



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

Naturaleza, régimen y alcance de la responsabilidad patrimonial de las Autoridades
Administrativas Independientes, en particular, de la CNMV y la CNMC

Autor: Lucía Alario López

5º E3 A

Derecho Público

Madrid

Marzo de 2025

I.	ÍNDICE	2
II.	INTRODUCCIÓN.....	5
III.	LISTADO DE ABREVIATURAS.....	7
IV.	NATURALEZA, RÉGIMEN Y ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES	8
	CAPÍTULO I. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES.....	8
	1. NATURALEZA.....	8
	1.1 Origen histórico y breve cronología de la creación de las Administraciones Independientes.....	8
	1.2 El Origen de las Administraciones Independientes en España.....	9
	1.3 Notas esenciales y contenido del estatus de independencia.....	11
	<i>1.3.1 Personalidad jurídica propia y huida del derecho público general.....</i>	<i>12</i>
	<i>1.3.2 Requisito de objetividad acentuado con el de neutralidad.....</i>	<i>12</i>
	<i>1.3.3 Especialidad y potestades.....</i>	<i>14</i>
	2. RÉGIMEN JURÍDICO.....	16
	2.1 Ley del Régimen Jurídico del Sector Público.....	16
	2.2 Las Leyes de Creación.....	17
	<i>2.2.1 La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.....</i>	<i>18</i>

2.2.2	La Comisión Nacional del Mercado de Valores.....	18
-------	--	----

CAPÍTULO II. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....X

1.	CONCEPTO.....	X
----	---------------	---

2.	RÉGIMEN JURÍDICO.....	X
----	-----------------------	---

2.1	Subjetivo.....	X
-----	----------------	---

2.2	Objetivo.....	X
-----	---------------	---

2.3	Procedimental.....	X
-----	--------------------	---

CAPÍTULO III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

1.	ÁMBITO SUBJETIVO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES COMO SUJETOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	X
----	---	---

1.1	Normativa general.....	X
-----	------------------------	---

1.2	Normativa especial.....	X
-----	-------------------------	---

1.3	Jurisprudencia.....	X
-----	---------------------	---

2.	ÁMBITO OBJETIVO. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN SEGÚN LA ACTIVIDAD	
----	---	--

2.1	Poder de inspección.....	X
-----	--------------------------	---

2.2	Poder sancionador.....	X
-----	------------------------	---

2.3 Poder normativo.....	X
3. ÁMBITO PROCEDIMENTAL. PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO.....	X
V. CONCLUSIONES.....	X
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	21

I. INTRODUCCIÓN

Las Autoridades Administrativas Independientes son un fenómeno que ha proliferado en nuestro Derecho Público, al igual que en el derecho comparado, que está ocupando progresivamente un papel relevante en la vida económica y social de las democracias constitucionales de nuestro tiempo.

Aunque pueden tomar diferente forma y responden a diversas necesidades del Estado legislador que las crea, las Autoridades Administrativas Independientes se caracterizan por sus notas de autonomía, neutralidad, especialización técnica y amplias potestades, que derivan de la condición de organismo instrumental de la Administración y su dotación de personalidad jurídica propia.

Estas Administraciones buscan “mantener la aplicación de la ley en la esfera administrativa, pero a través de un órgano dotado de independencia, de manera que la legitimidad de sus resoluciones se encuentre en esta independencia y no en la genérica presunción de validez de los actos administrativos”¹.

Su papel relevante en sectores importantes de la economía o con particular incidencia en los derechos fundamentales, deriva en la necesaria cuestión de la responsabilidad de estas autoridades con respecto a sus funciones, que, aunque circunscritas a sus respectivos sectores de actividad, son amplias y pueden tener una importante incidencia en los derechos de los administrados.

Este trabajo se centrará en el estudio de la responsabilidad de las Autoridades Administrativas Independientes, en concreto por la actividad normativa y sancionadora de dos autoridades en particular; la CNMV y la CNMC.

Para ello, se hará un breve análisis de la naturaleza y régimen jurídico de estas autoridades y una primera aproximación a la teoría general de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración. A continuación, se estudiará cómo ésta aplica a la actividad de las

¹ Tornos Mas, J., citado por Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p.147

Autoridades Administrativas Independientes, su naturaleza, régimen y alcance, desde la perspectiva subjetiva (las AAI como sujetos de Responsabilidad Patrimonial) y objetiva (la Responsabilidad Patrimonial por las diferentes actividades, en particular la sancionadora y la normativa).

II. LISTADO DE ABREVIATURAS

1. AAI: Autoridad Administrativa Independiente.
2. AAPP: Administraciones Públicas.
3. CE: Constitución Española.
4. *Cfr.*: Indica que la idea expresada se ha extraído de la obra que se cita, pero no se recoge en sus exactos términos.
5. CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
6. CNMV: Comisión Nacional del Mercado de Valores.
7. *Ibid.*: Indica que el trabajo que se cita es el mismo que el citado en la nota inmediatamente anterior, coincidiendo autor, título y edición.
8. *Id.*: Indica que el trabajo que se cita es el mismo que el citado en la nota inmediatamente anterior, coincidiendo autor, título, edición y páginas.
9. LPCAP: Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
10. LGP: Ley General Presupuestaria.
11. LCSP: Ley de Contratos del Sector Público.
12. *Op. cit.*: Hace referencia a cualquier tipo de obra citada con anterioridad (mismo autor, mismo título y misma edición), pero no de forma inmediata, puesto que hay otras notas al pie intercaladas.
13. *p.* o *pp.*: página o páginas.
14. RPA: Responsabilidad Patrimonial de la Administración.
15. RTVE: Radio Televisión Española.
16. TS: Tribunal Supremo.

III. NATURALEZA, RÉGIMEN Y ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

CAPÍTULO I. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

1. NATURALEZA

1.1 Origen histórico y breve cronología de la creación de las Administraciones Independientes.

Las Autoridades Administrativas Independientes (AAI) son un fenómeno relativamente reciente en nuestro Derecho Público, que fue importado de otros ordenamientos en la década de los 80, tras la aprobación de la Constitución (CE)². Como consecuencia del nuevo modelo de Estado recogido en el texto constitucional, “se apuesta, en el terreno administrativo, por la descentralización como uno de los principios de funcionamiento de la Administración Pública”³, recogida en el artículo 103.1 CE. Para entender la naturaleza de estos organismos, es oportuno hacer una breve introducción histórica de su origen.

El primer antecedente aparece en Estados Unidos, con la incorporación al derecho público norteamericano de las Agencias Reguladoras Independientes a través de la Ley de Comercio Interestatal de 1887⁴. Esta ley, con el fin de frenar los abusos de empresas privadas en el ámbito de las actividades industriales de *indudable interés público*⁵, en particular los de las compañías ferroviarias⁶, crea la Comisión de Comercio Interestatal.

Esta primera Agencia Reguladora Independiente contaba con “**estabilidad en el cargo** de los órganos de dirección, reconocimiento a la misma de la **capacidad para diseñar sus**

² Cfr. López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p.19.

³ Alonso Timón, A.J., “El Fenómeno de las Autoridades Administrativas Independientes y la naturaleza de sus capacidades normativas. Especial referencia a las circulares del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores”, *Anuario Jurídico Económico Escorialense*, Vol. 34, 2001, p. 181.

⁴ Cfr. Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

⁵ Martín-Retorillo, L. “Energía nuclear y Derecho”, *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1964, pág. 56.

⁶ Cfr. Friedman, L.M., “*A History of American Law*”, Simon & Schuster, Nueva York, 1973, pág. 384.

propias líneas de actuación, al margen de posibles injerencias del Ejecutivo y, en fin, la atribución de la **potestad reglamentaria autónoma**⁷, derivando este último carácter en la calificación de estos organismos como “*cuasi-legislativos*” por parte de la doctrina⁸.

La época dorada de estas Agencias coincidirá con el *New Deal* del Presidente Roosevelt⁹. Así, la acción positiva de la política intervencionista de ese período la llevarían a cabo estos organismos, “dotados de una gran especialización técnica” y, a priori, “aislados de toda influencia política”¹⁰. A través de la atribución de capacidad para ejercer funciones normativas, ejecutivas y de resolución de conflictos, se articuló la intervención estatal “de impulso, que no de control [...] bajo un instrumento administrativo dotado de notable especialización técnica y aislado de fluctuantes influencias políticas”¹¹.

Este modelo fue importado por Europa a mediados del siglo XX¹², con organismos como la Comisión de Control de Bancos de Francia (1941). Se inspiraban, con sus diferencias, en las figuras americanas, dotadas también de colegialidad, especialidad (reguladoras de un sector de actividad en particular), poderes como la potestad reglamentaria o sancionadora¹³ y notas de eficacia, neutralidad y descentralización¹⁴.

1.2 El origen de las Administraciones Independientes en España.

Como se ha indicado anteriormente, la introducción de estas autoridades en España ha sido relativamente reciente, sin embargo, es un fenómeno “no nuevo sí novedoso”¹⁵. Sin

⁷ Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

⁸ Cfr: Martín-Retorillo, L., “Energía”, citado por Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p. 124.

⁹ Cfr: Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

¹⁰ *Id.*

¹¹ López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p. 12.

¹² Cfr: Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p.49.

¹³ Cfr: Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

¹⁴ Cfr: López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p.18

¹⁵ Alonso Timón, A.J., “El Fenómeno de las Autoridades Administrativas Independientes y la naturaleza de sus capacidades normativas. Especial referencia a las circulares del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores”, *Anuario Jurídico Económico Escorialense*, Vol. 34, 2001, p. 182.

perjuicio de la existencia previa de entidades administrativas que gozaban de un amplio margen de autonomía, como lo eran el Tribunal de Defensa de la Competencia o la Administración Electoral¹⁶, la primera Autoridad Administrativa Independiente como la conocemos hoy surge en España con la Ley 4/1985, de 10 de enero, que crea el Ente Público de Radio Televisión Española¹⁷ (RTVE).

Seguidamente, la Ley 15/1980, de 22 de abril, y la Ley 30/1980, de 21 de junio, creaban el Consejo de Seguridad Nuclear y los Órganos Rectores del Banco de España respectivamente, calificándose en su ley la primera como “ente de derecho público independiente de la Administración Central del Estado”.

Estos organismos integran el sector público institucional¹⁸, tratándose de “entes instrumentales de la Administración General que gozan de autonomía de gestión, pero que están bajo la dirección y el control de ésta”¹⁹, sujetos, por tanto, a control parlamentario²⁰.

La “acentuación de la **racionalidad** y de la **objetividad** administrativa”²¹ diferencian a estos nuevos organismos de las demás administraciones que se encuentran al margen de la estructura jerárquica, situando a las Autoridades Administrativas Independientes en el vértice de la “escala de la independencia” que diseña Pomed Sánchez.

Para el autor, la dotación de personalidad jurídica propia “es lo que las convierte en centros autónomos de imputación de relaciones jurídicas”²². De esta manera “la

¹⁶ Cfr: Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p. 143.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cfr: Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 24 de mayo de 2005, núm. 2005/103496 (EDJ 2005/103496 STS (CONTENCIOSO) DE 24 MAYO DE 2005).

¹⁹ Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

²⁰ Cfr: Santamaría Pastor citado por López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p.39.

²¹ Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

²² *Ibid.*, p. 142.

atribución a las mismas de personalidad jurídica las distingue”²³, atenuando la relación de instrumentalidad con el Gobierno²⁴.

“La voluntad de privatización y liberalización de servicios, especialmente auspiciada por la Unión Europea”²⁵, dentro del contexto jurídico-administrativo derivado de la aprobación de la Constitución, sumadas a las necesidades de un Gobierno minoritario de Unión de Centro Democrático de contar con el apoyo de la oposición para regular sectores de intervención pública especialmente “*sensibles*”²⁶, dieron lugar a la proliferación de estas administraciones en la década de los 80 en España.

Así surgieron las que hoy conocemos como AAI, entes administrativos con personalidad jurídica propia que actúan en un determinado sector de la economía, ya sea por sus exigencias técnicas o por su incisión en los derechos fundamentales²⁷, para garantizar la intervención del estado de una manera neutral, objetiva, y eficiente.

A día de hoy nuestro ordenamiento jurídico cuenta con las siguientes AAI: el Consejo de Seguridad Nuclear, la Radiotelevisión Española, el Banco de España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Autoridad de Resolución Ejecutiva (antes FROB).

1.3 Notas esenciales y contenido del estatus de independencia.

A pesar de operar en diferentes sectores y con diferentes competencias, las Autoridades Administrativas Independientes de nuestro derecho comparten ciertas notas esenciales o

²³ Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002.

²⁶ *Cfr.* López Ramon, F., citado por Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

²⁷ *Cfr.* Alonso Timón, A.J., “El Fenómeno de las Autoridades Administrativas Independientes y la naturaleza de sus capacidades normativas. Especial referencia a las circulares del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores”, *Anuario Jurídico Económico Escorialense*, Vol. 34, 2001, p. 183.

comunes que derivan, principalmente, de “la derogación del principio de jerarquía y atenuación de la instrumentalidad”²⁸ inherentes a las mismas. Pueden resumirse en las siguientes:

1.3.1 *Personalidad jurídica propia y huida del derecho público general.*

Sostiene Pomed Sanchez que, con el objetivo de diluir la instrumentalidad propia de la Administración (que está, según el art. 97 CE, bajo la dirección del Gobierno, aunque ésta deba ser de carácter neutro o apolítico al servicio del Estado²⁹), se ha atribuido a estas Autoridades un Derecho estatutario propio “sobre la base de la atribución a las mismas de personalidad jurídica propia, que deroga el régimen general de los entes institucionales”³⁰.

Para Clavero Arévalo, esta atribución “posibilita la aplicación de un derecho singular y específico de carácter estatutario, hecho a la medida de las necesidades de la actividad descentralizada y del organismo creado especialmente”³¹, siendo la personalidad jurídica propia lo que las distingue de otros organismos con autonomía³².

Por esta razón, como se verá más adelante, la regulación de estas autoridades la encontramos en sus leyes de creación, con solo una somera mención y remisión subsidiaria a la legislación general.

1.3.2 *Requisito de objetividad acentuado con el de neutralidad.*

La creación de Administraciones Independientes persigue como objetivo principal otorgar un “nuevo título de legitimación de las acciones de los poderes públicos en ámbitos especialmente sensibles”³³. Esta legitimación deviene de reforzar la nota de la

²⁸ Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

²⁹ *Cfr.* López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p.19

³⁰ Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p.149.

³¹ Clavero Arévalo, M. citado por *Ibid.*, p.150.

³² *Ibid.*, p.142.

³³ *Ibid.*, p.156.

objetividad (propia de todas las Administraciones) en el servicio a los intereses generales modulando el principio de jerarquía que recoge el art. 103 CE³⁴.

De esta manera, aunque se mantienen ciertas características de la instrumentalidad entre la matriz y la Autoridad Independiente³⁵, como puede ser que el fin para el que se crea el ente institucional sigue siendo propio del ente matriz, que mantiene su titularidad³⁶, hay otras notas que se diluyen o desaparecen.

En primer lugar, el ente matriz y el institucional no forman un “*complejo organizativo unitario*”³⁷, al no tener por qué estar adscritos a un Ministerio. Además, no existe un “*poder de dirección*” sobre las AAI, ni a través de un control sobre sus órganos, ni a través de control sobre sus actos³⁸.

Como reconoce el Tribunal Supremo, “estas AAI se han caracterizado por dos notas: la prohibición de que el Gobierno pueda impartir órdenes o instrucciones a los responsables de las mismas; y la prohibición de que el Gobierno pueda remover de forma discrecional a su personal directivo”³⁹.

Los Estatutos de las Autoridades quiebran la regla general de libre separación del personal directivo de los entes institucionales⁴⁰, instaurando limitaciones formales para la designación y cese de los miembros de sus órganos de gobierno⁴¹.

Estas limitaciones se concretan en la estabilidad en el cargo, extendiéndose más allá de la vida de los Gobiernos⁴², y la duración limitada de los nombramientos, la limitación del

³⁴ La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

³⁵ Atendiendo a la instrumentalidad según la construcción de García de Enterría.

³⁶ Cfr: Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p.156.

³⁷ *Id.*

³⁸ *Ibid.*, 157.

³⁹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 24 de mayo de 2005, núm. 2005/103496 (EDJ 2005/103496 STS (CONTENCIOSO) DE 24 MAYO DE 2005).

⁴⁰ Cfr: Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p.158.

⁴¹ Burzaco Samper, M., “La Administración instrumental”, *Universidad Pontificia de Comillas*, (disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/70813/retrieve>).

⁴² Cfr: Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.

cese a causas tasadas en sus leyes de creación y “a través de un procedimiento contradictorio con audiencia del interesado”⁴³, la designación por órganos no administrativos, por diversas Administraciones Públicas o por los propios sectores interesados⁴⁴, los requisitos de “reconocida competencia”⁴⁵ o la colegialidad de sus órganos de dirección⁴⁶.

En cuanto al control de sus actos, aunque las Autoridades sí respondan a directrices, “las garantías de estabilidad en el cargo de los destinatarios [...] tienen como efecto salvaguardar ese ámbito de discrecionalidad en la aplicación en aras [...] del bien jurídico a proteger por el ente en cuya estructura organizativa se imbrican”⁴⁷. De esta manera se vincula la actuación de su personal “únicamente a la salvaguardia del bien jurídico cuya protección tienen encomendados estos Organismos”⁴⁸.

Por último, gozan además de “**autonomía ejecutiva**”, posiciones propias en el ámbito **patrimonial**⁴⁹ y capacidad para **impugnar** resoluciones de la matriz ante el orden jurisdiccional⁵⁰.

1.3.3 Especialidad y potestades.

La especialidad en sus funciones deviene de la identificación de las AAI por su ámbito sectorial de actividad. Todas ellas están vinculadas a la ordenación y disciplina de sectores económicos capitales⁵¹, fruto de la liberalización (CNMC o CNMV)⁵², o al ejercicio de

⁴³ López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p. 33.

⁴⁴ *Cfr.* icade

⁴⁵ López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p. 33

⁴⁶ *Cfr.* López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p. 25 p139 a1 y 169 P186 revista

⁴⁷ Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p.160.

⁴⁸ *Ibid.*, 159.

⁴⁹ *Ibid.*, 161.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Cfr.* Burzaco Samper, M., “La Administración instrumental”, *Universidad Pontificia de Comillas*, (disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/70813/retrieve>).

⁵² *Cfr.* López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002.

derechos fundamentales y régimen de libertades públicas⁵³, como instrumento garantista (RTVE o la Agencia de Protección de Datos)⁵⁴.

Esta especialidad busca la ordenación de libertades al margen de instancias políticas con el objetivo de neutralizar la actuación⁵⁵, y asegurar la eficiencia en sectores en los que están en juego valores constitucionales relevantes y con un alto componente técnico⁵⁶. Hay que recordar que, al contrario que otros órganos autónomos, las AAI “no surgen para resolver conflictos, sino para ordenar a determinados sectores de la vida pública”⁵⁷.

En palabras de Santamaría Pastor, “el modelo unitario de Administración está evolucionando [...] hacía un sistema fragmentado en el que [...] están haciendo aparición de modo empírico un conjunto de organismos y entidades a los que se confía el desempeño de funciones estatales típicas, antes desarrolladas de modo directo y jerarquizado por la Administración centralizada”⁵⁸.

Para conseguir sus objetivos, la ley les atribuye “idénticas potestades administrativas que las que los entes administrativos territoriales tienen reconocidas para la gestión de sus respectivos intereses”⁵⁹, gozando de **potestades normativas, de autorización, de inspección y de sanción**⁶⁰. Así, por ejemplo, el Estatuto de la CNMV le encomienda “la supervisión e inspección del mercado de valores”, pero también le atribuye deberes de información al Congreso, asesoramiento al Gobierno⁶¹ o arbitrio en su sector de competencia⁶².

⁵³ Burzaco Samper, M., “La Administración instrumental”, *Universidad Pontificia de Comillas*, (disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/70813/retrieve>).

⁵⁴ Cfr: López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p. 27

⁵⁵ Cfr: *Ibid.*, p. 28.

⁵⁶ Cfr: Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p.161.

⁵⁷ *Ibid.*, 149.

⁵⁸ Santamaría Pastor, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Tercera edición. Madrid 2000, p. 659.

⁵⁹ Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993, p.182.

⁶⁰ Burzaco Samper, M., “La Administración instrumental”, *Universidad Pontificia de Comillas*, (disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/70813/retrieve>).

⁶¹ López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p. 32.

⁶² Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión.

Sus potestades de dirección, reglamentación, normativas y disciplinarias o sancionadoras se ejercen “en un espacio autónomo delimitado por ley y mediante un procedimiento con peculiaridades propias”⁶³ y están sometidas a control jurisdiccional (arts. 103, 106 y 153 c) CE) y, en su caso, parlamentario⁶⁴ (instrumentado según la ley de creación de cada Autoridad).

2. RÉGIMEN JURÍDICO

Como se ha indicado anteriormente, los diferentes objetivos que el ordenamiento jurídico reconoce a las AAI “hace(n) que su regulación y funcionamiento sea diferente y se tenga que adecuar a los fines que cada una de ellas viene llamada a cumplir, aunque hay un elemento básico de aplicación común a todos ellos: la imparcialidad en su actuación”⁶⁵.

Para Parejo Alfonso, “la variada tipología hace que sea difícil encontrar reglas de general aplicación”⁶⁶. En su opinión, lo que las caracteriza a todas es la nota del aseguramiento de un criterio imparcial. A continuación, se hace un breve análisis de su normativa general y un apunte a la normativa especial de la CNMV y la CNMC:

2.1 Ley del Régimen Jurídico del Sector Público.

El art. 84.1.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), contempla las AAI como parte del sector público institucional estatal. El Capítulo IV del Título I de la Ley 40/2015 regula de manera sucinta las AAI de ámbito estatal en los artículos 109 y 110.

Define estos sujetos estatales como “entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas **funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos**

⁶³ López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p. 33.

⁶⁴ *Cfr.* Santamaría citado por López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002, p. 39.

⁶⁵ Alonso Timón, A.J., “El Fenómeno de las Autoridades Administrativas Independientes y la naturaleza de sus capacidades normativas. Especial referencia a las circulares del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores”, *Anuario Jurídico Económico Escorialense*, Vol. 34, 2001, p. 191.

⁶⁶ Parejo Alfonso, L., *et al.*, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 430.

o actividades determinadas, por requerir su desempeño de **independencia funcional o una especial autonomía** respecto de la Administración General del Estado”⁶⁷. Esta independencia funcional debe determinarse en una norma con rango de Ley, y así lo hace a través de las distintas leyes que constituyen las AAI.

Continúa el artículo determinando que “actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial” y que con independencia de su denominación “deberá figurar en su denominación la indicación «autoridad administrativa independiente» o su abreviatura «A.A.I.»”.

Estas entidades se rigen, según lo previsto en el artículo 110 de la Ley 40/2015 “por su **Ley de creación**, sus **estatutos** y la **legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión**”. De manera supletoria y si es compatible con la naturaleza y autonomía de la autoridad según la LRJSP, en especial lo previsto para los organismos autónomos, aplicará la **LPCAP**, la **LGP**, el **LCSP**, la **Ley de Patrimonio de las AAPP**, “así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común”.

Por último, determina la Ley que “las autoridades administrativas independientes estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril”.

2.2 Las leyes de creación: CNMC y CNMV.

Tras esta introducción general de las AAI, con el objetivo de acotar el trabajo a partir de aquí nos centraremos en la CNMV y la CNMC, haciendo ahora una introducción de lo previsto para estas Autoridades en sus leyes de creación.

2.2.1 La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁶⁷ Art. 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La Ley 3/2013, de 4 de junio, crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que se conforma, según su artículo 2 “como un organismo con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrita al actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial”.

La constitución de esta Comisión supuso la extinción de la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional del Sector Postal, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Juego, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales⁶⁸.

La Ley 3/2012 asienta las bases legales del régimen de funcionamiento de la Comisión y establece que serán desarrolladas, “en relación con la estructura y funciones”⁶⁹, mediante real decreto, concretándose en la aprobación del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC.

Asimismo, el artículo 2.7 del Real Decreto 410/2024, de 23 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, vincula la Comisión al Ministerio a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, en los términos previstos en los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015⁷⁰.

2.2.2 *La Comisión Nacional del Mercado de Valores.*

La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) “fue creada por la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, que la configura como un ente de derecho público

⁶⁸ Disposición adicional segunda de la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁶⁹ Ministerio de Hacienda y Función Pública, “Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), (disponible en <https://www.pap.hacienda.gob.es/invente2/pagDetalleEnteSPI.aspx?codInvente=INV00001235&pag=0&buscador=1#tab-1>).

⁷⁰ Id.

con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada”⁷¹. Esta Ley, sumada a las Leyes 37/1998, de 16 de noviembre, del Mercado de Valores y la Ley 44/2002, supuso una importante reforma del sistema financiero español, “estableciendo un marco regulador adaptado a las exigencias de la Unión Europea”⁷².

Dicha Ley fue derogada por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, que regirá el ejercicio de las funciones públicas de la CNMV junto con la normativa que lo desarrolla. Adicional y supletoriamente, se regula por la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁷³.

Por último, según el artículo 2.7 del Real Decreto 410/2024, de 23 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, la CNMV queda vinculada a este Ministerio a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, en los términos previstos en los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre⁷⁴.

⁷¹Ministerio de Hacienda y Función Pública, “Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), (disponible en <https://www.pap.hacienda.gob.es/invente2/pagDetalleEnteSPI.aspx?codInvente=INV00001236&pag=0&buscador=1#tab-1>).

⁷² Id.

⁷³ Id.

⁷⁴ Id.

I. BIBLIOGRAFÍA

1. Alonso Timón, A.J., “El Fenómeno de las Autoridades Administrativas Independientes y la naturaleza de sus capacidades normativas. Especial referencia a las circulares del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores”, *Anuario Jurídico Económico Escorialense*, Vol. 34, 2001.
2. Burzaco Samper, M., “La Administración instrumental”, *Universidad Pontificia de Comillas*, (disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/70813/retrieve>).
3. Friedman, L.M., “*A History of American Law*”, Simon & Schuster, Nueva York, 1973.
4. Ley 3/2013, de 4 de junio, crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
5. Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión.
6. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
7. López de Lerma i López, J., “Agencias Independientes. Origen, Naturaleza Jurídico-Constitucional y Control Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, vol. 56, 2002.
8. Martín-Retorillo, L. “Energía nuclear y Derecho”, *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1964.
9. Ministerio de Hacienda y Función Pública, “Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), (disponible en <https://www.pap.hacienda.gob.es/invente2/pagDetalleEnteSPI.aspx?codInvente=INV00001235&pag=0&buscador=1#tab-1>).

10. Ministerio de Hacienda y Función Pública, “Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), (disponible en <https://www.pap.hacienda.gob.es/invente2/pagDetalleEnteSPI.aspx?codInvente=INV00001236&pag=0&buscador=1#tab-1>).
11. Parejo Alfonso, L., *et al.*, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1994.
12. Pomed Sánchez, L.A., “Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 132, septiembre-diciembre 1993.
13. Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
14. Santamaría Pastor, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Tercera edición. Madrid 2000.
15. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 24 de mayo de 2005, núm. 2005/103496 (EDJ 2005/103496 STS (CONTENCIOSO) DE 24 MAYO DE 2005).