

Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la
Universidad de Lisboa y del Departamento de Derecho de la
Universidad Lusitana
Miembro del Conselho Superior da Magistratura

Las autoridades administrativas independientes en el orden constitucional portugués

SUMARIO: 1. NOCIÓN, HISTORIA Y FINALISMO. 1.1. CARACTERIZACIÓN. 1.2. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN. 1.3. TELEOLOGÍA. 2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL. 2.1. CONCEPCIONES AMPLIAS Y RESTRICTIVAS. 2.2. POSICIÓN ADOPTADA. 3. TIPOLOGÍA ELEMENTAL. 3.1. OBJETO. 3.2. NATURALEZA JURÍDICO-INSTITUCIONAL. 3.3. NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EJERCIDAS. 3.4. DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES, SU ESTATUTO Y CESIÓN DE FUNCIONES. 4. CONTROL POLÍTICO Y JURISDICCIONAL. 4.1. DE LA ADMISIBILIDAD DE FORMAS DE FISCALIZACIÓN POLÍTICA. 4.2. DEL CONTROL JURISDICCIONAL. 5. OBSERVACIONES FINALES.

1. NOCIÓN, HISTORIA Y FINALISMO

1.1. CARACTERIZACIÓN

Existe en la doctrina portuguesa¹ un relativo consenso sobre los atributos mínimos que, en general, integran la definición de «autori-

Traducción de M^a Dolores CHAPELA PÉREZ.

¹ Cfr. sobre la caracterización del concepto de «autoridad administrativa independiente» u «órgano independiente», Diogo FREITAS DO AMARAL *Curso de Direito Administrativo-I-Coimbra-1994-p.300*; Marcelo REVELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo-I-Lisboa-1994/95-p.338*; Paulo OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo-II-1995-p.722*; Vital MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas-Coimbra-1997-p.p. 126 y ss.*; José Lucas CARDOSO *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição-I-1998-p.p. 3 y ss. Y II-p.p. 189 y ss.* (disertación policopiada de *Mestrado* aún inédita).

dad administrativa independiente», sin perjuicio de que, en la especialidad, ocurran divergencias sobre la inclusión, de ésta o aquella institución, en dicho sector de la Administración.

Podemos caracterizar autoridad administrativa independiente, en sentido lato, como todo órgano de naturaleza pública creado por la Constitución o por la ley teniendo en cuenta el ejercicio predominante de la función administrativa, sin que para el efecto se encuentre sujeto a vínculos de dependencia con relación a cualquier órgano del poder político o a cualquier sujeto que integre el dominio sobre el cual incide su actividad.

Examinemos algunos de estos atributos.

Desde el punto de vista *subjetivo*, la figura a examinar comienza por corporizarse en un *órgano de naturaleza pública*, o sea, un centro o instancia institucional de poder integrado en la Administración pública, teniendo en cuenta la prosecución de los fines o tareas fundamentales del Estado-Colectividad.

La respectiva integración en el ámbito del Estado-Administración, a través de decisión pública de carácter unilateral, permite distinguir dichas autoridades, con relación a otras instancias igualmente dependientes, pero de carácter particular, que, revistiendo naturaleza institucional, colaboran con el Estado en la prosecución de intereses públicos (fundaciones de interés público o de solidaridad social), o que, asumiendo una naturaleza societaria, son concesionarias del servicio público, usufructe, para el efecto, «poderes de imperio».

En el *plano genético*, las autoridades independientes portuguesas son creadas a través de una norma jurídico-pública, que podrá revestir naturaleza constitucional o legal.

Diversos órganos administrativos independientes fueron creados por la Constitución, al tiempo que otros resultan de una simple creación de la Ley ordinaria, la cual, a partir de 1997, pasó a quedar habilitada por una norma constitucional expresamente introducida para ese efecto (el n°3 del art. 267° de la CRP).

Desde un punto de vista *objetivo*, las autoridades independientes son llamadas al *ejercicio de la función administrativa*, debiendo las atribuciones que le son cometidas respetar al desempeño *exclusivo*, o *dominante*, de dicha actividad jurídico-pública.

En el espectro del ejercicio de la función administrativa dichas autoridades tanto pueden desempeñar *competencias consultivas* y de fiscalización, como ejercer también aquellas que se integran en la llamada «*administración activa*».

Administración activa que tiene como resultado la asunción por dichos órganos de *poderes deliberativos* o *decisorios*, de los cuales resulta la aprobación de *actos administrativos* o de *reglamentos dotados de eficacia externa*, y de consecuente *ius imperii*.

Finalmente, en lo concerniente a la *naturaleza de la relación jurídica* que el mismo tipo de administración establece con los órganos de poder político, principalmente los órganos de soberanía, se observa que la misma se caracteriza por una *ausencia de vínculos de sujeción con relación a los segundos*, sea en el ámbito del *ejercicio de sus competencias*, sea con relación al *estatuto de sus titulares*.

Esto significa, en primer lugar, que la administración analizada no se encuentra, en el ordenamiento portugués, subordinada a la dirección jerárquica del *Gobierno* (tal y como sucede con la *administración directa*); tampoco se encuentra sujeta a su orientación o *indirizzo* (como ocurre con la *administración indirecta*); e, igualmente, no se encuentra sometida a formas de tutela o control de legitimidad o mérito (como sucede con la *administración autónoma*)².

Significa, también, en tercer lugar, que el *proceso de designación de los respectivos titulares* debe respetar ciertos requisitos personales, y asegurar en ese contexto mínimos de idoneidad objetiva para el ejercicio del cargo, imponiéndose igualmente la *garantía de su inamovilidad e irresponsabilidad por las posiciones o conductas que asuman en el desempeño de sus funciones*.

Si la ausencia de vínculos de subordinación ante el Gobierno aproxima a la administración independiente de la administración autónoma, existen entre otros *tres factores* que potencian una distinción entre ambas.

La primera reside en el hecho de que la *administración autónoma* implica necesariamente sujetos personificados, distintos del Estado-Persona, que prosiguen intereses públicos específicos, en tanto que la administración independiente está compuesta, tanto por *órganos del Estado-Persona o del Estado-Ordenamiento*, prosiguiendo los fines que a éste respectan, como por personas colectivas (las cuales son con todo ultraminoritarias).

La Segunda concierne al hecho de que *no existe un vínculo de tutela gubernamental* sobre la autoridad independiente, contrariamente a lo que sucede con la administración autónoma.

La Tercera se refiere a la circunstancia de que la administración independiente no consista en un autogobierno de intereses organizados, pautado por un nexo de representación o de responsabilidad de sus titulares, frente a esos mismos intereses, contrariamente a lo que ocurre con la administración autónoma.

1.2. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

Las autoridades administrativas independientes surgieron en Portugal en el decurso de la vigencia de la Constitución de 1976.

² Sobre los vínculos al Gobierno de las variantes típicas de administración, *vide* el párrafo d) del artículo 199 de la Constitución.

Tal y como sucede con los ordenamientos europeos, en los que el tratamiento de la figura por la doctrina y jurisprudencia ocurrió sobre todo en la dos últimas décadas³, su positivación jurídica y subsecuente difusión en el aprendizaje del Derecho portugués puede tenerse como relativamente reciente.

Podremos, a este propósito, subdistinguir tres períodos en su génesis y en su evolución doctrinal y jurídico-positiva.

El primer período fue marcado por un tratamiento incipiente de la figura en examen, lo cual, sin perjuicio de haber reconocido la atipicidad del *status* de estas autoridades, acabó por reconducir las mismas a una dimensión avanzada de la «administración autónoma».

La cuestión ha sido abordada por primera vez a propósito de la *Comissão Nacional de Eleições* (CNE), órgano creado por la Ley n° 71/78, de 27 de diciembre, la cual acometió la competencia de garantizar, en el marco del ejercicio de competencias administrativas, la regularidad, esclarecimiento y exención de los actos electorales.

El hecho de que el propio n° 2 del artículo 1° de la misma ley cualifique a la CNE como un *órgano independiente que funciona junto con la Asamblea de la República*; la circunstancia de que sus miembros sean producto de un proceso de designación tripartida⁴ por los órganos de soberanía representativos de las funciones legislativa, administrativa y judicial; y todavía el hecho de que el n° 1 del artículo 4° de la misma ley garantice la independencia de los mismos titulares en el ejercicio de sus funciones constituyeran datos que habían generado algunas perplejidades jurisprudenciales en un sistema administrativo estatal en el que, por tradición, toda la administración del Estado-Persona siempre ha dependido, en grados diversos, del Gobierno.

El Tribunal Constitucional comenzó ambiguamente por definir la CNE como un *«órgano sui generis de administración electoral»*⁵, situándose en el marco de un cúmulo difuso, a su «autonomía o independencia», expresiones que implican necesariamente realidades diversas, pero que aquel órgano jurisdiccional no ha diferenciado.

Todavía en 1989, el Tribunal Constitucional seguía refiriéndose a la CNE tanto como órgano *«autónomo del poder ejecutivo»*, como también a su naturaleza de órgano *«independiente y no integrado en la organización administrativa del Gobierno»*⁶.

Otros órganos con características semejantes a la CNE, como fue el caso de la *Alta Autoridade para a Comunicação Social* fueron poste-

³ Vital MOREIRA, op. cit., p. 129

⁴ Cfr. Jorge MIRANDA «Sobre a Comissão Nacional de Eleições», *O Direito*, año 124, III 1992, p. 331.

⁵ Ac. del T.C. n°165/85 del 24-8.

⁶ Ac. N° 605/89, del 19-12-DR. Del 2-5 de 1990-2ª Serie.

riormente creados por revisión constitucional (1989), mientras que otros fueron instituidos por simple ley ordinaria, llevando a la doctrina a reflexionar sobre la respectiva naturaleza.

Esta reflexión, caracterizada por el reconocimiento de la naturaleza efectivamente *independiente* de un sector de la administración y por la *problematización constitucional de su tipicidad*, materializó el *segundo período* de la «fermentación» del instituto en análisis.

Así, en 1986, FREITAS DO AMARAL⁷, procurando superar la poco ambiciosa conceptualización hecha por la jurisprudencia constitucional (que se quedó, como hemos visto, en la constatación de los atributos de atipicidad y peculiar autonomía de dichas instancias administrativas), acabó por reconocerles, explícitamente, carácter independiente.

Sus principales características, prototípicas, consistirían en el hecho de que los miembros de esas autoridades sean, por norma, elegidos por el Parlamento o integrados por titulares designados por entidades privadas; de que las mismas no representen al Gobierno pese al hecho de ser incluidas en la Administración Central del Estado; y a que no deban obediencia a cualquier otro órgano; de que sus titulares sean inamovibles e irresponsables por sus opiniones y su toma de deliberaciones en el órgano; de que no puedan ser disueltos o cesados; y de que sus opiniones sean, por vía de regla, vinculantes.

Como ejemplos de estos órganos, más allá de la CNE, figurarían los entonces *Conselho Permanente de Concertação Social* y *Conselho de Comunicação Social*.

En 1991, Jorge MIRANDA, reexaminando la naturaleza de la *Comissão Nacional de Eleições*, entendió que la CNE, pese a no constituir un órgano de soberanía o un órgano constitucional «(...) *puede y debe aproximarse hacia ciertos órganos constitucionales, como la Alta Autoridade para a Comunicação Social, el Conselho Superior da Magistratura, la Procuraduría Geral da República y el Conselho Superior da Defesa Nacional. Tal como estos órganos, ella surge como un órgano del Estado «a se» o, con mayor precisión, como un **órgano independiente de la Administración***».

La circunstancia de que algunos de los órganos señalados como independientes por la doctrina anteriormente examinada sean creados por la Constitución y otros por la ley, llevó a un sector doctrinal a problematizar, pertinentemente, la cuestión de la inconstitucionalidad de los segundos⁸.

Así, consideró la misma posición que de la creación de órganos de la Administración independiente por ley ordinaria, debería resultar, o

⁷ FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*-I, Coimbra 1986, p. 299.

⁸ Paulo OTERO, *ult. loc. cit.*, pp. 722-723.

de una habilitación constitucional expresa o de la respectiva deducción a partir de disposición constitucional de donde se pudiese extraer la independencia de ciertas áreas de la actividad administrativa con relación al Gobierno.

Este «*principio de la tipicidad constitucional de la administración independiente*» se habría de justificar en el presupuesto de que el legislador no podría sustraer libremente, bajo pena de fraude a la Constitución, tareas de la Administración Pública, sujetas a los poderes de dirección jerárquica o de *indirizzo* por parte del Gobierno, como órgano superior de la Administración Pública, y proceder a su «total desconcentración», confiriéndolas a autoridades administrativas independientes del primero e irresponsables ante el Parlamento.

Las dudas sobre esta materia, que no había llegado a ser objeto de un pronunciamiento por parte de la Justicia Constitucional, contrariamente a lo que ha sucedido en otros Estados europeos⁹, habían sido, de cualquier modo, solucionadas *ad futurum* por la *revisión constitucional de 1997*.

Con ella nació el *tercer período de evolución de las autoridades independientes*, marcado por una disposición constitucional que habilitó expresamente al legislador en la facultad de crear este tipo de organismos, pasando a pontificar un principio de «no tipicidad» de las propias autoridades, constitucionalmente consagrado.

Así, el n° 3 del artículo 267° estableció claramente que:

«*La ley puede crear entidades administrativas independientes*».

Los trabajos preparatorios de la *revisión*¹⁰ revelan una discusión muy pobre en lo relativo a esta materia, emanando, aun así, de la intervención de los diputados que hablaron en nombre de las dos mayores formaciones partidarias, que:

- Dichos entes serían «órganos» y «servicios» que por norma integrarían la Administración Directa del Estado, y que quedarían sustraídos de los poderes de jerarquía y superintendencia del Gobierno.
- Se habría creado una credencial constitucional para la creación por ley parlamentaria de dichas «entidades», como forma de ultrapasarse los reparos hechos por la doctrina a la constituciona-

⁹ Acerca de la misma cuestión en Francia, *vide* Paulo OTERO, *ult. loc. cit.*, p. 723–nt.108 y Vital MOREIRA, *ult. loc. cit.*, p. 134, nt. 170.

¹⁰ Cfr. *D.A.R.* n° 104-31 de julio de 1997, en particular las intervenciones de los diputados Moreira da Silva y José Magalhães.

lidad de leyes que procedían a la propia creación, sin la habilitación debida en la Constitución de la República.

A pesar de que se estime como oportuna la constitucionalización de una autorización para la creación legal de autoridades independientes, es necesario hacer tres objeciones a la solución consagrada por la revisión de 1997.

La primera, de orden técnico, no puede dejar de considerar poco apropiada la expresión «entidades independientes».

En el lenguaje del Derecho público, una «entidad» o «ente» consiste en una persona colectiva, un sujeto dotado de personalidad jurídica, naturaleza que no abarca la práctica totalidad de las autoridades independientes existentes, las cuales, como conceden por otra parte los propios diputados que habían debatido la revisión, consisten en «órganos» y «servicios» de la persona colectiva «Estado»¹¹. Si los artífices de la revisión habían estimado que las «entidades administrativas independientes»¹² serían órganos o servicios del Estado, deberían haber, para el efecto, utilizado la designación «autoridades», la cual puede abarcar tanto «órganos» como *personas colectivas a se*.

La segunda objeción es de orden político-legislativa, y censura el hecho de concedérsele al legislador una habilitación «en blanco», ya que la norma constitucional no referenció los dominios, donde, en abstracto, la institución de esas autoridades podría tener un mínimo de justificación material.

Puede, en consecuencia, el legislador, frente al desmoronamiento del «principio de tipicidad» de estas autoridades, llenar la Administración de «consejos de sabios» carentes de legitimidad democrática, impermeabilizados ante el poder de «*indirizzo* del Gobierno», inútiles duplicadores de la función administrativa, aparentemente irresponsables ante el Parlamento y poseedores de «porciones de poder ejecutivo» que ejercen al margen de criterios mínimos de unidad de acción administrativa.

Ante la ausencia absoluta de un criterio finalístico fundamentador de la constitución de esas autoridades, en el marco de una exigencia de necesidad, habría sido, cuando menos conveniente, que las leyes que procediesen a la creación *ex novo* de instancias de esta naturaleza, cuando dotadas de poderes constitutivos, revistiesen carácter reforzado, a través de su aprobación por mayoría parlamentaria cualificada.

¹¹ Cfr. Diputado Moreira da Silva, ult. loc. cit.

¹² Dip. José Magalhães.

Esto porque, pese a la inexistencia de una reserva general de administración gubernamental en la Constitución portuguesa, surge como hostil para el principio de separación de poderes que leyes desprovistas de un amplio consenso parlamentario puedan expropiar, sin más, la esfera material de competencia del Gobierno, como órgano superior de la Administración (art. 182º de la Constitución), en beneficio de instituciones inmunes a un poder mínimo de *indirizzo*, y potencialmente blindadas contra formas adecuadas de responsabilización democrática.

La *tercera objeción*, de naturaleza competencial, destaca el hecho de que, contrariamente al propósito de los diputados¹³ de erigir una reserva de competencia parlamentaria con relación a los actos legislativos creadores de estas autoridades, no resultó de la revisión de 1997 la institución de dicha reserva, quedando la creación de las autoridades administrativas independientes en un universo de poderes legislativos algo controvertido.

Resulta de ciertas posiciones doctrinales¹⁴, que la creación y régimen jurídico de las autoridades administrativas cuya actividad se refiera a la materia de los derechos fundamentales se incluiría en el ámbito de la *reserva relativa de competencia legislativa* de la Asamblea de la República¹⁵ (la cual no preclude la facultad del Parlamento de conceder al Gobierno una delegación legislativa para el efecto), al tiempo que en las restantes situaciones, en caso de no existir una reserva parlamentaria explícita, la institución de las autoridades independientes se quedaría en el *dominio de concurrencia legislativa alternada* entre el Gobierno y la Asamblea de la República.

A pesar de que se acepte que la inserción en la reserva relativa de competencia parlamentaria *ocurra necesariamente con órganos dotados de competencias decisorias, que asuman funciones de garantía de derechos de libertad, o que reglamenten y autoricen vertientes de su modo de ejercicio*, el mismo ya no tendrá lugar, con instancias dotadas de poderes puramente consultivos, exhortativos o de mera fiscalización, dado que, de su actividad, no se infieren efectos constitutivos en la protección o en los términos del ejercicio de dichos derechos.

1.3. TELEOLOGÍA

A pesar de que el hecho de que en los trabajos preparatorios de la revisión constitucional de 1997 poco o nada se ha avanzado sobre el finalismo de las autoridades administrativas independientes, además de las mismas haber sido consideradas un *«factor de modernización de*

¹³ Cfr. D.A.R., nota 10.

¹⁴ José Lucas CARDOSO, op. cit., p. 364.

¹⁵ Cfr. al b) del artículo 165º de la CRP.

la Administración pública»¹⁶, y de que la jurisprudencia constitucional sea igualmente poco prolija a este respecto, no deja de ser posible destacar una pluralidad de objetivos de esencialidad pública, proseguidos por este tipo de administración.

Examinando el propósito dominante de los órganos administrativos ya creados, se vuelve posible decantar dos tipos de finalidad.

La primera parece consistir en la creación de un dominio de «poder neutro» en la Administración pública¹⁷.

Neutralidad que, como hemos visto, es presupuesta por diversos factores, de entre los cuales cabe destacar los criterios de selección de esas autoridades, su independencia estatutaria y ausencia de vinculación administrativa de las competencias que ejercen con relación al Gobierno, bien como de una responsabilidad política explícita ante el Parlamento.

Neutralidad que busca una *inmunización jurídica* frente a la actividad desarrollada por una administración «parcial» o políticamente comprometida que corporiza la acción del Gobierno; frente al dictado de mayorías políticas coyunturales que se suceden en el Parlamento; y frente a los intereses específicos de sujetos y entidades públicas y particulares que se destacan en la esfera del objeto sectorial de las tareas muchas veces proseguidas por la autoridad independiente.

Neutralidad, que finalmente se asienta sobre la necesidad existencial de la institución de un poder estable y exento que garantice en áreas sensibles, como la del ejercicio de ciertos derechos fundamentales, la regulación o control de determinadas actividades económicas y sociales o de la vigilancia del ejercicio de funciones de ciertos titulares del poder político (también ellos pautados por una independencia funcional), la consecución de exigencias de *imparcialidad y regularidad de conducta*.

La *segunda finalidad* consiste en la necesidad de ser suprimidas las insuficiencias de la administración directa del Estado, en términos de celeridad y eficiencia, frente a las dificultades críticas de un modelo estatal asistencialista, enfermo de gigantismo y dotado de creciente incapacidad para asegurar, eficazmente, la realización de sus tareas prestacionistas¹⁸.

¹⁶ D.A.R. cit., nota 10.

¹⁷ Sobre la fundamentación originaria de los presupuestos de creación de poderes neutrales, *vide* Carl SCHMITT en *Das problem der Innerpolitischen Neutralität der Staates in Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlín, 1985, pp. 41 y ss.

En relación al fenómeno de la «neutralización» representado por la administración independiente en diversos ordenamientos europeos y norteamericano, *vide* José Lúcas CARDOSO, *op. cit.*, vol I, pp. 25 y ss.

¹⁸ Cfr., sobre la problemática de la crisis del Estado social y la suma de las propuestas de la teoría del «Derecho reflexivo» teniendo en cuenta la superación de la propia crisis a través de la descomposición del Estado –Administración en órganos y entidades autónomas e independientes, legitimadas por formas de democracia indirecta y participativa, Carlos BRANCO DE MORAIS, *Las Leyes Reforzadas*, Coimbra, 1998, pp. 990 y ss.

Tal *desideratum* sería logrado a través de la creación de órganos y servicios altamente especializados y sustraídos de vínculos potencialmente entorpecedores, oriundos de las estructuras superiores de la Administración y de las mayorías políticas que las sostienen.

2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

2.1. CONCEPCIONES AMPLIAS Y RESTRICTIVAS

La definición de autoridad administrativa independiente, avanzada *supra* (1.1), logra fijar, en lo general, los atributos positivos de un concepto que, aun así, carece en lo especial de delimitación, dado que la doctrina se divide sobre la inclusión de ciertos órganos en dicha categoría.

De ahí que, sin perjuicio de que la apertura constitucional del concepto de «entidad independiente», prevista en el n° 3 del artículo 267° de la CRP, permita alguna libertad conformadora del legislador en su concretización, esto no puede impedir el espacio útil del intérprete doctrinal, en lo concerniente a la delimitación del propio concepto.

Una doctrina de tendencia «amplia» pone el acento de la caracterización en la ausencia de sujeción del órgano del poder de otros órganos y en el estatuto de irresponsabilidad e inamovilidad de sus titulares, admitiendo que puedan ser calificados como tal, ya sean autoridades que integran la *administración consultiva* (*Conselho Económico e Social*), o bien órganos que pertenecen a la *administración de control* (*Tribunal de Contas*), ya sean órganos que ejercen la *administración activa o mixta* (*Comissão Nacional de Eleições* y *Alta Autoridade para a Comunicação Social*)¹⁹.

Otra concepción doctrinal de órgano independiente en sentido amplio, pero un poco más estricta que la anterior, reconduce a esta categoría de administración, tanto órganos constitucionales, como el *Conselho Superior da Defesa Nacional*, el *Conselho Superior da Magistratura*, la *Procuraduria Geral da República* y la *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, como órganos de naturaleza meramente legal, como la *Comissão Nacional de Eleições*²⁰.

Aún así, parece que la propia sensibilidad doctrinal pretende fijar un criterio positivo con *efectos excluyentes*, con relación a ciertas instancias administrativas.

¹⁹ Diogo FREITAS DO AMARAL, op. cit., 1994, pp. 300 y ss.

²⁰ Jorge MIRANDA, ult. loc. cit., p. 206.

Así, en su opinión, los actos de este tipo de autoridades deberían tener «*eficacia vinculante y publicidad*», lo que presupone su integración necesaria en el universo de la administración activa, reconsiderada la consecuente exclusión de la administración puramente consultiva.

Otros autores refuerzan más restrictivamente los criterios positivos anteriormente expresados, con otros que suponen la necesidad de que los titulares de dichos órganos no destaquen como representantes de los intereses por ellos regulados o controlados, bien como el imperativo del órgano no se conforme como una «autoadministración» sectorial²¹.

Finalmente, otra posición doctrinal defiende una *opción aún más restrictiva*, la cual, más allá de la aceptación del criterio de la no representación sectorial, expuesto por la doctrina anterior, entiende igualmente que una autoridad independiente «fuerte» no puede ejercer únicamente funciones de consulta o de control de la propia administración, sino que debe antes de más, asumir un papel predominante de administración activa²², traducida en la práctica de actos portadores de eficacia externa y vinculante.

Al respecto de estos dos criterios, el último exponente citado de dicha doctrina *excluye* la atribución de la cualidad de autoridad independiente al «*Procurador Geral da República*», al «*Tribunal de Contas*», al «*Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informação e Segurança*», al «*Conselho Superior da Magistratura*», al «*Conselho da Concorrência*», al «*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*», y a la «*Comissão da Carteira Profissional*»²³ do *Jornalista*».

2.2. POSICIÓN ADOPTADA

En la observación de la *definición avanzada supra* y del contenido del nº 2 del artículo 267 de la Constitución (1.1.) adoptamos sobre la delimitación del concepto de autoridad administración independiente, una *concepción amplia* con cabida en la expresión constitucional «*entidad administrativa independiente*».

El contenido indeterminado de esta última no se encuentra limitado por otros presupuestos materiales explícitos o implícitos, que no sean los de «administración» o el de «independencia». De ahí que se entienda que la fórmula «entidad administrativa independiente» prevista en la Constitución *de modo alguno restringe* o circunscribe su ámbito aplicativo a los órganos independientes que integran la administración activa, como pretende cierta doctrina.

²¹ Vital MOREIRA, ult. loc. cit., p. 132.

²² José Lucas CARDOSO, op. cit., II vol., pp. 187 y ss.

²³ N. del T.: documento oficial para la identificación y prueba de habilitación profesional del portador.

De ahí que, de partida, *no existan fundamentos para excluir* de este sector de la administración todos los órganos independientes, que, ejerciendo la función administrativa²⁴, se restrinjan a tareas de consulta o control.

Pero la opción por esta concepción lata no significa que todos los *poderes neutrales* que desempeñen la función administrativa puedan, adecuadamente, ser calificados como autoridades administrativas independientes.

Importa, pues, avanzar algunos criterios complementarios predominantemente negativos, derivados de la concretización de los atributos *administrativo* y de *independencia*, que, en los términos constitucionales, asignan la morfología de estas autoridades.

2.2.1. *Primer criterio negativo: no integran* la categoría de las autoridades administrativas independientes todos los órganos que, sin perjuicio de su independencia estatutaria y competencia, *no desarrollen competencias administrativas como actividad predominante*

Es el caso de la «Procuraduría Geral» de la República, que, como órgano superior del Ministerio Público (nº 1 del artº. 220º) con un estatuto independiente y naturaleza constitucional, ejerce funciones jerárquicas propias sobre uno de los sectores de la magistratura que algunos definen como un «*componente personal de los Tribunales*»²⁵.

Sin perjuicio de atribuir a la *Procuraduría*, en el ámbito del ejercicio de la función administrativa, competencia propia de la administración activa (entre otras la elaboración de consultas y opiniones, algunas de las cuales con naturaleza vinculante), el hecho es que el componente dominante de sus atribuciones no reviste carácter administrativo, no pudiéndose, como tal, definir como un órgano administrativo independiente.

Tampoco son órganos administrativos independientes los *Ministros da República para as regiões autónomas de Madeira e dos Açores* (artsº. 230º y 233º de la CRP) que funcionan en esos territorios, como «comisarios del Estado» y órganos sustitutivos del Presidente de la República.

Sus competencias predominantes, que ejercen a título independiente, revisten carácter político y no ejecutivo²⁶, al tiempo que la competencia administrativa de carácter activo que pueden ejercer, y

²⁴ A título principal

²⁵ GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa*-Anotada Coimbra, 1993, pp. 829 y ss.

²⁶ Sobresaliendo entre las mismas, los poderes de firma y veto sobre los actos legislativos y reglamentarios regionales, los poderes de promoción de procesos de fiscalización de la constitucionalidad y legalidad de leyes junto con la Justicia Constitucional y la competencia en el nombramiento del presidente del gobierno regional y de los restantes miembros, bajo propuesta de dicho presidente.

que consiste en su poder de *indirizzo* sobre la administración estatal periférica, se expresa de «forma no permanente», mediante una autorización del Gobierno, la cual conforma un vínculo a este órgano de soberanía, que se muestra incompatible con los presupuestos de un órgano administrativo independiente²⁷.

2.2.2. *Segundo criterio negativo: no son posibles de inclusión en la administración independiente todos los centros de poder que no ofrezcan garantías de inamovilidad e irresponsabilidad para la mayoría de sus titulares, por las opiniones emitidas y deliberaciones tomadas en el marco de las funciones ejercidas en dichos órganos*

Es la situación del *Conselho Superior da Defesa Nacional* (artº 274º de la Constitución) que, en los términos de la Constitución y de la ley²⁸, aparte de ejercer funciones consultivas en materia de defensa y Fuerzas Armadas, puede, en su composición restringida, practicar actos administrativos y reglamentarios, con eficacia externa, sobre importantes materias.

Excepto dos diputados electos por la Asamblea de la República, *los restantes miembros del consejo lo son por inherencia*, encontrándose una gran mayoría de los mismos (y sobre todo los que integran el órgano en su composición restringida), sujetos a *vínculos de subordinación* con relación a otros órganos en lo que se refiere al ejercicio de funciones comprendidas en el objeto de la actividad del Consejo, no gozando en calidad de sus miembros, de *garantías de inamovilidad o irresponsabilidad* por las opiniones que expresen o conductas que asuman en dicho órgano.

Así, los ministros que lo integran²⁹ se encuentran sujetos al poder de coordinación supraordenadora y de orientación del Primer Ministro [al a) del nº1 del artículo 201º de la CRP], el cual, por razones de mérito puede proponer su dimisión al Presidente de la república, importando destacar que tanto el jefe del Gobierno como el Jefe del Estado, también integran el Consejo.

Otros miembros del órgano, como el Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas y los Jefes de los Estados Mayores de

²⁷ En el período anterior a la revisión de 1997, no calificamos al Ministro de la República como un órgano administrativo independiente, sino como un «órgano constitucional autónomo de representación de la soberanía del Estado en las regiones», que asumía un estatus bifrontal, de vicario independiente del Presidente de la República para el ejercicio de la función política y de órgano autónomo en el marco del Gobierno, en lo que respecta al ejercicio de competencias administrativas. Cfr. Carlos BRANCO DE MORAIS *O Ministro da República*, Lisboa, 1995, pp. 102-103.

²⁸ Cfr. artículos 47º y 29º de la Ley de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, (Ley 29/82, del 11-12, modificada por la Ley nº 111/91 del 13-6 y por la Ley nº 18/95, del 13-74.).

²⁹ Viceprimeros ministros, si los hubiese, y Ministros de Defensa, Finanzas, Exteriores, Interior, Plano, Industria, Energía y Transportes y Comunicaciones.

los tres Ramos están jerárquicamente subordinados al Ministro de Defensa y no gozan de cualquier garantía de inamovilidad, pudiendo por razones de oportunidad ser en cualquier momento cesados por el Presidente de la República, bajo propuesta del Gobierno.

Es, igualmente, el caso de la *Comissão del mercado de valores mobiliarios*, sujeto personalizado responsable de la reglamentación supervisión fiscalización y promoción de los mercados de valores mobiliarios y actividades que, en los mismos, sean ejercidas por diversos agentes, teniendo en vista, principalmente, la aplicación del ahorro en valores mobiliarios, expansión y transparencia de los mercados, la estabilización de los precios que en ellos se practican, la defensa de los operadores e inversores contra actividades irregulares³⁰.

El hecho de tratarse de un órgano sujeto a formas de tutela atenuada del Ministro de Finanzas precluye su integración en el hemisferio de la administración independiente.

Y la circunstancia de que, entre los mismos poderes de tutela, figure la facultad de que el propio Ministro cese a sus miembros, con fundamento en «*falta grave en el ejercicio de funciones*», debilita el respectivo estatuto de independencia, en términos de irresponsabilidad e inamovilidad.

2.2.3. *Tercer criterio negativo: si un órgano que ejerce poderes administrativos sobre un determinado sector, tuviese los respectivos titulares designados o condicionados en sus funciones por destinatarios del sector administrado, no podrá ser calificado como una autoridad administrativa independiente, dado que el estatuto de dichos titulares inhibe una efectiva actuación libre del órgano*

Es el caso de la *Comissão da Carteira Profissional do Jornalista*, la cual está compuesta mayoritariamente por titulares que representan a organizaciones profesionales y empresariales del sector de la comunicación social³¹ y también del *Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*, el cual está compuesto por una mayoría de jueces, algunos por inherencia y otros electos³².

Se ponen a salvo, con todo, las situaciones con relación a las cuales, siendo una pluralidad de titulares del órgano designados por los elementos integrantes del sector comprendido por su actividad administrativa del órgano, los *propios titulares*:

³⁰ Decreto Ley n° 142-A/91, del 10-4, que aprueba el Código del Mercado de Valores Mobiliarios.

³¹ Cfr. Decreto Ley n° 305/97, del 11-11.

³² GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit., pp. 827 y ss.

- No constituyan, en los términos constitucionales o legales, una *mayoría obligatoria o necesaria* de los miembros de dicho órgano;
- sean, mayoritariamente, *objeto de elección*, y vean que su estatuto sea garantizado en términos de irresponsabilidad e inamovilidad, ante aquéllos que los designan, durante el ejercicio del respectivo cargo.

Hasta la revisión constitucional de 1997 la composición del *Conselho Superior da Magistratura*, como instancia constitucional competente en la gestión de *carreras* y ejercicio del poder disciplinar sobre los jueces de los tribunales judiciales, presuponía la existencia en el mismo órgano de una mayoría de jueces (que en un tiempo dado llegarán a ser electos mediante listas elaboradas por sindicatos de magistrados), llevando a cierta doctrina a hablar, inspirada en una fórmula doctrinaria italiana, de «autogobierno»³³ de la magistratura y a clasificar el Consejo como «órgano autónomo».

Después de la revisión de 1997, el artículo 218º de la CRP *creó presupuestos para que pueda llegar a existir una mayoría de no jueces en el Consejo*, constituyendo este hecho, tal como las garantías de independencia estatutaria conferidas a los vocales, fundamentos suficientes para la integración del *Conselho Superior da Magistratura* entre los órganos de la administración independiente, pudiendo, por consiguiente, defenderse que ha cesado en el Derecho positivo la lógica de autogobierno.

3. TIPOLOGÍA ELEMENTAL

Delimitando, positiva y negativamente, el concepto de «autoridad administrativa independiente» será necesario, en el espectro de los órganos posibles de ser integrados en esa especie de administración, procederse a su tipología clasificatoria, en la observación de algunos criterios distintivos de carácter elemental, tales como el respectivo *objeto, su naturaleza jurídico-constitucional, la naturaleza de sus competencias administrativas, y las formas típicas de nombramiento y cese de funciones de los titulares*.

3.1. OBJETO

Las autoridades administrativas independientes, ya instituidas en el ordenamiento portugués, prosiguen tres tipos dominantes de activi-

³³ GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit., pp.827 y ss.

dad: la de la fiscalización y regulación de ciertas actividades públicas o privadas, teniendo en cuenta la garantía de derechos fundamentales; la del control y regulación de determinadas actividades económicas y financieras; y la del control, disciplina y gestión de los titulares de ciertos órganos del poder político.

3.1.1. Fiscalización y regulación de actividades públicas y privadas para la garantía de derechos fundamentales

Es necesario destacar, en este punto, a las autoridades que se pasa a mencionar.

a) Comissão Nacional de Eleições

Órgano complejo, que, tal y como se ha dicho *supra* (2.2.), fue instituido rápidamente después del inicio de la vigencia de la Constitución de 1976³⁴ con el objetivo de garantizar la regularidad, igualdad y exención en las campañas electorales, funcionando junto a la Asamblea de la República.

b) Provedor de Justiça

Corresponde a la figura clásica del *Ombudsman*, y constituye una institución vocacionada hacia la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, actuando en función de quejas y peticiones que le son remitidas por aquéllos, independientemente de los medios contenciosos y de gracia de tutela de los mismos derechos, previstos en la Constitución y en la ley³⁵.

c) Alta Autoridade para a Comunicação Social

Funciona junto con la Asamblea de la República, y busca garantizar los derechos a la información, libertad de prensa, expresión y confrontación de las diversas corrientes de opinión, ejercicio de los derechos de antena y réplica, o bien velar por la independencia de los medios de comunicación social ante el poder político y económico³⁶.

Su estatuto de independencia fue reconocido por un *obiter dictum* del Tribunal Constitucional³⁷.

³⁴ Cfr. Ley n° 71/1988, del 27/12.

³⁵ Cfr. artículo 32° de la CRP y Ley 81/1977, del 22-11.

³⁶ Cfr. artículo 39° de la CRP y Ley n° 15/1990, del 30-6.

³⁷ Cfr. Ac n° 5050/96, del 20-3.

d) Comissão Nacional de Objeção de Consciência

Órgano creado para decidir los procesos destinados a la obtención del estatuto de «objeto de conciencia», derecho fundamental de relevancia constitucional y con concretización legal³⁸, que consiste en la facultad de que un ciudadano sea exento de un deber jurídico determinado, por convicciones determinadas sobre la materia.

e) Comissão Nacional para a Protecção de Dados Pessoais Informatizados

Centro de decisión que, en el ámbito de la salvaguarda de los derechos fundamentales conexos a la utilización de la informática³⁹, dirige él mismo las reglas de seguridad de datos personales, ya sea en archivo o en cualquier red de telecomunicaciones, fija las condiciones para el acceso a la información y autoriza la constitución y utilización de ciertos tipos de ficheros y bases de datos, conteniendo referencias personales⁴⁰.

f) Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

Instancia administrativa que aprecia, en un nivel consultivo, reclamaciones de los ciudadanos resultantes de la recusación de los mismos, de la consulta de un documento dado por parte de la Administración Pública constitutiva, la cual, detenta, con todo, la última palabra sobre la cuestión⁴¹.

g) Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado

Autoridad administrativa con funciones análogas al órgano anteriormente citado, con relación a documentos clasificados por los órganos competentes como «secreto de Estado»⁴².

h) Defensor do Contribuinte

Se trata de una especie de *Ombudsman* de los ciudadanos, en su calidad de contribuyentes, recibiendo sus peticiones y reclamaciones

³⁸ Cfr. nº 6 del artículo 41º de la CRP y Ley nº 7/1992, del 12-5.

³⁹ Cfr. artículo 35º de la CRP.

⁴⁰ Cfr. Ley nº 10/1991, del 29-4.

⁴¹ El derecho de consulta de documentos se encuentra previsto en el artículo 35º y nº 2 del artículo 268º de la CRP. El acto que regula la Comisión en estudio es la Ley nº 65/1993, del 26-6.

⁴² Cfr. Ley nº 6/1994, del 7-4.

relativas a la defensa de los respectivos derechos⁴³ frente a la Administración, y fiscalizando el funcionamiento de ésta, en su composición fiscal y aduanera⁴⁴.

i) Conselho de Ética para as Ciências da Vida

Órgano destinado a pronunciarse sobre decisiones públicas o actividades particulares que respeten a la actividad científica, tecnológica o médica posibles de repercutir, directa o indirectamente, sobre derechos absolutos de los ciudadanos, como la vida, integridad personal, y dignidad genética⁴⁵.

J) Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações e Segurança

Órgano de control y supervisión de las actividades de los servicios de seguridad e información del Estado, destinado principalmente a dar opinión sobre el funcionamiento de dichos servicios y verificar si la respectiva conducta de estos órganos respeta el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos⁴⁶.

3.1.2. *Instancias de consulta y decisión relativas a actividades económicas, sociales y financieras*

a) Banco de Portugal

Portador de relevancia constitucional e integrado en el «sistema Europeo de Bancos Centrales» por vía de tratado, el Banco de Portugal es un sujeto personalizado que actúa como personalidad administrativa reguladora (teniendo en cuenta el cumplimiento de los objetivos de la política monetaria y de cambio) como estructura del sistema financiero y como autoridad monetaria⁴⁷.

b) Conselho Económico e Social

Consiste en un órgano de consulta y concertación del Estado, en el dominio de las políticas económicas y sociales, asumiendo una representación neocorporativa⁴⁸.

⁴³ Cfr. sobre los derechos de los contribuyentes, el n° 3 del artículo 103° de la CRP.

⁴⁴ Ley n° 158/1996, del 3-9.

⁴⁵ Cfr., a título ejemplificativo, los derechos previstos en los artículos 24°, 25° y n° 3 del artículo 26° de la CRP. *Vide*, también, el Decreto Ley n° 14/1990, del 22-5.

⁴⁶ Cfr. Ley n° 30/1984, del 5-9.

⁴⁷ Cfr. artículo 102° de la CRP; Ley n°5/1998 del 31-1.

⁴⁸ Cfr. artículo 92° de la CRP.

3.2. NATURALEZA JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Ciertas instancias independientes, en razón de su especial importancia para el sistema político o el sistema económico-financiero, *son creadas expresamente por la Constitución*, la cual, por norma, define en términos generales su composición y atribuciones, remitiendo a la ley la respectiva densificación.

Se trata de *órganos de naturaleza o de relevancia constitucional*.

Son *autoridades independientes de naturaleza constitucional*, el *Provedor de Justiça*, el *Conselho Económico e Social*, la *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, el *Conselho Superior da Magistratura*, y el *Banco de Portugal*, no disponiendo, sin embargo, la Ley Fundamental, sobre la naturaleza jurídica, la composición, el estatuto y las competencias de este último.

Son autoridades independientes comunes, o de naturaleza sub-constitucional, la *Comissão Nacional de Eleições*, la *Comissão Nacional de Objecção de Consciência*, la *Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado*, el *Defensor do Contribuinte*, el *Conselho de Ética para as Ciências da Vida*, el *Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações e Segurança*, la *Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais Informatizados* y la *Comissão de Acesso a Documentos Administrativos*.

Ninguno de los *órganos referidos puede ser objeto de dimisión o disolución, a través de acto político o administrativo practicado por cualquier otro órgano*.

3.3. NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EJERCIDAS

Es necesario distinguir aquí, en razón del tipo y de la naturaleza de las competencias administrativas de la que las diversas instancias son titulares, *autoridades independientes de tipo consultivo, autoridades independientes de mera fiscalización y control, y autoridades independientes dotadas de poderes de administración activa*.

En el respectivo análisis no se hará referencia a las competencias de régimen y de gestión interna.

3.3.1. *Naturaleza consultiva*

Tienen naturaleza consultiva el *Provedor de Justiça* (que dispone también de la facultad de formular recomendaciones y de promover, fuera del universo administrativo, el control de la constitucionalidad de normas junto al Tribunal Constitucional); el *Conselho Económico e*

⁴⁹ Cfr. artículo 218° de la CRP y Ley n° 21/1985 del 30-7.

Social (que además de las facultades de concertación social, en sección, formula opiniones obligatorias, aunque no vinculantes, sobre las propuestas de las grandes opciones y de los planes de desarrollo económico y social); el *Defensor do Contribuinte*; el *Conselho de Ética para as Ciências de la Vida*; la *Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais Informatizados*; y la *Comissão de Acesso a Documentos Administrativos*.

3.3.2. Autoridades de simple fiscalización y control

Son autoridades independientes, con poderes de administración activa, todos los órganos con *competencias deliberantes o decisorias* dotadas de eficacia externa, las cuales pueden ser ejercidas a título exclusivo, o en un marco mixto de acumulación con competencias de consulta y fiscalización.

Virtualmente, todas las instancias administrativas que en razón de sus poderes decisorios serán adelante referidas como pertenecientes al *sector constitutivo, principal o «fuerte»*⁵⁰ de la administración independiente, asumen en un nivel competencial, una naturaleza mixta, en razón del hecho de disponer igualmente de facultades de consulta o fiscalización.

a) Conselho Superior da Magistratura

Corresponde al *Conselho*, en el ámbito de sus *poderes de administración activa* relativos a la gestión de las carreras de la magistratura judicial, la colocación, transferencia y promoción de los jueces de derecho.

En este ámbito le compete clasificar a los propios magistrados con base en criterios de mérito, atribuyéndoles, vuelta la propuesta de inspección, una anotación, la cual es relevante para su promoción y provisión de vacantes en los tribunales, a través de concurso curricular.

Compete igualmente al Conselho el ejercicio del poder administrativo disciplinario, y la facultad de autorizar a los jueces para desempeñar funciones públicas en comisiones de servicio extrañas a la actividad de los tribunales.

En el campo de las *competencias consultivas*, cabe al mismo órgano pronunciarse, sin carácter vinculante, sobre ciertos proyectos legislativos; y en el *espectro de la fiscalización*, debe el Conselho dirigir y orientar las actividades de inspección judicial.

b) Alta Autoridade para a Comunicação Social

En el plano *decisorio*, puede este órgano, ejercer un poder de *indirrizo*, traducido en la aprobación de reglamentos, con relación a mate-

⁵⁰ Expresión adoptada por José Lucas CARDOSO, op. cit., p.192.

rias de sus atribuciones; aprobar actos administrativos en lo que respecta a la clasificación de publicaciones periódicas y autorización de publicación de sondeos, ejercer una actividad arbitral de conflictos entre los titulares del derecho de antena; y promover la aplicación de multas, o sanciones administrativas, a los responsables de la violación de derechos de los que es especial garante.

En el plano *exhortativo* y *consultivo* aprueba recomendaciones y formula opiniones en materia de autorización del ejercicio de la actividad de radiodifusión, nombramiento de directores de órganos informativos pertenecientes a entidades públicas y licitación de canales privados de televisión.

Finalmente, en materia de *fiscalización*, supervisa las empresas de comunicación social.

c) Banco de Portugal

Como órgano decisorio, ejerce poderes de *indirizzo*, comprendidos los reglamentarios, sobre las instituciones que ejercen el comercio de cambio en términos de responsabilidades sobre el exterior; sobre las operaciones de crédito y sociedades financieras sujetas a su supervisión; sobre las operaciones relativas a oro y divisas; y sobre la elaboración de estadísticas financieras, de cambio y monetarias.

Dispone, igualmente, de la competencia de practicar actos administrativos con eficacia externa, principalmente para intervenir en el mercado teniendo en cuenta el asegurar el cumplimiento de la política monetaria y de cambio; de conceder una pluralidad de autorizaciones a instituciones de crédito y financieras, entre ellas las relativas a pagos externos; y para la efectividad de operaciones comerciales.

En el *universo consultivo*, el Banco aconseja al Gobierno en las esferas económica y financiera.

Y, finalmente, en la vertiente *fiscalizadora*, el propio órgano solicita información a entidades públicas y privadas que repute como necesarias para el ejercicio de sus funciones; colabora con el Banco Central Europeo; y controla los pagos externos.

De entre las autoridades examinadas, el Banco de Portugal es aquella que se encuentra sujeta a un mayor número de límites internos (política económica del Gobierno) y externos (Banco Central Europeo).

En lo tocante a los límites internos, emergen deberes de prestación de información al Gobierno y al Parlamento, bien como la necesidad de que el informe, balance y cuentas anuales de gerencia sean ratificadas por el Ministro de Finanzas.

d) Comissão Nacional de Eleições

Como *órgano de la administración constitutiva*, dispone de las facultades de *indirizzo* relativas a la regularidad, igualdad y transparencia de las elecciones; procede a la distribución del tiempo de antena entre los partidos y otros intervinientes en actos electorales o de referéndum, disponiendo para el efecto de competencia reglamentaria; elaborar el mapa de resultados electorales; aprecia recursos de decisiones administrativas relativas a la utilización de los espacios de campaña; y aplica, a través de su presidente, sanciones administrativas a candidatos, o partidos que violen ciertas reglas electorales.

Como *órgano consultivo* dotado de un componente *exhortativo*, aprueba recomendaciones en materia de esclarecimiento y desempeño regular de los actos electorales.

Y como *órgano de control*, desarrolla competencias relativas a la financiación de campañas electorales.

e) Comissão Nacional de Objecção de Consciência

A esta Comisión es atribuida una competencia administrativa activa de carácter fundamental, que consiste en verificar, caso a caso, mediante un procedimiento determinado, si un reclamante reúne las condiciones concretas de ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, disponiendo el acto administrativo referente al reconocimiento del mismo derecho, o a su denegación, de eficacia vinculante.

f) Comissão de Protecção de Dados Personais Informatizados

En calidad de *órgano deliberante*, compete a esta Comisión la aprobación de reglamentos que respeten la garantía de seguridad de los datos, en archivo o en circulación, en las redes de telecomunicaciones, al ejercicio de los derechos de actualización y rectificación de los propios datos, y la determinación de reglas de acceso a la información.

Dispone, igualmente, de la competencia de aprobar actos administrativos de autorización respectivos a la constitución y utilización de ciertos ficheros y bancos de datos personales.

Ya en la esfera de sus *poderes consultivos*, le cabe dar opinión sobre la constitución y mantenimiento de ficheros automatizados y bases de datos personales en los servicios públicos, recibir reclamaciones o peticiones, así como disponer de la facultad de aprobar recomendaciones al Parlamento, sobre la materia integrada en su objeto de actividad.

Tiene, finalmente, en el terreno de *control*, poderes para requerir la intervención de los tribunales, en el caso de registrarse determinadas quebras de la legalidad.

3.4. DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES, SU ESTATUTO Y CESIÓN DE FUNCIONES

3.4.1. *Designación*

El proceso de designación de los titulares de las autoridades independientes es extremadamente diversiforme.

Puede la propia designación resultar, por inherencia de funciones en otro órgano; por nombramiento o elección efectuada por órganos del poder político o de la administración; o aun por designación por elementos o estructuras representativas de ciertas actividades públicas o privadas.

En tanto que los miembros de ciertos órganos independientes son designados a través de un *proceso homogéneo*, otros son designados a través de *formas mixtas o heterogéneas*.

3.4.1.1. *Formas de designación homogéneas*

a) Por elección parlamentaria

El «*Provedor de Justiça*» es elegido por la Asamblea de la República, por mayoría de dos tercios de los diputados presentes, siempre que sea superior a la mayoría absoluta de los diputados efectivos⁵¹.

El mismo proceso se requiere para la elección de los tres miembros del *Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações e Segurança*⁵².

b) Por nombramiento gubernamental

El Gobernador, los vicegobernadores y los cinco administradores del Banco de Portugal son nombrados por el Gobierno, reunido en Consejo de Ministros, bajo propuesta del Ministro de Finanzas⁵³.

El «*Defensor do Contribuinte*» es nombrado por resolución conjunta del Primer Ministro y del Ministro de Finanzas⁵⁴.

3.4.1.2. *Formas de designación heterogéneas*

a) Designación repartida entre órganos constitucionales

Los miembros de la *Comissão Nacional de Eleições*⁵⁵ integran una composición tripartita entre los poderes del Estado.

⁵¹ Cfr. al i) del artículo 163º de la CRP.

⁵² Cfr. nº 2 del artículo 7º de la Ley nº 30/1984.

⁵³ CFR. nº 1 del artículo 33º, de la Ley nº 5/1998.

⁵⁴ Cfr. nº1 del artículo 27º del Decreto Ley nº 158/1996, del 3-9 y artículo del Decreto Ley nº 205/1997, del 12-8.

⁵⁵ Cfr. al a) del artículo 2º de la Ley nº 71/1978.

El presidente, un juez consejero del *Supremo Tribunal de Justiça* es designado por el *Conselho Superior da Magistratura*.

Cinco vocales son elegidos por la Asamblea de la República, por iniciativa reservada a los cinco mayores grupos parlamentarios.

Tres vocales son designados por los miembros del Gobierno, respectivamente responsables de la *Administração Interna*, *Negócios Es- trangeiros* y *Comunicação Social*.

La «*Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado*» está com- puesta por un juez de la jurisdicción administrativa, designado por el *Conselho Superior dos Tribunaes Administrativos e Fiscais*, y por dos vo- cales elegidos por la Asamblea de la República, con el estatuto de di- putados (uno a propuesta del grupo parlamentario del mayor partido que apoya al Gobierno y otro a propuesta del grupo parlamentario del mayor partido de la oposición⁵⁶).

La «*Comissão Nacional de Protecção de Dados Personais Informatiza- dos*» está integrada por un presidente y dos vocales elegidos por el Par- lamento según el sistema de representación proporcional, por dos vo- cales nombrados por el Gobierno, por un vocal con el estatuto de juez de derecho nombrado por el *Conselho Superior da Magistratura*, y un vocal, magistrado del Ministerio Público, designado por el *Conselho Superior do Ministério Público*⁵⁷.

En cuanto a la *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, su pre- sidencia le corresponde a un magistrado designado por el *Conselho Superior da Magistratura*.

Cinco vocales son elegidos, según el método de elección propor- cional, por la Asamblea de la República, un vocal es nombrado por el Gobierno y cuatro vocales, cooptados entre los restantes, representan a la opinión pública, la comunicación social y la cultura⁵⁸.

- b) Designación repartida entre órganos constitucionales, órganos de la administración y titulares representativos de funciones públicas

El «*Conselho Superior da Magistratura*» está presidido por el Presi- dente del Supremo Tribunal de Justiça.

Lo componen dos vocales nombrados por el Presidente de la Re- pública, siete vocales elegidos por la Asamblea de la República y siete vocales, jueces de derecho, elegidos por sus pares los jueces, de acuer- do con las proporciones reservadas a cada categoría y de armonía con el principio de representación proporcional⁵⁹.

⁵⁶ Cfr. n° 4 del artículo 13° de la Ley n° 6/1994.

⁵⁷ Cfr. artículos 5° y 10° de la Ley n° 10/1991.

⁵⁸ Cfr. n° 3 del artículo 39° de la CRP y artículo 9° de la Ley n° 15/1990.

⁵⁹ Cfr. artículo 218 de la CRP.

La *Comissão Nacional de Objecção de Consciência* está presidida por un juez de derecho nombrado por el *Conselho Superior da Magistratura*, y compuesta por un vocal nombrado por el *Provedor de Justiça* y otro nombrado por el Director del Gabinete del Serviço Cívico dos Objectores de Consciência (cargo superior de la Administración nombrado por el Primer Ministro)⁶⁰.

- c) Designación repartida entre órganos constitucionales y elementos o estructuras representativas de actividades públicas o particulares

El *Conselho Económico y Social* es presidido por un titular elegido por la Asamblea de la República, por mayoría de dos tercios de los diputados presentes siempre que sea superior a la mayoría absoluta de los diputados efectivos⁶¹.

Nueve vocales son designados por el Gobierno⁶²; ocho vocales son nombrados por las confederaciones cooperativas; dos vocales nombrados por el *Conselho Superior de Ciência e Tecnologia*; dos son vocales nombrados por las asociaciones representativas de las profesiones liberales; dos vocales elegidos por las Asambleas legislativas de las regiones autónomas de las Azores y Madeira; ocho vocales elegidos por estructuras de representación municipal; un vocal representante de las asociaciones de consumidores; dos vocales representantes de las instituciones particulares de solidaridad social; un vocal representante de las asociaciones de familias; un vocal elegido por el Consejo de rectores, en representación de las universidades; un vocal representando a las asociaciones de jóvenes empresarios; y tres personalidades de reconocido mérito, cooptados en el plenario⁶³.

La *Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos* es presidida por un juez consejero designado por el *Conselho Superior dos Tribunais Administrativos y Fiscais*; dos vocales elegidos por la Asamblea de la República con el estatuto de los diputados; un vocal, profesor de derecho, designado por la Asamblea de la República; dos vocales nombrados por el Gobierno; dos vocales, cada uno nombrado por uno de los gobiernos de las regiones autónomas; un vocal nombrado por la Asociación Nacional de los Municipios Portugueses; un vocal, abogado de profesión, nombrado por la *Ordem dos Avogados*; y un vocal nombrado por la *Comissão Nacional de Protecção dos Dados Pessoais Informatizados*, de entre sus miembros⁶⁴.

⁶⁰ Cfr. nº 2 del artículo 28º de la Ley nº 7/1992.

⁶¹ Cfr. al i) del artículo 163º de la CRP.

⁶² Uno de los cuales representante del sector empresarial del Estado.

⁶³ Cfr. nº 1 del artículo 5º de la Ley nº 108/1991.

⁶⁴ Cfr. artículo 3º de la Ley nº 14/1990, de 9-6.

Finalmente, *el Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida* está presidido por un miembro nombrado por el Primer Ministro.

Cinco vocales son nombrados por diversos ministros, seis son elegidos por la Asamblea de la República, según el sistema proporcional, y nueve son designados por instancias diversas, tales como el *Conselho de rectores das Universidades Portuguesas*, las Órdenes de los médicos y de los abogados, la *Academia das Ciências de Lisboa*, la *Comissão da Condição Feminina*, el *Instituto Nacional de Investigação Científica*, la *Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica* y el *Conselho Superior de Medicina Legal*⁶⁵.

3.4.2. Estatuto de los titulares y cese de funciones

3.4.2.1. Inamovilidad, irresponsabilidad e incompatibilidades

La Constitución o la ley estatuyen, explícitamente, reglas sobre la inamovilidad de los titulares de las autoridades administrativas independientes, por razones de mérito, y la consecuente irresponsabilidad política o funcional por el sentido de sus deliberaciones u opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones, con relación a los siguientes órganos: *Provedor de Justiça*, *Conselho Superior da Magistratura*, *Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações*, el *Defensor do Contribuinte*, *Comissão Nacional de Eleições*, y *Alta Autoridade para a Comunicação Social*.

Con relación a otros órganos, la inamovilidad e irresponsabilidad se deducen del mandato de duración fija y del carácter independiente de la autoridad tal y como éste es conformado por la Ley, siendo destacable el caso de la *Comissão Nacional de Ética para as Ciências da Vida*, la *Comissão Nacional de Objecção de Consciência*, la *Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado* y la *Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais Informatizados*.

Con relación a la *Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos*, aunque se encuentre implícita la inamovilidad, se admite el cese de funciones de los titulares, cuando terminen las funciones para las cuales hubieren sido designados, en el ámbito de los órganos responsables de su designación.

En el *Conselho Económico e Social*, la inamovilidad se encuentra limitada por la posibilidad de la pérdida de mandato de los titulares que dejasen de ser reconocidos, como tales, por las estructuras que representen; que sean representantes de entidades que dejen de participar en el *Conselho*; o que violen los requisitos de participación previs-

⁶⁵ Cfr. artículo de la Ley n° 14/1990, dc 9-6.

tos en el régimen de este órgano, correspondiéndole a su presidente el adoptar las medidas necesarias para su sustitución o declarar la vacante.

En lo concerniente al *Banco de Portugal*, la ley y los tratados institutivos de la Comunidad Europea determinan la inamovilidad e independencia del Gobernador y demás administradores, aunque la primera prevea, taxativamente, algunos fundamentos para la respectiva exoneración, en caso de faltas graves en el ejercicio de las funciones.

La ley enuncia *incompatibilidades de naturaleza profesional, política y en algunos casos de orden electoral pasivo*, para la generalidad de los titulares de las autoridades independientes que ejerzan competencias en el marco de la administración activa, bien como para ciertos órganos consultivos, como es el caso del *Provedor de Justiça y del Defensor do Contribuinte*.

Se procura, de este modo, reforzar el componente neutral de los poderes constitutivos que por las primeras autoridades son ejercidos, así como la exención de las facultades de «provedoría» de intereses y derechos.

No se encuentra, con todo, explicitado un régimen de incompatibilidades para la gran mayoría de los órganos consultivos y de fiscalización, como en el caso de la *Comissão de Fiscalização do Segredo de Estado, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, el Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações e Segurança, del Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, del Conselho Económico e Social, así como para los titulares de la Comissão Nacional de Objecção de Consciência*, que es el único órgano de administración activa independiente que se encuentra en esta situación.

3.4.2.2. Duración del mandato y renovación

Todos los mandatos de los titulares tienen una duración fija, y observan períodos variables.

El más corto es por *dos años*, correspondiendo a la *Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos*.

Sigue un mandato de tres años para los miembros de la *Comissão Nacional de Objecção de Consciência*.

La ley prevé para diversos órganos un mandato de *cuatro años*, el cual, en las autoridades que son sus titulares, en todo o en parte, elegidos por el Parlamento, tiende a coincidir con el tiempo de la legislatura.

Se trata del tiempo de mandato que incluye a la mayoría de las autoridades administrativas independientes.

Es el caso del *Provedor de Justiça, del Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações e Segurança, de la Comissão Nacional de Eleições, del Conselho Superior da Magistratura, del Conselho Económico e So-*

cial e, implícitamente, de la *Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado y Alta Autoridade para a Comunicação Social*.

Tienen un mandato de cinco años los miembros del *Conselho de Administração do Banco de Portugal*, del *Conselho de Ética para as Ciências da Vida y la Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais Informatizados*.

El mandato más largo es de 7 años, y le corresponde al titular del cargo de *Defensor do Contribuinte*.

A excepción del caso del *Defensor do Contribuinte*, la ley no prohíbe la *renovación del mandato*, pese al hecho de que, en algunos casos, como el de la *Alta Autoridade para a Comunicação Social*, limite la renovación a una única vez.

4. CONTROL POLÍTICO Y JURISDICCIONAL

La ausencia de cualquier sujeción político-administrativa de las autoridades independientes y las garantías de irresponsabilidad e inamovilidad de sus titulares ante otros órganos, no puede significar, con todo, que estas instancias sean impermeabilizadas con relación a cualquier tipo de heterocontrol.

Su naturaleza jurídica de órganos o cuerpos de la Administración Pública deberá imponer, siempre, una exigencia de sumisión a ciertas formas de fiscalización de los respectivos actos. Ésta resulta ser tanto más pertinente y exigible, cuanto el hecho de que, no sólo el Derecho público evoluciona hacia una atenuación de inmunidades injustificables que rodean a ciertos institutos jurídicos, sino también por la circunstancia de poder ser materialmente infundada en un Estado democrático, la subsistencia de órganos de poder no legitimados democráticamente, practicando actos de poder virtualmente ilimitado en su esfera de competencias.

4.1. DE LA ADMISIBILIDAD DE FORMAS DE FISCALIZACIÓN POLÍTICA

Dispone el apartado A) del artículo 162º de la CRP que compete a la Asamblea de la República:

«Vigilar por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y apreciar los actos del Gobierno y de la Administración».

De aquí resulta un poder constitucional del Parlamento, como detentor del primado de la función político-legislativa, que implica la fiscalización de los órganos que ejercen funciones subordinadas, como es el caso de la actividad administrativa, órganos éstos que pueden integrarse en cualquiera de los tipos existentes de administración (directa, indirecta, autónoma o independiente).

Estamos, con todo, ante un tipo de fiscalización política, *desprovisto de naturaleza* constitutiva, lo que se puede traducir, en caso de práctica de actos contrarios a la Constitución y a la ley, en la realización de auditorías o de *encuestas parlamentarias*, englobando éstos la posibilidad de requerimiento de documentos, interpelación a titulares y elaboración de *relatorios*, cuyas conclusiones pueden ser hechas públicas.

Los efectos de este tipo de control revisten naturaleza puramente política, siendo con todo dudoso que titulares de órganos independientes puramente consultivos o desprovistos de naturaleza constitucional pudiesen sentirse en condiciones para continuar en funciones, ante la divulgación pública de una encuesta parlamentaria de censura de la legitimidad de los respectivos actos, y la paralela aprobación de una resolución condenatoria.

4.2. DEL CONTROL JURISDICCIONAL

Del nº 2 del artículo 266º de la Constitución resulta la subordinación de todos los órganos y agentes de la Administración a la Constitución y a la ley, abarcando implícitamente esta previsión toda administración independiente, especialmente los órganos de esta naturaleza que integran la administración activa.

De esta vinculación de los órganos administrativos independientes al principio de la legalidad resulta la facultad de que los administrados puedan impugnar contenciosamente a la par de la jurisdicción administrativa, todos los actos y reglamentos administrativos aprobados por las mismas instancias que violen sus derechos o intereses legalmente protegidos (núms. 4 y 5 del art. 268º de la CRP).

Se exceptúa de la sumisión a la propia jurisdicción los recursos interpuestos de actos administrativos practicados por el *Conselho Superior da Magistratura*, que respeten a la gestión de las carreras de los jueces de derecho y al ejercicio del poder disciplinario sobre los mismos, los cuales deben ser juzgados, algo atípicamente, por el *Supremo Tribunal de Justiça*, por sección especial, en calidad de máxima instancia del fuero correspondiente a la actividad de los propios titulares.

Finalmente, la Constitución prevé la facultad de impugnación contenciosa de los reglamentos de autoridades administrativas independientes junto a la Justicia Constitucional, sea en fiscalización abstracta sucesiva [al. a) del nº 1 del artículo 281º de la CRP] sea en fiscalización concreta al. [a) y b) del nº 1 del artº 280º].

5. OBSERVACIONES FINALES

En el epílogo de esta breve digresión divulgadora del régimen jurídico de las autoridades administrativas independientes, en el ordenamiento jurídico portugués, es necesario formular dos observaciones finales.

1ª observación

Constituye un motivo de preocupación, la redacción dada al nº 3 del artículo 267º de la CRP, la cual, sin incorporar cualquier criterio material, confiere al legislador la facultad de crear «entidades administrativas independientes». Esta preocupación radica en el hecho de que semejante poder pueda llegar a ser utilizado acríticamente como modo de *colonización miniaturizada* de la administración directa, carente de un finalismo preciso, pudiendo generar distensiones negativas en la fisiología del Estado de Derecho democrático.

Se entiende que la creación legal de *instancias de poder integradas en la administración activa del Estado Persona*, no legitimadas democráticamente, no sujetas a vínculos del Gobierno como órgano superior de la Administración, bien como no sometidas a formas constitutivas de responsabilidad político-institucional ante el Parlamento, constituyen un límite al *principio de la reserva constitucional*, acogido en el nº 2 del artículo 110º de la CRP y al *principio de separación con interdependencia de poderes*, previsto en el nº 1 del artículo 111º.

Esto porque, en razón del primer corolario referido, es la Constitución, y no la ley, la que delimita las competencias fundamentales de los órganos de soberanía.

Ahora bien, si los poderes de administración activa que la ley puede conferir a autoridades administrativas independientes que por ella sean creadas, son sustraídas al universo material de la Administración Pública del Estado Persona, cuyo órgano superior es el Gobierno [a quien compete crear los reglamentos para una buena ejecución de las leyes, en los términos del apartado c) del artº. 199º], no deja este último de ser desprovisto de esas mismas competencias, en favor de órganos que no se encuentran sujetos a su dirección, superintendencia y tutela.

Se plantea pues, el problema de saber si la «habilitación legal en blanco» contenida en el nº 3 del artículo 267º de la CRP no choca con el principio garantístico de la intangibilidad constitucional de las competencias de los órganos soberanos previsto en el nº 2 del artículo 110º.

Se plantea, igualmente, la cuestión de saber si el *utere et abutere* de la facultad contenida en el primer precepto, referido en el párrafo an-

terior, no vendría a afectar al «*principio de separación con interdependencia de poderes*» entre los diversos órganos de soberanía, en el marco del actual sistema presidencial, creándose no un «poder ejecutivo bicéfalo», como sucede actualmente con el binomio Presidente-Gobierno, pero si un «poder tricefálico», con la añadidura de una administración independiente, heteromórfica e hipertrofiada.

Ahora bien, no sería saludable para cualquier régimen democrático que su sistema político se viese alterado, no como resultado de una revisión constitucional, sino en virtud de la acción del legislador ordinario, lo que parece tener la facultad de crear una inmensa red capilar de entes y órganos independientes, posibles de «*vampirizar*» un acervo de poderes que, en regla, estarían sobre la dirección, o *indirizzo* o el control del Gobierno.

Tampoco sería aceptable que *microgobiernos de peritos*, carentes de legitimidad democrática plena, pasasen a dar ejecución a las leyes en vastas áreas de la Administración pública, sin respetar marcos de unidad de acción que deben siempre pautar su funcionamiento y sin responder administrativa o políticamente, por la regularidad de sus conductas, tal y como sucede con los restantes sectores de la Administración pública.

El surgimiento de un fuerte «*enclave no democrático de la Administración*» pondría en causa los fundamentos de un Estado material de Derecho, en los términos del cual la *ratio essendi* del poder de crear las leyes o darles ejecución, reside directa o indirectamente, en la voluntad popular, libre y competitivamente expresada en elecciones.

Finalmente, no nos convencen las (hoy muy de moda) construcciones «autopoyéticas», que, bajo el disfraz posmodernista de pretender revolucionar la Administración pública a través de una devolución de poderes a entes autónomos e instituciones independientes con relación al Gobierno, crean los fundamentos necesarios para un poder ejecutivo contradictorio e inmanejable, para un Estado débil, y para la irrupción de un conjunto de centros de poder irresponsable.

En conclusión, se considera que *solamente razones sujetas* a la «*necesidad*» o «*indispensabilidad*» de la creación de «*poderes administrativos neutros*», en áreas conflictuales, donde el corolario de la imparcialidad pueda correr el riesgo de ser herido por la intervención de un Gobierno cuya exención sea virtualmente cuestionable (caso de la garantía de ciertos derechos fundamentales frente a los poderes públicos, o de la regulación del universo económico y financiero en una lógica de libre mercado), pueden justificar la creación de ese tipo de autoridades policráticas, de la **administración activa**.

Ya la creación de autoridades *administrativas independientes de mera consulta o fiscalización* no parece levantar reparos de orden idéntico, dado que no disputan al Gobierno poderes constitutivos en el espec-

tro del Estado-Administración, pudiendo el legislador ser más generoso en su proceso creativo.

Esto sin perjuicio de la llamada a colación de un siempre oportuno criterio de necesidad, el cual rechaza la creación de «quangos*» fiscalizadores, o consultivos que compliquen la Administración y absorban recursos financieros del contribuyente, sin que su *output*, en términos de defensa de los intereses y derechos de estos últimos, gane alguna ventaja creíble.

2ª Observación

La independencia genuina de las autoridades examinadas en este excursio no deja de ser de algún modo mitigada, sea por su *régimen financiero*, sea por razones de orden práctico, resultante de los *acuerdos políticos que abarcan la designación de la totalidad, o de parte de sus titulares*.

En cuanto al primer caso, la ausencia de *autonomía financiera*, por parte de los mismos centros de poder, hace depender la financiación de sus partidas de la existencia de dotaciones en el Presupuesto del Estado, limitando de algún modo las veleidades expansionistas o confrontativas de esta cuarta categoría de la Administración Pública, con relación a los órganos responsables de la iniciativa y del poder presupuestario, que son, respectivamente, el Gobierno y el Parlamento.

En lo que respecta al segundo caso, se observa que muchos de los titulares de dichas autoridades son nombrados por los órganos del poder político, en base no sólo de criterios meritocráticos, sino también de criterios de adherencia o proximidad de orden político y partidario.

Si es verdad que los mismos no se encuentran sujetos jurídicamente a orientaciones e instrucciones, ni de los órganos soberanos ni de organizaciones políticas, el hecho es que su conducta no deja de ser frecuentemente marcada por opciones políticas.

Así, la *Comissão Nacional de Eleições* fue acusada no pocas veces de falta de exención en sus decisiones sobre quejas de las diversas formaciones políticas (como ocurrió durante las elecciones autárquicas de 1998), y hasta de exceso de protagonismo imperativo, cuando, por ejemplo, su presidente, con motivo de las elecciones para el Parlamento Europeo de 1999, profirió una serie de consideraciones consideradas injuriosas con relación al electorado potencialmente abstencionista.

* N. del T.: *quango*, acrónimo inglés que corresponde a las siglas de *quasi-autonomous non-governmental organization*, que se empezó a usar en el Reino Unido para referirse a organizaciones tales como la *Equal Opportunities Comision* o la *Race Relations Board*, que fueron establecidas por el gobierno pero que no dependen de ningún ministerio. Algunos *quangos* poseen funciones ejecutivas, mientras que otros son meramente consultivos.

Tal no obsta con todo, para que, con frecuencia, los titulares electos por un partido dado no decidan contra los intereses de éste, como sucedió en julio de 1999, a propósito de una decisión de la CNE en el sentido de la retirada de un anuncio comercial televisivo de propósitos electorales, pagado por estructuras afectas al Partido Socialdemócrata.

La presencia de *magistrados judiciales*, ya sea en la presidencia, ya sea como vocales de muchas autoridades administrativas independientes, se destina a garantizar un componente neutral, moderador y suprapartidario, en el ejercicio de funciones que aquéllas desempeñen.

Si de un modo general, la presencia de los propios magistrados ha sido satisfactoria, el hecho es que no siempre la misma está exenta de críticas.

El primer orden de objeciones se vincula al exceso de jueces que, al envés de desempeñar sus funciones de magistrados en un sistema martirizado por la lentitud y por el carácter tardío de la Justicia, se encuentran dispersos en comisiones de servicio, tanto en órganos independientes, como en otros organismos de la Administración estatal.

El segundo orden de objeciones toca el hecho de que ciertos órganos administrativos independientes, donde los jueces de derecho autorizan, sean objeto de críticas frecuentes sobre su genuina exención, cuando se trata de regular cuestiones donde emergen intereses de la propia clase judicial.

Es el caso del *Conselho Superior da Magistratura*, criticado por aquellos que lo acusan de «neocorporativo» y de indulgente, en un nivel disciplinario, cuando se trata de sancionar a jueces prepotentes o negligentes.

