

LOS PRINCIPALES HITOS EN EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES¹ EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Main milestones in the process of setting up the relationship between the executive power and independent agencies in the United States of America

Adriana Souto Figueira

Doctorando del Departamento de Derecho Administrativo

Universidad de Santiago de Compostela

adrianasouto2@gmail.com

SUMARIO

I. Introducción; II. La autonomía de las agencias independientes: las sentencias *Humphrey's Executor*, *Myers* y *Wiener*; III. Los intentos de controlar las agencias efectuados por el poder ejecutivo. 3.1. Los informes presidenciales sobre las Agencias Independientes. De Roosevelt a Reagan. 3.2 El Presidente Clinton y las Agencias Reguladoras Independientes. El informe Gore; IV. Las funciones del presidente de Estados Unidos en relación con las agencias reguladoras independientes; V. Conclusiones; VI. Bibliografía

Resumen

Las denominadas Administraciones Independientes han sido una de las mayores aportaciones del Derecho Administrativo Norteamericano. No obstante, las relaciones entre el Presidente de los Estados Unidos y las agencias independientes sigue siendo un punto

Recibido: 30/03/2011. Aceptado: 11/05/2012

¹ En EEUU, el término "Agencia" tiene múltiples significados. A efectos del presente artículo, se utilizará el término "agencia independiente" para hacer referencia a las Administraciones Independientes, entendiéndose por éstas aquellas entidades que se encargan de regular sectores determinados y que cuentan con una serie de caracteres que las hacen autónomas, en principio, del poder ejecutivo.

polémico a día de hoy. Las Sentencias Myers, Humphrey's Executor y Wiener son fundamentales para comprender la evolución de los poderes presidenciales en relación con Administraciones Independientes. Pese a los postulados jurisprudenciales, siempre ha habido intentos de influenciar a las agencias por parte de los distintos Presidentes. Durante la Administración Clinton, uno de los principales objetivos a lograr fue tratar de ejercer un cierto control sobre el proceso de regulación, utilizando para ello diferentes "Executive Orders", siendo una de las más importantes la Executive Order 12866. En la actualidad, la tendencia es el aumento de los mecanismos de control del Presidente sobre las Agencias.

Palabras clave: Agencias Reguladoras Independientes; Presidente de los Estados Unidos; Executive Order.

Abstract

Independent Regulatory Commissions are one of the most important contribution of the American Administrative Law. Nevertheless, the relationships between agencies and the President of the United States is still a polemic point. Myers, Humphrey's Executor and Wiener Sentences are basic to understand the evolution of the President's powers in relation to Independent Regulatory Commissions. Nevertheless, successive presidential attempt to influence or dominate regulatory agencies continually appears during evolution of regulation. During Clinton's administration, one of the main objective was to take control of the regulatory process, using different Executive Orders, the most important was the Executive Order 12866. Nowadays, there is an increase of President's control over the Agencies.

Keywords: Independent Regulatory Commission; President of the United States; Executive Order.

1. Introducción²

Siempre que se trata el tema de las Administraciones Independientes, ha de hacerse referencia al régimen de éstas en los Estados Unidos³,

² En el presente trabajo se han utilizado las siguientes abreviaturas: AAI (Administraciones Independientes); APA (Federal Administrative Procedure Act); BGFRS (Board of the Federal Reserve System); CFTC (Commodities Trading Futures Commission); EOP (Executive Office of the President); FCC (Federal Communications Commission); FTC (Federal Trade Commission); FERC (Federal Energy Regulatory Commission); GSA (General Services Administration); ICC (Intestate Commerce Commission); OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs); OMB (Office of Management and Budget); OMP (Office of Personnel Management); US (United States).

³ La primera en crearse fue la Interstate Commerce Commission. En los debates parlamentarios previos a su creación ya se apuntaba que suponía una mezcla de poderes legislativo, ejecutivo y judicial que resultaba inconstitucional. Véase A. M. MORENO

pues fue precisamente en ese país donde surgieron a finales del siglo XIX⁴. Puede decirse que la administración por agencias ha sido una de las mayores aportaciones del Derecho Administrativo norteamericano. La fórmula de las AAI ha sido siempre muy cuestionada, no sólo en España⁵, donde se ha debatido su constitucionalidad, si no también en EEUU, siendo los puntos de discusión mas destacados, por un lado, la posibilidad de coexistencia entre el principio de separación de poderes y las agencias independientes, y, más concretamente, las relaciones entre el presidente y las AAI. A esto contribuye además la redacción del artículo II de la Constitución Norteamericana, que establece lo siguiente: “*Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos*”. Como puede observarse, se trata de un artículo bastante abierto, que puede dar lugar a múltiples interpretaciones. Algunos autores lo han denominado “el artículo más oscuro de Constitución de los EEUU” (*the most loosely drawn chapter of the Constitution*), dando lugar a un arduo debate doctrinal⁶ en Norteamérica. Para algunos autores, la noción “ejecutivo unitario” (“*unitary executive*”) está innegablemente establecido en al

MOLINA, *La administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, pp. 120. No obstante, antes de la creación de AAI a nivel federal, algunos Estados habían acudido ya al sistema de administración por AAI, como pueden ser la *Massachusetts Board of Railroad* (1869) o la *Illinois Railroad and Warehouse Commission* (1871).

⁴ No obstante, una parte de la doctrina considera que su origen está muy influenciado por el modelo de Inglaterra, aunque no existe unanimidad en este extremo. Vid. A. M. MORENO MOLINA, *La administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit., pp. 111 y ss.

⁵ Según A. RALLO LOMBARTE, el esquema clásico de la división de poderes se ve devaluado con el surgimiento de las AAI, dando lugar a lo él ha denominado “huída del Derecho Constitucional”. Véase a este respecto A. RALLO LOMBARTE, *La Constitucionalidad de las Administraciones Independientes*, Tecnos, Madrid, 2002, y C. PAULNER CHULVI (dir.), *Las Administraciones Independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 11 y ss.

⁶ Sobre el ejercicio de funciones legislativas por parte de las AAI, véanse las Sentencias *Field vs. Clark* (143 U.S. 649 (1892)) y *United States vs. Grimaud* (220 U. S. 506 (1911)); sobre separación de poderes y ejercicio de funciones judiciales por parte de las agencias administrativas, véanse las Sentencias *Murray’s Lessee vs. Hoboken Land and Improvement company* (59 U. S. (18 How) 272. (1855)) y el caso *Crowell vs. Benson* (285 U. S. 22 (1932)). Asimismo, vid. A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit., pp. 119 y ss.

Artículo II de la Constitución americana, justificándose así los amplios poderes presidenciales de control. Consideran además que la idea del “ejecutivo plural” fue tomada en cuenta a la hora de redactar el Texto Constitucional, pero fue finalmente rechazada, con lo que la interpretación que debe hacerse del referido texto es la del Presidente como cabeza del ejecutivo («(...) *the President should be viewed as the superior officer, the head of a hierarchical and unitary executive branch*»). Por otro lado, parte de la doctrina considera que el Presidente ha de concebirse como un *primus inter pares*, con poderes puramente ejecutivos. Evidentemente, y tal como señala MORENO MOLINA⁷, la descripción constitucional del Presidente ya no es suficiente, habida cuenta de los cambios económicos y sociológicos que se han ido sucediendo desde 1789. Con el paso de los años el Presidente se ha ido rodeando cada vez más de una estructura administrativa que le ayude en sus labores. Una de las épocas clave en la transformación a la que se viene haciendo referencia es la del “New Deal”, cuya política intervencionista hacía necesaria una fuerte organización administrativa⁸.

Además de todo lo expuesto, ha de tenerse en cuenta que el caso ENRON (que dio lugar a una de las mayores crisis económicas desde la Gran Depresión), puso en cuestión la efectividad de las agencias reguladoras, y al mismo tiempo la disciplina de sectores importantes de la economía. Se unen a estos argumentos en contra de las Agencias Reguladoras Independientes otros de gran calado en los EEUU, como el fenómeno denominado “*revolving door*” o “*agencie capture*”, mediante mecanismos como puede ser el acceso a la condición de presidente de una agencia de una persona que haya ostentado con anterioridad un cargo importante en determinado sector.

Como ya adelantábamos, uno de los argumentos en contra de las AAII ha sido siempre su adecuación constitucional. Si de las sentencias Humphrey’s Executor y Myers se extraía la conclusión de que la limita-

⁷ Vid. A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit., pp. 212.

⁸ Sobre el progresivo fortalecimiento de la organización administrativa, véase J. AVEZUELA VALCÁRCCEL, *Supervisión presidencial y potestad normativa de las agencias reguladoras en los Estados Unidos*, Civitas, Madrid, 2011, pp. 181 y ss.

ción del poder del Presidente del Gobierno para remover altos cargos de las AAI era compatible con la Constitución, años más tarde se vuelve a poner en duda este postulado y todo lo referente a la independencia de las agencias.

Partiremos de la base de que el principio de separación de poderes no consta expresamente en la Constitución de los EEUU. Pese a ello, sí ha sido reconocido jurisprudencialmente. Muestra de ello es la Sentencia *Killbourn vs. Thompson* (103 US 168 (1880))⁹. El principio de separación de poderes es una de las cuestiones más discutidas en Norteamérica en lo que a las agencias independientes se refiere¹⁰, y ello es así por dos motivos principales:

1. Las agencias van a asumir funciones que no les han sido atribuidas “*ex constitutione*”.
2. La propia Constitución no contiene un concepto claro de lo que debe entenderse por agencia independiente.¹¹

⁹ En esta sentencia se afirma: «*Se considera que uno de los méritos más importantes del sistema americano de Derecho Constitucional escrito es que todas las potestades confiadas al poder público, ya sea estatal o nacional, están divididas en tres grandes Departamentos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; que las funciones apropiadas de cada uno de esos Departamentos están investidas en un cuerpo separado de agentes, y que la perfección del sistema requiere que las líneas que separan y dividen esos departamentos están definidas de forma clara y general*» Vid. A. M. MORENO MOLINA, op. cit. pp. 138.

¹⁰ Sobre las distintas concepciones de la separación de poderes, véase V. TORRE DE SILVA, “Sobre la independencia de las Agencias Federales en los Estados Unidos de América”, *Revista de Administración Pública*, núm. 167, 2005, pp. 475 y ss.

¹¹ A. M. MORENO MOLINA ha realizado varios estudios sobre las AAI en los EEUU, y ha propuesto un concepto de *Independent Regulatory Commission*, señalando que «*es un tipo de ente administrativo que:*

1. *Está dotado de las potestades resolutoria, reglamentaria y de ejecución para el desarrollo de la función de regulación.*
2. *Está gobernado por un órgano directivo de naturaleza colegiada y cuyos miembros no pueden ser separados discrecionalmente por el Presidente, y desempeñan sus cargos (normalmente con una duración mayor que el propio mandato presidencial) generalmente de manera escalonada, renovándose por partes (staggered terms).*
3. *Está excluido de los mecanismos presidenciales de supervisión y coordinación de la actividad de regulación, que han sido establecidos en virtud de la “executive order”.* (A. MORENO MOLINA, op. cit. pp. 89 y ss). Véase también A. M. MORENO

Por lo que a los poderes del Presidente se refiere, debe tenerse en cuenta que estas agencias tienen normas de creación que limitan los poderes presidenciales. A modo de ejemplo, podemos hacer referencia a la imposibilidad del jefe del ejecutivo de remover a los altos cargos de las agencias, tal y como se explicará al abordar las Sentencias *Humphrey's Executor*, *Myers* y *Wiener*¹².

Pese a todo lo expuesto, los esfuerzos de los distintos Presidentes por mantener un cierto control de las agencias no han pasado desapercibidos, siendo especialmente importante en el mandato presidencial de Clinton, tal y como se verá más adelante.

Comenzaremos pues el análisis de la problemática anteriormente expuesta con una referencia a las Sentencias *Humphrey's*, *Myers* y *Wiener*, importantes en tanto en cuanto son pioneras en el análisis de los poderes presidenciales en relación con las AAI. A continuación, se hará referencia a los distintos informes presidenciales, dictados con la finalidad de mantener un cierto control sobre las agencias independientes, haciendo un especial referencia a la etapa del Presidente Clinton al frente del Gobierno y al "Informe Gore", y, por último, se hará una enumeración, a modo de ejemplo, de algunas de las funciones del Presidente de los Estados Unidos en relación con las AAI.

2. El reconocimiento de la autonomía de las agencias independientes. Las sentencias *Humphrey's Executor*, *Myers* y *Weiner*¹³.

La primera resolución que debe ser objeto de análisis es la Sentencia *Myers vs. United States*¹⁴. El punto de partida en este caso es la Ley de

MOLINA, "Presidential Coordination of the independent regulatory process", *The Administrative Law Journal of the American University*, Vol. 8, número 3, otoño 1994, pp. 468 y ss.

¹² *Myers vs. United States*, 272 U.S 52 (1926); *Humphrey's Executor vs. United States*, 295 U.S 602 (1935); *Wiener vs. United States*, 295 U.S 602 (1935).

¹³ Se hace referencia en este apartado a las tres sentencias clave sobre injerencia presidencial en el nombramiento y destitución de cargos de las AAI. No obstante, puede mencionarse también la existencia de jurisprudencia acerca de las relaciones entre las AAI y el poder legislativo, como es el caso de la Sentencia *Bowsher vs. Synar* (478 U. S. 174 (1986)). Esta sentencia versa sobre la reserva por parte del Congreso de facultades en cuanto al nombramiento y remoción del "Comptroller General" (in-

Correos, que establecía que el “*Postmaster*” debía ser nombrado y podía ser separado por el Presidente, de acuerdo con el senado¹⁵. Pues bien, el señor Myers desempeñaba un cargo de “*Postmaster General*” (alto cargo del servicio de correos) en la ciudad de Portland, Estado de Oregón, y fue destituido por el Presidente Wilson sin contar con la intervención del Senado, tal y como establecía la norma anteriormente referida. El caso llegó hasta el Tribunal Supremo, que realizó un estudio a fondo del alcance del poder de separación del Presidente¹⁶.

Se hace referencia en este caso al artículo II Sección I de la Constitución de los EEUU, que establece “*The executive powers shall be vested in a President of the United States*” (el poder ejecutivo recae en el Presidente de los EEUU), lo cual implicaría que la designación y remoción de subordinados por parte del Presidente sería legal en tanto en cuanto forma parte del poder ejecutivo del Presidente¹⁷. Por tanto, sería inconstitucional cualquier norma que limitase los poderes del Presidente.

Así las cosas, está claro que esta sentencia supone una interpretación extensiva de los poderes del Presidente, que amenazaba la legitimidad de toda AAI que se hubiese creado hasta la fecha, si se tiene en cuenta que en las leyes de creación se limitaban los poderes presidenciales de remoción de altos cargos. Así, por ejemplo, la Ley de creación de

terventor general). El Tribunal Supremo afirmó que las funciones del “Comptroller General” son ejecutivas, por lo que la intromisión del Congreso resulta contraria a la división de poderes.

¹⁴ 272 U.S. 52 (1926).

¹⁵ “Section 6 of the Act of July 12, 1876: “Postmasters of the first, second and third classes shall be appointed and may be removed by the President by and with the advice and consent of the Senate and shall hold their offices for four years unless sooner removed or suspended according to the law”.

¹⁶ Se da la casualidad de que uno de los ponentes en la Sentencia Myers fue el Magistrado William Howard Taft, que ya había sido Presidente de los EEUU entre 1909 y 1913.

¹⁷ Debe tenerse en cuenta que el artículo II de la Constitución de los EEUU es un tanto ambiguo, y puede dar lugar a interpretaciones, no sólo en cuanto al tema de que nos ocupa, si no también en lo relativo a las “executive orders” que dicta el Presidente, sin que quede muy claro cuál es el ámbito de las mismas. Sobre la naturaleza y fundamento constitucional de las “executive orders”, véase J. AVEZUELA CÁRCCEL, *Supervisión Presidencial y Potestad Normativa de las Agencias Reguladoras en los Estados Unidos*, Civitas, Madrid, 2011, pp. 185 y ss.

la *Interstate Commerce Commission*, establecía que los comisarios de la agencia podrían ser cesados por ineficiencia, abandono del cargo o conducta delictiva en el desempeño del mismo.¹⁸

Esta conclusión que se extraía de la Sentencia Myers, cambia radicalmente a raíz de la Sentencia *Humphrey's Executor vs. United States*, donde el Tribunal Supremo abandona esa concepción restrictiva de los poderes del Presidente. Los hechos que dan lugar a esta sentencia son los siguientes: el Presidente de los EEUU, Franklin Delano Roosevelt, destituye en 1933 al señor William F. Humphrey, Presidente por aquel entonces de la *Federal Trade Commission (FTC)*, antes de que expirase su mandato legal. Poco tiempo mas tarde, el señor Humphrey fallece, habiendo nombrado albacea-administrador de su herencia al señor Rathbun, que entabló un proceso contra la Administración Federal, solicitando la cantidad que se le debía al señor Humphrey como miembro de la FTC desde el día de su cese hasta el día de su fallecimiento, pues entendía el señor Rathbun que el cese era ilegal al no haberse producido por ninguna de las causas tasadas que se preveían en la Ley. El Tribunal Supremo falla a favor del señor Rathbun, en clara contravención a lo previsto en la sentencia Myers. A pesar de ello, se hace una distinción por parte de los magistrados entre ambos casos: en el caso Myers, se consideraba al “*postmaster General*” como un “funcionario ejecutivo”, limitado al ejercicio de funciones ejecutivas¹⁹. No obstante, en el caso de los miembros de la FTC, puede decirse que éstos realizan funciones “cuasi legislativas” e, incluso, “cuasi-judiciales”, con lo que la conclusión que debe extraerse de la sentencia *Humphrey's* es que los poderes presidenciales de libre remoción de los altos cargos de las agencias federales pueden ser legalmente limitadas, sin que pueda hablarse de in-

¹⁸ En concreto el artículo 11 de la Ley de 4 de febrero de 1887 (“*Commissioners may be removed by the President for cause of inefficiency, neglect or malfeasance in office*”).

¹⁹ Se trata de «una de las unidades del poder ejecutivo y, por tanto, inherentemente sujeto al poder de cese, exclusivo e ilimitado, del Jefe del Ejecutivo, del cual es subordinado y ayudante» (*one of the units in the executive department and, hence, inherently subject to the exclusive and illimitable power of removal by the Chief Executive, whose subordinate and aid he is*).

constitucionalidad de la norma en cuestión, si dichas administraciones realizan funciones cuasi legislativas o cuasi judiciales.

Como reafirmación de lo que se había establecido en la Sentencia *Humphrey's*, tenemos los pronunciamientos de la Sentencia *Wiener vs. United States* (372 U.S 349 (1958)). En este caso la agencia afectada por el cese de uno de sus miembros sin la existencia de una causa concreta (por parte del Presidente Eisenhower) era la War Claims Commission, creada en el año 1948. A la hora de analizar las funciones de esta Comisión, se llega a la conclusión de que éstas eran básicamente judiciales, por lo que, aplicando lo que ya se había sentado en la sentencia *Humphrey's* Executor, en este caso el Presidente de los EEUU tampoco tendría poder de remoción fuera de los casos tasados que la ley de creación hubiese establecido. Es decir, en la naturaleza de las funciones de la agencia está la clave para la libertad de remoción por parte del Presidente²⁰.

Pese a todo lo expuesto, a partir de los años ochenta, el Tribunal Supremo comienza a abandonar su doctrina tradicional respecto a las AAII. Como señala BETANCOR RODRÍGUEZ²¹, coincidiendo con la presidencia republicana y su programa político de desregularización, el Alto Tribunal comienza a considerar que, de acuerdo con la teoría de la separación de poderes, debe rechazarse cualquier orden institucional que carezca de respaldo constitucional, y las agencias independientes carecen de un firme anclaje en la Constitución, y por otro lado, existe una tripartición del poder realizada por la propia Carta Magna, lo que hace imposible la existencia de un “cuarto poder”, que es el término que usan algunos autores para referirse a las AAII²².

²⁰ Sobre otras sentencias del Tribunal Supremo de los EEUU, así como de Tribunales de apelación, sobre las agencias independientes, véase A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit., pp. 170 y ss.

²¹ A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones Independientes*, Tecnos, 1994, pp. 45 y ss.

²² También según DESDENTADO DAROCA, la aparición de organizaciones independientes parece indicar la génesis de un cuarto poder del Estado. Cfr. E. DESDENTADO DAROCA, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones Independientes*, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 140.

Las Sentencias Humphrey's Executor, Myers y Wiener constituyen la pieza clave sobre los poderes del Presidente en relación a las Agencias, pero existe una amplia jurisprudencia sobre la el tema de las AAI, puesto que su constitucionalidad siempre ha sido cuestionada²³.

3. Los intentos de controlar las agencias efectuados por parte del poder ejecutivo

a. Los informes presidenciales sobre las Agencias Independientes. De Roosevelt a Reagan

Han sido varios los intentos de los distintos presidentes de los EEUU de conseguir, en mayor o menor medida, tener un cierto control sobre las agencias independientes. El profesor MORENO MOLINA²⁴ ha realizado una clasificación por orden cronológico, que seguiremos en la exposición, comenzando por Theodor Roosevelt y finalizando en la época de Clinton.

En primer lugar, el presidente Theodor Roosevelt (1901-1909), trató de situar a las Entidades Independientes bajo los Departamentos Ejecutivos, que serían supervisados por secretarios.

Si el Presidente Woodrow Wilson (1913-1921), entendía que podía imponer su criterio sobre las Comisiones Independientes, Warren G. Harding (1921-1923), hizo un especial énfasis en la ICC, intentando influenciar su proceso decisorio.

El presidente Calvin Coolidge (1923- 1929) tenía el pleno convencimiento de que las agencias independientes debían someterse a su voluntad²⁵. Fue precisamente él quien nombró como comisario de la FTC al

²³ Sobre el ejercicio de funciones legislativas por parte de las AAI, véanse las *Sentencias Field vs. Clark* (143 U.S. 649 (1892)) y *United States vs. Grimaud* (220 U. S. 506 (1911)); sobre separación de poderes y ejercicio de funciones judiciales por parte de las agencias administrativas, véanse las *Sentencias Murray's Lessee vs. Hoboken Land and Improvement Company* (59 U. S. (18 How) 272. (1855) y el caso *Crowell vs. Benson* (285 U. S. 22 (1932)). Asimismo, vid. A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit., pp. 119 y ss.

²⁴ A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit., pp. 219 y ss.

²⁵ Concebía a las AAI como entidades administrativas subordinadas a su voluntad ("*administrative entities subordinate to his will*"), vid. A. M. MORENO MOLINA, "*Presidential coordination of the independent regulatory process*", op. cit., pp. 483.

señor Humphrey en 1925, siendo renombrado en 1931 por el Presidente Hoover para un mandato de siete años.

Bajo el mandato presidencial de Franklin D. Roosevelt (1933-1945)²⁶ se realizaron múltiples esfuerzos por mantener el control de las Agencias. Aparte del caso Humphrey's, que ya ha sido analizado, al poco tiempo de su llegada al poder destituyó a George O. Smith en la *Federal Power Commission*, comportamiento que no ha de extrañar si tenemos en cuenta que en ese momento estaban completamente vigentes los postulados de la Sentencia Myers. Tanto el Presidente Roosevelt como el anteriormente citado, Coolidge, utilizaban una técnica de destitución un tanto llamativa: solían pedir por anticipado cartas de dimisión, firmadas y sin fecha, a todos aquellos a los que pretendían nombrar. Llegado el caso, sólo tendrían que poner la fecha de la supuesta dimisión y ésta se haría efectiva inmediatamente. Representa la época del presidente Roosevelt un hito importante en materia de agencias independientes por coincidir con el denominado "*New Deal*"²⁷, que provocó un amplio crecimiento de la administración en tanto en cuanto implicaba una mayor regulación e intervencionismo estatal en la economía.

²⁶ Franklin D. Roosevelt se rodeó de un amplio grupo de expertos, y la desbordante actividad de la época obligó a crear, mediante la *Ley de Reorganización (Reorganization Act, aprobada el 3 de abril de 1939)*, la Oficina Ejecutiva del Presidente (*Executive Office of the President, EOP*). Sobre este extremo, J. AVEZUELA VALCÁRCEL, *Supervisión presidencial y potestad normativa de las Agencias Reguladoras en los Estados Unidos*, Civitas, Madrid, 2011, pp. 181 y ss.

²⁷ Teniendo en cuenta la situación en la que Roosevelt llega al poder, después de la crisis de 1929, con millones de parados y los bancos en una situación de quiebra, en este momento debía plantearse si se seguían los postulados del Estado Liberal, cuya principal premisa era el "*laissez faire*" es decir, el no intervencionismo estatal en la economía, o si por el contrario había llegado el momento de que el estado empezase a intervenir, siendo ésta última opción la que se presentó como más adecuada. Destacaremos des sentencias que dan buena cuenta de este extremo: por un lado, la Sentencia *Nebbia vs. New York* (291 U. S. 502 (1934)), que declaraba la constitucionalidad de una Ley del Estado de Nueva York que creaba una agencia administrativa, el *Milk Control Board*, con competencia para fijar el precio máximo y mínimo de la leche; asimismo, en el caso *West Coast Hotel vs. Parrish* (300 U.S. 379 (1937)), se declaraba la constitucionalidad de una Ley estatal que establecía el salario mínimo para las mujeres.

Durante la administración del Presidente Roosevelt se realiza un informe, llevado a cabo por la denominada Comisión Brownlow, en el que se hace expresa referencia a las AAI, considerándolas como «*un cuarto poder sin cabeza, un colectivo de agencias irresponsables y poderes descoordinado*»²⁸ (“*headless fourth branch of government, a haphazard deposit of irresponsible agencies and uncoordinated powers*”). Se afirmaba en este informe que las AAI menoscababan la autoridad administrativa del Presidente, y se abogaba por dividir las funciones de las Agencias, de tal forma que las funciones de carácter administrativo debían integrarse en la Administración (poder ejecutivo), mientras que las funciones judiciales debían permanecer independientes.

Bajo la Presidencia de Harry S. Truman (1945- 1953), se constituyó la primera “Comisión Hoover” (denominada “Hoover I”). Como resultado del trabajo de esta comisión, el Presidente Truman presentó una serie de proyectos de reforma de la administración, entre los que destacaba que el presidente debía tener la facultad de nombrar al Presidente de la “*Interstate Commerce Commission*”. No obstante, estas propuestas no salieron adelante, en parte porque supondrían la destrucción de la independencia de las comisiones.

Otros dos informes a destacar son, en primer lugar, el informe **Reidford** (encargado por el Presidente Eisenhower (1953- 1961), y el informe Landis, elaborado para el Presidente Kennedy. El primero de ellos hacía énfasis en que debía ser el presidente el que asegurase la dirección eficiente de las comisiones independientes, si bien no de forma inmediata, sí debía de ser un objetivo a alcanzar en un futuro más o menos inmediato. El segundo de los informes proponía que fuese el presidente el que nombrase a los Presidentes de todas las agencias, y que tuviese la posibilidad de separarlos libremente²⁹. Asimismo, se proponía la creación

²⁸ Véase a este respecto A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit. pp. 221 y ss. Véase también A. M. MORENO MOLINA, “*Presidential coordination of the independent regulatory process*”, op. cit., pp. 485.

²⁹ Propuesta que llama la atención, habida cuenta de que es precisamente la limitación de las facultades presidenciales para la destitución de altos cargos de las agencias independientes uno de los rasgos que las caracterizan, y obviamente la independen-

de una “Oficina de supervisión de las Agencias Reguladoras” (*Office for the oversight of regulatory agencies*).

A partir de la década de los sesenta, los sucesivos Presidentes³⁰ pusieron su empeño en tratar de influenciar el proceso de regulación de las agencias, y ello a través de dos cauces:

1. Las “*Executive orders*” (Órdenes ejecutivas), dictadas directamente por el presidente³¹.
2. Las circulares dictadas por la OMB³².

No obstante, la intervención presidencial se potencia a partir del Presidente Ronald Reagan³³. En la Orden ejecutiva 12291, de 17 de febrero de 1981, exigía a las agencias ejecutivas que pretendían aprobar un reglamento (con impacto económico significativo) que elaborasen un estudio sobre costes y beneficios para determinar el beneficio final de la aplicación del reglamento para la sociedad. Este estudio se remitía a la OMB (a la que se atribuían amplios poderes de control), que lo analizaba y aprobaba o denegaba la propuesta. Esta orden fue muy criticada, e incluso llegó a cuestionarse su constitucionalidad, puesto que se consideraba como una reforma velada de la APA (“*Federal Administrative*

cia de estas entidades se ve dañada sin ningún género de duda si el presidente puede destituir a los directivos en caso de que no considere satisfactoria su actuación.

³⁰ La administración Nixon puso en marcha un programa de la OMB denominado “*quality of life review program*”, aunque se centro casi exclusivamente en normas medioambientales; el Presidente Ford promulgó una Orden ejecutiva en la que se preveía que las agencias que tuvieran previsto dictar una disposición de carácter general debían exponer los costes de aquéllas para la economía nacional y transmitirlos a la OMB; el Presidente Carter creó el “*Regulatory Analysis Review Group*”, que analizaría las disposiciones que las agencias pretendían aprobar.

³¹ La figura de las “*Executive orders*” no está exenta de polémica, puesto que algunos autores consideran demasiada extensa la facultad presidencial para dictar órdenes ejecutivas, en las que se puede regular casi todo. Sobre la potestad normativa del Presidente de EEUU y las órdenes ejecutivas, véase J. AVEZUELA CÁRCEL, “*Supervisión presidencial y potestad normativa de las agencias reguladoras en los Estados Unidos*”, op. cit., pp. 185 y ss.

³² Esta oficina fue creada en 1921, en la Ley de Presupuestos y Contabilidad. Sobre las características de la OMB, su naturaleza y funciones, véase J. AVEZUELA CÁRCEL, *Supervisión presidencial y potestad normativa de las agencias reguladoras en los Estados Unidos*, op. cit., pp. 195 y ss.

Procedure Act”), pues el Congreso delega su el poder reglamentario en la agencia, y no en la OMB.

Otra de las Órdenes ejecutivas importantes dictada por el Presidente Reagan fue la Orden ejecutiva 12498, de 4 de enero de 1985, por la que se imponía a las agencias la obligación de remitir cada año a la OMB un acuerdo sobre las regulaciones que se pretendían aprobar para comprobar su coherencia con la política presidencial.

b. El Presidente Clinton³⁴ y las Agencias Reguladoras Independientes; El “informe Gore”

Cada nuevo mandato presidencial suele acompañarse de proyectos de reforma de la Administración Federal. Tras la toma de posesión del Presidente Clinton en enero de 1993, se tomaron importantes medidas en el campo de las AAIL.

En primer lugar, haremos referencia a la Orden ejecutiva 12834 de 20 de enero de 1993. Bajo el título “*Ethics Commitments by Executive Branch Appointees*”, se ocupa principalmente de regular ciertos aspectos de incompatibilidades y comportamiento ético de determinados altos cargos de la administración. Entre otras prohibiciones, regula expresamente la prohibición de hacer “lobby” una vez expirado su mandato, por un plazo de cinco años³⁵. De hecho la propia Orden ejecutiva contie-

³³ Véase E. CARBONELL y J. L. MUGA, *Agencias y procedimiento Administrativo en los EEUU de América*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

³⁴ Vid. A. M. MORENO MOLINA, “La reforma administrativa en los Estados Unidos. El plan del Presidente Clinton”, *Revista de Administración Pública*, núm. 134, mayo-agosto 1994, pp 521-540.

³⁵ Este fenómeno se conoce también como “revolving door”. Los altos cargos salientes tienen un acceso privilegiado a los que eran sus compañeros, y hacen “lobby” en nombre de las empresas que los contratan finalizado su cargo. Lobby es una catividad que consiste en la representación, abogacía y defensa “activa” de determinado interés, grupo, asociación, etc...ante el parlamento competente para conocer de algún asunto de interés para el representado. Como ejemplo, MORENO MOLINA propone el siguiente: una empresa de comunicación, interesada en obtener una nueva estación de radio, puede hacer lobby ante la FCC (*Federal Communications Commission*), Agencia que otorga las licencias de nuevas estaciones de radio. La persona encargada de hacer el lobby puede ser el anterior presidente de la agencia. (A. M. MORENO MOLINA, “La reforma administrativa en los Estados Unidos. El Plan del Presidente

ne una definición de lo que debe entenderse por “lobby”, así como una enumeración de los comportamientos que han de quedar fuera de ese término. La sección segunda apartado c) establece lo siguiente: “*Lobby means to knowingly communicate to or appear before any officer or employee of any executive agency on behalf of another (except the United States) with the intent to influence official action*”, es decir, se prohíbe la “complicidad” con los agentes o empleados de las agencias ejecutivas, en nombre de empresas u otras personas, con la finalidad de influenciar en los distintos procedimientos. No obstante, esta prohibición sólo afecta a las agencias y departamentos ejecutivos, quedando exentas las Agencias Reguladoras Independientes.

Igualmente, debe destacarse la Orden ejecutiva 12835 de 25 de enero de 1993, que establece un “Consejo Económico Nacional” (“*National Economic Council*”). Relaciona una serie de órganos que formarán parte de dicho consejo, así como sus funciones, entre las que se encuentran “coordinar el proceso de elaboración de política económica en relación con los asuntos económicos nacionales e internacionales, y garantizar que las decisiones y los programas de política económica estén en armonía con los objetivos del presidente³⁶”. No obstante, y según la interpretación que hace MORENO MOLINA³⁷, también se excluye de la aplicación de la misma a las Agencias Reguladoras Independientes.

Bajo el título “*deficit control and productivity improvement in the Administration of the federal government*” (control de déficit e incremento de la productividad de la administración federal), la Orden ejecutiva 12837 ordena que las agencias reduzcan una de sus partidas presupuestarias, denominada “*administrative expenses* (lo traduciremos como “gastos administrativos”), pero la orden no especifica que debe entenderse por gastos administrativos, y establece que será el director

Clinton”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 134, Mayo-agosto 1994, pp. 530 y ss).

³⁶ “*To coordinate the economic policy-making process with the respect to domestic and international economic issues*” and “*ensure that the economic policy decisions and programs are consistent with the President’s stated goals*”.

³⁷ A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit., pp. 246.

de la OMB el que en cada caso decida qué partidas deben incluirse en el mencionado término y cuáles no. En cuanto al ámbito de aplicación de la executive order, la sección primera de refiere a las agencias y departamentos ejecutivos, mientras que la sección cuarta señala lo siguiente: *“Independent Regulatory Commissions are requested to comply with the provisions of this Order”*. Es decir, será de obligado cumplimiento para las agencias y departamentos ejecutivos y de cumplimiento voluntario para las AAIL.

La Orden ejecutiva 12839 de 10 de febrero de 1993, pretende lograr la supresión de 100000 puestos de trabajo en la Administración federal (*“Reduction of 100000 Federal Positions”*). Se delega en el director de la OMB la promulgación de las normas necesarias para su ejecución. El calendario que establece para la reducción de puestos de trabajo será el siguiente: 1. Antes del final del ejercicio fiscal de 1993, el 25% de la reducción global de efectivos. 2. Antes del final del ejercicio fiscal 1994, el 62,5%. 3. Antes del final del ejercicio fiscal 1995, el 100%. En cuanto al ámbito de aplicación de la Orden ejecutiva, al igual que sucedía con la Orden 12837, de la sección quinta se deduce que será de obligado cumplimiento para las agencias y departamentos ejecutivos y en cualquier caso voluntaria para las Agencias Reguladoras Independientes.

En último lugar, mencionaremos la Orden ejecutiva 12866, de 30 de septiembre de 1993, por tratarse de una orden muy extensa y compleja, titulada *“Regulatory Planing and Review”*. Se trata de una Orden muy ambiciosa, tal y como se deduce de la lectura de sus primeras líneas. Se inicia de la siguiente manera: *“The American people deserve a regulatory system that works for them, not against them; a regulatory system that protects and improves their health, safety, environment and well being and improves the performance of economy without imposing unacceptable or unreasonable cost on society (...). The objects of this Executive Order are to enhance planning and coordination with respect to both new and existing regulations; to reaffirm the primacy of Federal Agencies in the regulatory decision- making process (...) and to make the process more accessible and open to the public. (...)”*³⁸.

³⁸ “El pueblo americano desea un sistema de regulación que trabaje para ellos, y no en su contra; un sistema de regulación que proteja y mejore su salud, seguridad, medio

La sección primera apartado b) de la referida Orden ejecutiva, se refiere a los principios de la regulación. Así, cada agencia debe: 1. identificar los problemas que han de abordarse. 2. comprobar si los reglamentos existentes contribuyen a las problemáticas que los nuevos reglamentos intentan corregir. 3. considerar los posibles riesgos al establecer las prioridades de la regulación. 4. Plantear los reglamentos de la forma económicamente más ventajosa. 5. Calcular los costes y beneficios de cada reglamento. 6. Identificar y calcular formas alternativas de regulación. 7. derogar aquellos reglamentos contradictorios con otros reglamentos.

En cuanto al ámbito de aplicación de esta Orden ejecutiva, es bastante complicado. Con carácter general, las Agencias Reguladoras Independientes quedan fuera de su ámbito de aplicación, aunque hay claras excepciones³⁹. En primer lugar, las agencias reguladoras independientes deben preparar una agenda que contenga una relación de todos los reglamentos que pretenda promulgar, en la forma y tiempo que disponga el administrador de la OIRA.

Además, están obligadas a elaborar un plan que contenga las acciones más importantes que pretendan adoptar en el campo de la regulación durante el año fiscal.

El “Informe Gore”

El día 3 de abril de 1993, el Presidente Clinton anunció la puesta en marcha de un programa de revisión de la administración, denominado “*Initiative to streamline government*” (iniciativa para la modernización de la administración), siendo el responsable de tan ambicioso proyecto el por aquel entonces Vicepresidente Gore⁴⁰. Así, el denominado Informe

ambiente y bienestar, y mejore el funcionamiento de la economía sin la imposición de costes inaceptables para la sociedad (...). El objetivo de la Orden Ejecutiva es mejorar la planificación y coordinación entre las antiguas regulaciones y las nuevas; reafirmar la primacía de las Agencia Federales en el proceso decisorio de las Agencias Reguladoras (...) y hacer el proceso más accesible al público.”

³⁹ Vid A. M. MORENO MOLINA, “*Presidential coordination of the independent regulatory process*”, op. cit., pp. 498 y ss.

⁴⁰ Sobre las reformas administrativas llevadas a cabo por el Presidente Clinton, véase A. M. MORENO MOLINA, “La reforma administrativa en los EEUU. El plan del Presidente Clinton”, *Revista de Administración Pública*, op. cit. pp. 530 y ss.

Gore se presentó el día 7 de septiembre de 1993⁴¹. Este informe dio lugar a una serie de Órdenes ejecutivas dictadas por el presidente Clinton, encaminadas a dar cumplimiento a las disposiciones del Informe Gore.

La primera fue la Orden ejecutiva 12861, de 11 de septiembre de 1993. Con la finalidad de racionalizar el funcionamiento de la Administración, se ordenó que toda Agencia debía proceder a la eliminación de no menos del 50% de sus reglamentaciones internas en materias de organización, gestión y personal. Esta orden se refiere únicamente a los Departamentos y Agencias ejecutivos, mientras que las AAII pueden cumplir voluntariamente las recomendaciones de la orden.

La siguiente fue la Orden ejecutiva 12862, de 11 de septiembre de 1993, que tenía como objetivo principal que la actividad de la administración estuviese informada por la “cultura del cliente”, así como que la satisfacción del cliente (ciudadano) se convirtiese en la característica que había de primar en la actividad administrativa. Nuevamente, se trataba de una orden dirigida a las Agencias y Departamentos ejecutivos, que podía ser cumplida *voluntariamente* por las AAII.

Ha de destacarse igualmente el Memorándum de 11 de septiembre de 1993, que ordenaba a los titulares de los Departamentos y Agencias ejecutivos la preparación de un plan de mejora de gestión y organización, que sería remitido después al director de la OMB. En cuanto al ámbito de aplicación, seguía la misma regla que en las anteriores órdenes, sería obligatoria para las Agencias y Departamentos ejecutivos y voluntaria para las AAII.

Éstas son, con carácter general, las Órdenes ejecutivas más importantes dictadas por el Presidente Clinton, así como las que se derivan del denominado “Informe Gore”. Como hemos visto, gran parte de las disposiciones son de aplicación obligatoria a las Agencias y Departamentos ejecutivos, mientras que se establece un cumplimiento voluntario para las Agencias Reguladoras Independientes.

⁴¹ Sobre el informe Gore y su incidencia en la administración, véase A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, op. cit. pp. 251 y ss.

4. Las funciones del Presidente de los EEUU en relación con las Agencias Reguladoras Independientes

Nos hemos detenido en los epígrafes anteriores en la problemática de la separación de poderes y las agencias independientes, en la jurisprudencia a la que ha dado lugar este debate y en los intentos presidenciales por controlar a las agencias reguladoras independientes. Para finalizar, es preciso analizar cuáles son los poderes que tiene el Presidente de los EEUU en relación con las Agencias Reguladoras.

1. Elección de los miembros directivos de las agencias

Debemos distinguir en este caso dos supuestos: por un lado, el nombramiento de los denominados “*commissioners*”, y, por otro, el nombramiento del Presidente de la Agencia en cuestión. Los miembros de los órganos colegiados, los *commissioners*, serán nombrados con el concurso del Presidente de los EEUU y el Senado, de tal forma que el Presidente propone y el Senado ha de refrendar esa proposición. Por lo que respecta al Director de la agencia éste sí puede ser nombrado o destituido libremente por el Presidente de los EEUU⁴². Debe tenerse en cuenta que podrá cesar al Presidente de la Agencia, pero no puede cesarle de su puesto como *commissioner*.

2. Duración de los mandatos. Posibilidad de destitución

La Ley de creación de cada una de las AAII establece los períodos de duración de cada cargo, siendo de obligado cumplimiento para el Gobierno, cargos que, además, suelen exceder en varios años el período presidencial. A esto se le añade el hecho de que los relevos suelen hacerse de forma escalonada, para garantizar la pluralidad política de los directivos.

Por otro lado, como hemos visto al hacer referencia a las Sentencias *Humphrey's*, *Myers* y *Wiener*, el Presidente no puede remover a los altos cargos de la Agencia a su arbitrio, salvo que concurran las causas

⁴² En cuanto a los vicepresidentes, en algunos casos será nombrado por los *Commissioners*, como es el caso de la *Interstate Commerce Commission (ICC)*, y en otros casos será nombrado también por el Presidente de los EEUU, como sucede en el caso de la *United States International Trade Commission (USITC)*.

tasadas que se establezcan en la Ley de creación. Y es precisamente la imposibilidad de remoción de miembros directivos de las Agencias Reguladoras Independientes por parte del Presidente, uno de los puntos claves que caracterizan a las agencias independientes y que las distingue de otras agencias, en especial las ejecutivas.

Además de todo lo anterior, las leyes de creación de las Agencias establecen una serie de incompatibilidades para los miembros de sus consejos directivos, con la finalidad de evitar el fenómeno del “*revolving door*” o “*Agency capture*”.

3. Eficacia de las instrucciones presidenciales

En principio, la inobservancia de las órdenes presidenciales por parte de las AAI no constituye causa suficiente para la remoción de sus directivos. No obstante, tal y como señala FERNÁNDEZ ROJAS⁴³, esto podría estar cambiando como consecuencia de ciertos círculos judiciales que consideran como causa justificada para la remoción de directivos la grave y reiterada discrepancia entre el gobierno y las Agencias Reguladoras Independientes en el diseño y ejecución de políticas públicas. Además, a menudo se produce un sometimiento voluntario de las Agencias Independientes a las disposiciones, en principio de cumplimiento voluntario, contenidas en las Órdenes ejecutivas presidenciales, y ello con la finalidad de armonizar sus políticas públicas con las del Gobierno.

4. Supervisión y facultades revocatorias

El Presidente realiza tareas de supervisión, siendo éstas uno de los instrumentos que tiene el gobierno para ejercer cierta influencia en las Agencias Independientes. Estas tareas tienen como finalidad principal garantizar la legalidad de las actuaciones de las agencias. A tales efectos, el presidente cuenta con la colaboración de varias agencias ejecutivas, como es el caso de la OMB, la GSA y la OMP.

No obstante, el Presidente carece de facultades que le permitan revocar las disposiciones particulares emanadas de las Agencias independientes.

⁴³ G. FERNÁNDEZ ROJAS, “La Administración por Agencias Independientes en los Estados Unidos de América”, *Universitas*, núm. 106, diciembre 2003, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, pp. 177 y ss.

5. Control presupuestario

El Gobierno puede ejercer un cierto control sobre las agencias a través de los presupuestos. Para elaborarlos, el Gobierno actúa a través de la OMB, que recibe los proyectos presupuestarios que le presentan las Agencias, los examina y podrá aprobarlos o modificarlos, o incluso suprimirlos, en atención a las políticas y prioridades presidenciales⁴⁴.

No obstante se les reconoce a algunas Agencias la prerrogativa de defender directamente sus presupuestos ante el Congreso, como es el caso de la FCC, la BGFRS, la FERC y la CFTC. Estas agencias presentan sus presupuestos directamente en el Congreso, sin que haya un previo examen por parte del Gobierno Federal⁴⁵.

De la misma forma, también la mayoría de Agencias Independientes han de presentar al Presidente, a través de la OMB, sus propuestas legislativas, antes de presentarlas al Congreso.

5. Conclusiones

Como hemos visto, a pesar de que las agencias reguladoras independientes existen desde el siglo XIX, siguen planteando problemas, especialmente los relativos a su constitucionalidad, dada su discutida compatibilidad con la teoría de la separación de poderes. Estos problemas han sido abordados por el Tribunal Supremo, dando lugar a una jurisprudencia que, si bien ha servido para aclarar ciertos aspectos relevantes sobre el régimen de las Agencias, parece que no ha resultado del todo suficiente, puesto que el debate en torno a las AAI en Estados Unidos sigue abierto hoy en día.

Pese a los reparos doctrinales, lo cierto es que se han creado AAI para regular y actuar en sectores muy relevantes, especialmente en el

⁴⁴ Hasta el año 2002, algunas Agencias Reguladoras Independientes han experimentado una importante disminución presupuestaria, que se ha interpretado como una forma de llamar al orden a las menos afines con las políticas presidenciales. Véase G. FERNÁNDEZ ROJAS, "La Administración por Agencias Independientes en los Estados Unidos de América", *op. cit.* pp. 201.

⁴⁵ Algunas agencias disponen también de fuentes privadas de financiación, como es el caso de la *Board of Governors of the Federal Reserve System (BGFRS)*, que recibe tasas de los bancos en contraprestación por los servicios que realiza, suponiendo este hecho un plus de independencia de la agencia con respecto al Gobierno.

ámbito económico, lo que supone que un cierto control de las agencias reguladoras independientes sea muy apetecible por parte del Gobierno. Así, han sido muchos los intentos presidenciales por hacerse con el control de las mismas e influenciarlas, y como hemos visto no son pocos los ámbitos en los que el presidente de EEUU puede actuar en relación con la AAIL.

6. Bibliografía

- ABAD LICERAS, J. M. / IRURZUN MONTORO, F., *La Administración Reguladora y Supervisora*, Dykinson, Madrid, 2009.
- AVEZUELA CÁRCEL, J., *Supervisión presidencial y potestad normativa de las agencias reguladoras en los Estados Unidos*, Civitas, Madrid, 2011.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las Administraciones Independientes: un reto para el estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1994.
- CANO CAMPOS, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2009.
- CARBONELL, E. / MUGA, J. L., *Agencias y procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América*, Marcial Pons, Madrid, 1996.
- DESDENTADO DAROCA, E., *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones Independientes*, Tirant lo Blanch, 1999.
- FERNÁNDEZ ROJAS, G., *La Administración por Agencias Independientes en los Estados Unidos de América*, Universitas, número 106, diciembre 2003, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- MORENO MOLINA, A. M., *Administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.
- MORENO MOLINA, A. M., *La reforma administrativa en los Estados Unidos. El plan del Presidente Clinton*, Revista de Administración Pública, núm. 134, mayo-agosto 1994.

MORENO MOLINA, A. M., *Presidential coordination of the independent regulatory process*, *The Administrative Law Journal of the American University*, vol. 8, número 3, otoño 1994, pp. 461-516.

PAUNER CHULVI, C. (dir.), *Las Administraciones Independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

RALLO LOMBARTE, A., *La Constitucionalidad de las Administraciones Independientes*, Tecnos, Madrid, 2002.

TORRE DE SILVA, V., *Sobre la independencia de las Agencias Federales en los Estados Unidos de América*, *Revista de Administración Pública*, núm. 167, 2005, págs. 475 y ss.