Press, 1986.
- BREGER, M. J. y EDLES, G. J., *Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- BULMER, E., *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*, International Stockholm, International IDEA, 2019.

¹⁰⁷ A. Eriksen, A. Katsaitis, «Accountability through mutual attunement: How can parliamentary hearings connect the elected and the unelected?», en *Public Policy and Administration*, 2020, en <https://doi.org/10.1177/0952076720977606>, (última consulta realizada el 1 septiembre 2023).

- CARMONA CONTRERAS, A., «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica», *Revista de las Cortes Generales*, 113, 2022, pp. 245-273.
- CASTELLÀ, J. M., «La Aportación de la Comisión de Venecia a la Preservación del Estado de Derecho», *Revista General de Derecho Constitucional*, 38, 2023, pp. 26-27.
- CUENCA MIRANDA, A., «La Intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos», *Revista de las Cortes Generales*, 113, 2022, pp. 275-303.
- COEN, D. y THATCHER, M., «Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies», *Journal of Public Policy*, 1 (28), 2008, pp. 859-872.
- DE MIGUEL BARCENA, J., «El Consejo Estatal de Medio Audiovisuales en España: de la irrelevancia institucional a la fusión de reguladores», en GAVARA DE CARA, C. (ed.): *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, Barcelona, Bosch, 2013, pp. 81-109.
- DE SOMER, S., «The Europeanisation of the Law on National Independent Regulatory Authorities from a Vertical and Horizontal Perspective», *Review of European Administrative Law*, 2 (5), 2012, pp. 93-130.
- FABBRINI S., VASSALLO S., *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- FOÀ, S., «La tendenziale indipendenza delle autorità di regolazione rispetto al Governo», *Federalismi*, 28, 2020, pp. 66-89.
- FUKUYAMA, F. y GROTO, A., «Comparative Media Regulation in the United States and Europe», en PERSILY, N. y TUCKER, J. A. (eds.): *Social Media and Democracy The State of the Field, Prospects for Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 199-219.
- GARCIA LLOVET, E., «Autoridades administrativas independientes y estado de derecho», *Revista de Administración Pública*, 131, 1993, pp. 61-118.
- GINSBURG, T. y HUQ A. Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2018.
- GINSBURG, T. y ELKINS, Z., «Ancillary Powers of Constitutional Courts», *Texas Law Review*, 7 (87), 2009, pp. 1431-1461.
- GRASSO, G., *Le Autorità Amministrative Indipendenti della Repubblica. Tra Legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006.
- GRIGLIO, E., *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedure in Europe*, Oxford-Nueva York, Hart Publishing, 2021.
- HIRSCHL, R., *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Boston, Harvard University Press, 2007.
- KOSAŘ, D., BAROŠ, J. y DUFEK, P., «The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism», *European Constitutional Law Review*, 3 (15), 2019, pp. 427-461.
- MAGIDE HERRERO, M., *Limites constitucionales de las Administraciones independientes*, Madrid, INAP, 2000.
- MAJONE, D., «Europe's «Democratic Deficit»: the Question of Standards», *European Law Journal*, 1 (4), 1998, pp. 5-28.
- MANCINI, P., *Elogio della lottizzazione. La via italiana al pluralismo*, Bari, Laterza, 2009.
- MANETTI, M., «Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione» *Politica del diritto*, 4, 1997, pp. 657-684.

- MATEU VILASECA, M., «Del CEMA (Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales) a la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia): composición y funciones», en GAVARA DE CARA, C. (ed.): *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, Barcelona, Bosch, 2013, pp. 53-80.
- MONTERO PASCAL, J. J., *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Entre la actividad administrativa de regulación y el Derecho de la competencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- MONTESQUIEU, C., *De l'esprit des lois* (1748), Paris, Dalloz, 1958.
- MURRAY, C., «Human Rights Commission Et Al: What is the role of South Africa's Chapter 9 Institutions?», *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 2 (9), 2006, pp. 121-147.
- O'DONNELL, G., «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, 1 (5), 1994, pp. 55-69.
- PAUNER CHULVI, C., «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental. Parlamento y Administraciones independientes» *Teoría y realidad constitucional*, 19, 2007, pp. 329-345.
- POTCHEVA, E. M., «Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual en Alemania», en GAVARA DE CARA, C. (ed.), *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, Barcelona, Bosch, 2013, pp. 279-314.
- RALLO LOMBARTE, A., «Poderes neutrales exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales», *Revista de las Cortes Generales*, 36, 1995, pp. 105-136.
- *La constitucionalidad de las autoridades independientes*, Madrid, Tecnos, 2002.
- ROIG I BATALLA, A., «La autoridad independiente de control de los medios de comunicación audiovisual en Francia: el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*», en GAVARA DE CARA, C. (ed.), *Las autoridades independientes de control de los medios de comunicación audiovisual*, Barcelona, Bosch, 2013, pp. 267-288.
- ROUSSEAU, D., *La justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien 1992.
- SALA ARQUER, J. M., «El estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 42, 1984, pp. 401-422.
- SAJO, A., «Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: A Comparative Perspective», *Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae - Sectio Iuridica*, (48), 2007, pp. 5-51.
- SALVADOR MÁRTINEZ, M., *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002.
- SARTORETTI, C. y DE FOLCO, V., «Le autorità amministrative indipendenti in un'indagine comparata. Argomentazioni su problematiche contemporanee», *DPCE Online*, 2 (47), 2021, pp. XXVII-XXX.
- SHAPIRO, M., «The problems of independent agencies in the United States and the European Union», *Journal of European Public Policy*, 2 (4), 1997, pp. 276-291.
- SUTEU, S., «The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy (Part of) the Solution?», *European Constitutional Law Review*, 3 (15), 2019, pp. 488-518.

- TUSHNET, M., «Institutions protecting constitutional democracy: Some conceptual and methodological preliminaries», *University of Toronto Law Journal*, 2 (70), 2020, pp. 95-106.
- *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- VALCKE, P. y LAMBRECHT, I., «The evolving scope of application of the AVMS Directive», en PARCU P. L. y BROGI E. (eds.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021, pp. 282-302.
- VIBERT, F., *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- VINTZEL, C., *Les armes du gouvernement dans la procédure législative. Etude comparée: Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011.
- VÍRGALA FORURIA, E., *La Constitución y las comisiones reguladoras de los servicios de red*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- WILS, W. P. J., «Independence of Competition Authorities: The Example of the EU and Its Member States», *World Competition. Law and Economics Review*, 2 (42), 2019, pp. 149-170.