

RECORTE JURISPRUDENCIAL A LA POSICIÓN
JURÍDICA DE LAS AGENCIAS ADMINISTRATIVAS:
ANULACIÓN DE *CHEVRON* Y LIMITACIÓN DE LA
AUTOTUTELA PARA IMPONER SANCIONES

JORGE PÉREZ ALONSO

Cátedra Martínez Marina de Historia Constitucional

Cómo citar/Citation

Pérez Alonso, J. (2025).

Recorte jurisprudencial a la posición jurídica de las agencias administrativas:
anulación de *Chevron* y limitación de la autotutela para imponer sanciones.

Revista de Administración Pública, 226, 333-366.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.14>

Resumen

Durante los últimos años, el derecho administrativo estadounidense ha experimentado una profunda modificación, efectuada de la misma forma en la que se creó: por vía jurisprudencial. Son varias las resoluciones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que han supuesto un profundo varapalo a las distintas agencias gubernamentales suprimiendo o restringiendo las potestades que les habían venido siendo reconocidas desde la aparición misma del *Administrative state*. El presente trabajo expone brevemente las recientes novedades jurisprudenciales en la materia.

Palabras clave

Estados Unidos; Tribunal Supremo; derecho administrativo; deferencia judicial; autotutela declarativa.

Abstract

In recent years, American Administrative Law has undergone a profound modification, carried out in the same way in which it was created: through case law. Several rulings of the Supreme Court of the United States have dealt a profound blow to the various government agencies by suppressing or restricting the powers that had been granted to them since the very emergence of the Administrative state. This article briefly explains recent jurisprudential developments in this area.

Keywords

United States; Supreme Court; administrative Law; judicial deference; quasi legislative functions.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. *LOPER BRIGHT* v. *RAIMONDO*: EL FIN DE LA DEFERENCIA *CHEVRON*: 1. El auge y ocaso de la doctrina *Chevron*: 1.1. *El polémico y controvertido caso que estuvo a punto de no ser*. 1.2. *La progresiva relevancia de una sentencia en principio irrelevante*. 2. *Loper Bright* v. *Raimondo*: el Tribunal Supremo sepulta el cadáver de *Chevron*: 2.1. *Doctrina de la sentencia: rectificación de Chevron*: 2.1.1. Repaso a la jurisprudencia anterior a *Chevron*. 2.1.2. Crítica jurídica a *Chevron*. 2.2. *Los votos particulares*: 2.2.1. Concurrencias. 2.2.2. Discrepancia. 3. Consecuencias de la sentencia *Loper Bright*. III. *SECURITIES EXCHANGE COMMISSION* v. *JARKESKY*: IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE IMPOSICIÓN DE CIERTO TIPO DE SANCIONES A TRAVÉS DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. Los casos *Atlas Roofing*, *Granfinanciera* y *Tull*: el ejercicio de acciones de «common law» como elemento determinante de la garantía de juicio por jurado. 2. *Securities Exchange Commission* v. *Jarkesy*.

I. INTRODUCCIÓN

En agosto de 2024 salió a la venta el libro *Over Ruled. The human toll of too much law*¹, cuyo objetivo principal era alertar sobre las potenciales consecuencias que acarrea al ciudadano un sistema normativo excesivamente amplio, disperso, en muchas ocasiones incoherente, y que por eso mismo en la práctica ocasiona no pocas disfunciones. Aunque el método utilizado es inductivo (se parte de los antecedentes fácticos correspondientes a un caso real para, de ahí, extraer una conclusión jurídica general²) y pese a que los destinatarios últimos de la obra, tal y como se declara en la propia introducción, no son principalmente los juristas sino el público en general, en sus páginas se exponen numerosos problemas derivados no solo del exceso de legislación (ese «over ruled» que da título al libro), sino a las

¹ N. Gorsuch y J. Nitze (2024), *Over Ruled. The human toll of too much law*, Harper.

² En la presentación misma se describe la obra como un libro de «historias», aunque ello solo es cierto en parte, dado que plantea muy interesantes reflexiones jurídicas que no duda en transmitir al lector con un lenguaje muy sencillo y accesible al lego en derecho.

responsabilidades imputables al moderno derecho administrativo. Hay párrafos verdaderamente escalofriantes, referidos tanto al volumen, dispersión y falta de coherencia de las normas como a la intervención directa de los entes administrativos en ella³, así como a la deferencia judicial mostrada hacia el Ejecutivo a la hora de interpretar textos legales⁴, textos, por cierto, cuyo sentido último en ocasiones hasta los juristas tienen dificultades para desentrañar⁵. El autor del libro, Neil Gorsuch, es uno de los actuales jueces del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Como se indicó en un trabajo anterior publicado en esta misma revista⁶, el Derecho Administrativo estadounidense se apoya fundamentalmente en dos pilares básicos. Uno es la atribución por ley de funciones normativas a las agencias, permitiéndoles aprobar, por un lado, normas vinculantes para los administrados (*rulemaking*) y, por otro, la potestad de resolver controversias relativas en cuanto al fondo del sector de actividad cuya normativa tienen encargado ejecutar (*adjudication*), estando ambas sujetas a control judicial en los términos que establece la *Administrative Procedure Act*. El segundo gran pilar del Derecho Administrativo moderno es la deferencia judicial hacia el ejecutivo, consagrado en la sentencia

³ «Las agencias federales han trabajado mucho igualmente. Aprobaron nuevas normas y regulaciones desarrollando o interpretando las leyes del Congreso. Muchas tienen fuerza de ley. Gracias en parte al juez Brandeis, las agencias publican actualmente sus propuestas normativas y normas finales en el Registro Federal; las normas finales pueden encontrarse igualmente en el Código de Regulaciones Federales. Cuando este inició su andadura en 1936, ocupaba 16 páginas. En fechas recientes, tal publicación aumentó hasta más de 70.000 páginas anuales. Paralelamente, en 2021 el Código de Regulaciones Federales ocupaba 200 volúmenes y más de 188.000 páginas. ¿Cuánto tiempo llevaría a una persona leer toda esta normativa federal? Algunos estiman que sobre tres años... y eso tan sólo leerlas, no comprenderlas ni analizarlas», N. Gorsuch y J. Nitze (2024), pág. 14; el libro se consultó en su versión digital, siendo posible que la paginación difiera levemente si se utiliza la versión en soporte papel.

⁴ «En vez de resolver las dudas sobre el significado de la ley en favor del individuo, en vez de interpretar cualquier ambigüedad en contra de quienes redactaron las normas, y en vez de ofrecer su criterio propio e independiente a la hora de interpretar de la ley, los tribunales comenzaron a permitir a las agencias federales interpretar todas las leyes que les rigen [...] Con el tiempo, los tribunales incluso extendieron su deferencia a las agencias incluso cuando mudaron su criterio interpretativo. Una administración podía interpretar la ley de una forma, la siguiente de otra distinta; el texto legal no había variado una coma entre tanto, y aun así los tribunales seguirían mostrando deferencia hacia las agencias», N. Gorsuch y J. Nitze (2024), pág. 88.

⁵ «Más allá de la extensión de las leyes penales está el hecho que algunas de las más importantes son casi imposibles de entender incluso por jueces y abogados», N. Gorsuch y J. Nitze (2024), pág. 116.

⁶ J. Pérez Alonso (2024), «Mutaciones jurisprudenciales en torno a la organización y control judicial de las agencias administrativas en Estados Unidos», *Revista de Administración Pública*, número 223 (enero-marzo 2024), págs. 277-300.

*Chevron*⁷, según la cual los órganos judiciales han de otorgar deferencia a la interpretación que las agencias administrativas efectúan de preceptos legales ambiguos o poco claros de las leyes cuya ejecución tienen encargada, limitando así en la práctica el control judicial a verificar que dicha interpretación administrativa es razonable.

Durante los últimos años, el Tribunal Supremo viene efectuando una labor que puede calificarse de «reconducción» del Derecho Administrativo a los preceptos constitucionales. La construcción dogmática del moderno derecho administrativo no ha estado exenta de polémica, ya que un sector doctrinal ha imputado al sistema el desviarse de los preceptos constitucionales, lo que conlleva sujetar al ciudadano a una tiranía permitiendo ejercer una potestad «cuasi legislativa» a entes no responsables directamente ante el pueblo, como sí lo hacen los legisladores; aunque es cierto que el sistema también posee defensores que consideran indispensable tal ordenación jurídica debido a las necesidades de la sociedad y el mundo actual⁸. Por otra parte, la deferencia judicial hacia el Ejecutivo nunca ha sido una cuestión pacífica, ni en sus orígenes ni en su desarrollo jurisprudencial y doctrinal, aspecto este que se abordará en el segundo epígrafe de este trabajo.

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha intentado delimitar jurídicamente los dos basamentos fundamentales del derecho administrativo a través de dos vías. En primer lugar, en lo que respecta a la atribución de potestades *cuasi-legislativas* y *cuasi-judiciales* que ostentan las distintas agencias administrativas, aplicando la *nondelegation doctrine*, que proscribe otorgar a las agencias funciones indeterminadas o abstractas; principio este que, aun cuando no ha sido invocado últimamente en el más alto órgano judicial de los Estados Unidos, dista mucho de estar fenecido⁹. En segundo lugar, y en lo que respecta a *Chevron*, desde los años iniciales del siglo XXI ha venido excluyendo su aplicación en determinados casos, e incluso en los últimos años se ha orillado en la práctica tal doctrina, utilizando en su lugar el principio de las *major questions*. De igual forma, el Tribunal

⁷ *Chevron v. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S. 837 (1984).

⁸ Pueden contrastarse las dos posiciones al respecto. Así, de una parte, P. Hamburger (2022), *Is administrative law unlawful?* University of Chicago Press, 2014, muy crítica con el sistema; por otra, A. Vermeule (2016), *Law's abnegation: From law's empire to the Administrative State*, Harvard University Press (2016), y también en su más reciente escrito en colaboración con C. Sunstein (2022), *Law & Leviathan: redeeming the Administrative state*, Belknap Press, 2022. De forma harto significativa, las dos obras citadas en defensa del *Administrative State* cuentan con traducciones al castellano (el primero de los títulos citados apareció en el mercado español en el año 2018, editado por Tirant lo Blanc y el segundo, mucho más reciente, en Aranzadi, 2024); sin embargo, el trabajo de Hamburger, muchísimo más extenso y ambicioso que las otras dos, no.

⁹ Sobre este particular, véase la obra colectiva de P. J. Wallison y J. Yoo (2022), *The Administrative State before the Supreme Court. Perspectives on the Nondelegation Doctrine*, American Enterprise Institution, un conjunto de ensayos independientes sobre el tema. Un resumen muy interesante de la situación en las págs. 2-15.

Supremo ha intentado reforzar el control presidencial sobre las agencias, que se había ido debilitando jurisprudencialmente a raíz de varias sentencias cuyo origen se remontaba a mediados de la década de los años treinta del siglo XX.

Parece claro que, con sus últimos pronunciamientos, el Tribunal Supremo persigue un doble objetivo. En primer lugar, adecuar el sistema al modelo constitucional, donde el poder ejecutivo se atribuye a un único órgano de carácter unipersonal, el presidente de los Estados Unidos, por lo que al ostentar dicho órgano *ex constitutione* la potestad ejecutiva con carácter exclusivo, es lógico que todas las distintas agencias deban estar sometidas al control y dirección de aquel, con la inevitable consecuencia de incrementar las facultades presidenciales en cuanto a la discrecionalidad no solo en el nombramiento, sino en el cese de los titulares de los máximos órganos de dirección de los distintos entes ejecutivos, facultad que la jurisprudencia anterior había debilitado en extremo. En segundo lugar, reforzar el papel de los órganos judiciales como garantes de los derechos y libertades individuales, lo que conlleva necesariamente que sean los tribunales, y no órganos ejecutivos, quienes tengan la última palabra en lo que a la interpretación de textos legales se refiere.

A finales del mes de junio de 2024 el Tribunal Supremo de los Estados hizo públicas dos sentencias que sin duda alguna han supuesto una andanada en la línea de flotación del derecho administrativo norteamericano. En primer lugar, en orden de importancia, el día 28 de junio de 2024 la sentencia *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, que dejó sin efecto la doctrina *Chevron* al rectificarla de forma expresa. En segundo lugar, aunque sea cronológicamente anterior en un día, la sentencia *Securities Exchange Commission v. Jarkesy*, que niega a la agencia administrativa recurrente la potestad de imponer sanciones por incumplimiento de la normativa, al considerar que en tales supuestos la séptima enmienda garantiza a los ciudadanos el derecho a un juicio con jurado.

El presente trabajo tiene por objeto analizar brevemente dichas resoluciones.

II. *LOPER BRIGHT V. RAIMONDO*: EL FIN DE LA DEFERENCIA *CHEVRON*

1. EL AUGE Y OCASO DE LA DOCTRINA *CHEVRON*

1.1. *El polémico y controvertido caso que estuvo a punto de no ser*

Es habitual referirse a *Chevron* como un asunto apenas polémico, pues en su día se resolvió de forma unánime¹⁰. Sin embargo, esa visión idílica de una

¹⁰ La sentencia, de la que fue ponente el juez John Paul Stevens, se adoptó de forma unánime, sí, pero por una mayoría de seis votos (junto a Stevens, los del *chief justice* Warren Burger,

sentencia incontrovertida desaparece si en vez de focalizar la vista en la sentencia se amplía el campo de visión a la historia procesal de la causa, dado que ello permite comprobar sin mucho esfuerzo que tanto el resultado al que se llegó como la motivación ofrecida no se asentaron en terreno sólido y firme, sino en un cenagal y en arenas movedizas. En concreto, hay tres grandes paradojas en *Chevron* que si algo evidencian es que ese carácter pacífico de la sentencia no es más que una construcción mítica posterior tendente a reforzar una doctrina que, en la práctica, beneficiaba claramente a los entes públicos en detrimento de los ciudadanos.

La primera gran paradoja radica en que el caso estuvo a punto de no superar el filtro de admisión. Cuando el asunto llegó al Tribunal Supremo en 1983, procedente del Tribunal de Apelaciones del Distrito de Columbia, inicialmente apenas despertó interés entre los jueces, hasta el punto que, aun cuando la recién llegada Sandra Day O'Connor ofreció incorporar su voto si existían tres jueces que considerasen necesario tramitar el caso¹¹, inicialmente tan solo Byron White y William Rehnquist se mostraron favorables a ello, lo que implicaba su inadmisión por no alcanzar el número mínimo de votos preciso. Si el Tribunal Supremo alzó finalmente la barrera y franqueó la entrada al caso se debió a que el juez Lewis Powell, que inicialmente planteó abstenerse, aunque finalmente no lo hizo, unió su voto a los de White y Rehnquist, permitiendo a O'Connor incorporar el suyo y lograr la mayoría necesaria para tramitarlo¹². No deja de ser extraña la posición de O'Connor, cuyo voto parece no haberse fundado en la importancia del caso o en la necesidad de aclarar la jurisprudencia al respecto, sino tan solo en despejar un obstáculo procesal, ofreciendo condicionalmente su voto tan solo si otros tres jueces se mostrasen favorables a tramitar el asunto.

La segunda gran paradoja del caso afecta a la posición jurídica de las partes. Tanto en su escrito de oposición al recurso como en la vista oral, la defensa de la Agencia de Protección Ambiental, parte recurrida en la causa, no basó su

William Brennan, Byron White, Harry Blackmun y Lewis Powell), dado que tres jueces (Thurgood Marshall, William Rehnquist y Sandra Day O'Connor) no tomaron parte en las deliberaciones.

¹¹ A diferencia del sistema español, no existe una enumeración de causas que presuman la existencia de un interés a efectos de admisión, sino que la regla no escrita es que se tramita un asunto si, una vez presentado el escrito de interposición de *certiorari* y analizado por los nueve jueces en la deliberación, cuatro jueces votan a favor de hacerlo.

¹² J. Biskupic (2024), *What Sandra Day O'Connor's papers reveal about a landmark Supreme Court decision – and why it could be overturned soon*, artículo publicado en CNN el 9 de abril, accesible en <https://is.gd/oQ8vIK> (consultado el 19 de septiembre de 2024); ese interesante artículo reproduce varias fotografías con las notas manuscritas de O'Connor acerca de las posiciones iniciales de los jueces respecto al asunto. También es interesante la consulta al archivo del juez Lewis Powell, al que se puede acceder de forma libre y gratuita a través de internet; la documentación específica del caso *Chevron* se encuentra en: <https://is.gd/6jpHsp>. (consultado el 1 de octubre de 2024).

argumentario en que los jueces debían otorgar deferencia a la interpretación que los entes públicos hiciesen de la normativa que tenían encargado aplicar, sino en que la actuación pública era lícita debido a que se encontraba dentro de la amplia delegación de competencias que el Congreso le había otorgado¹³. En otras palabras, la defensa del organismo público descansaba en el otro de los grandes pilares del derecho administrativo, la doctrina de la delegación de competencias, y no en una pretendida deferencia judicial a la interpretación administrativa de los textos legales.

La tercera y última gran paradoja se dio en la fase de deliberación¹⁴, que tuvo lugar el día 2 de marzo de 1984. La posición inicial de los jueces arrojó una escuálida mayoría de 4 votos frente a 3, con el añadido que la posición de los jueces al respecto fue «vacilante», según registró O'Connor en sus notas personales¹⁵, sin que tengan desperdicio las manifestaciones del juez John Paul Stevens en su exposición del caso: tras reconocer que el texto legal era, en efecto, dudoso, afirmó textualmente: «cuando estoy muy confuso, voy con la agencia»¹⁶. Byron White, el más veterano de los jueces que integraban la mayoría favorable a la estimación, encargó a Stevens la ponencia, mientras que el *chief justice* Burger, que formaba parte del sector minoritario partidario de la desestimación, encargó a Brennan redactar el voto particular disidente. No obstante, Brennan formuló sus reservas sobre la conveniencia de redactar la discrepancia en esos momentos, pues dadas las muy serias dudas y la poca firmeza de los jueces mostrada en la deliberación del asunto, consideró más prudente esperar de qué forma motivaba Stevens la resolución, afirmando al respecto que «albergo la esperanza de que John redacte una sentencia que

¹³ T Merrill (2014), págs. 268-269; J. O. McGuinnis (2024), «The rise and fall of Chevron», *Law & Liberty*, 8 febrero, accesible en: <https://is.gd/u66G1s>. (consultado el 19 de septiembre de 2024), siendo este último testimonio muy relevante porque su autor formó parte del equipo que defendió al ente público en el Tribunal Supremo en el caso *Chevron*.

¹⁴ El debate que tuvo lugar en la deliberación se aborda de forma exhaustiva en T. Merrill (2014), «The story of Chevron. The making of an accidental landmark», publicado en *Administrative Law Review*, 66, 2, en concreto las págs. 270-275. Dicho análisis debe completarse, no obstante, con el archivo de la recientemente fallecida Sandra Day O'Connor, que aporta algún elemento adicional al relato de Merrill y permite matizar algún extremo.

¹⁵ J. Biskupic (2024). Según constata dicha autora: «Las diferencias acerca de cómo resolver el asunto no se basaron en posiciones ideológicas, en contraste con la actual situación. Burger, un conservador, y el juez William Brennan, un liberal, se encontraban entre los tres discrepantes, junto con O'Connor, quien no aprobaba la interpretación que la EPA había realizado de la Clean Air Act».

¹⁶ T. Merrill (2014), págs. 272. Este autor, sin duda uno de los grandes expertos en el caso, afirma que: «Quizá lo más obvio es que nada hay en las notas sobre la deliberación del caso que permita intuir que los jueces consideraron Chevron como un asunto decisivo en torno a la revisión judicial».

logre unirnos a todos. En estos momentos estoy redactando una nota para él sobre este tema».

Stevens elaboró hasta cinco borradores de la sentencia. El primero, fechado el día 25 de mayo de 1984, de apenas once páginas, se limitaba a un análisis textual del concepto «fuente estacionaria», concluyendo que era ambiguo y admitía dos interpretaciones. Cuatro días más tarde distribuyó un segundo borrador, más extenso, en el que ampliaba su análisis para centrarse no solo en el texto, sino en los antecedentes históricos y legislativos, para concluir estimando el recurso, pero sin realizar pronunciamiento alguno sobre la necesidad de otorgar deferencia a la interpretación efectuada por las agencias. En el quinto borrador, fechado el día 7 de junio de 1984, ya sí alude a la deferencia administrativa, pero no en el texto, sino en una nota al pie de la sentencia que, la tarde de ese mismo día, traslada directamente al texto¹⁷.

O'Connor, que había participado en el caso desde el inicio, hubo de abstenerse por circunstancias sobrevenidas¹⁸, y dado que Brennan mudó de opinión y manifestó su conformidad con el texto final del quinto borrador de Stevens (aunque sin explicitar los motivos que le llevaron a ello), Burger era el único juez discrepante. Como no era infrecuente en los supuestos en que el *chief justice* permanecía como la única voz disidente, se incorporó al parecer mayoritario, manifestando a Stevens para justificarse que «ahora estoy convencido que has dado la respuesta correcta a este caso»¹⁹.

Así pues, un asunto que inicialmente estuvo a punto de no ser tramitado, que en la deliberación inicial se resolvió con una muy ajustada mayoría y con los jueces muy dubitativos en cuanto a la fundamentación jurídica, se exteriorizó como una sentencia unánime y una motivación aparentemente incontrovertida. En pocos casos como este el proceso de deliberación interna entre los jueces adquiere una relevancia decisiva para la comprensión íntegra de la causa y su resolución final.

¹⁷ Sobre la evolución de Stevens en el proceso de redacción de la sentencia, véase I. McKinney (2024), «The many heads of the Chevron hydra: Chevron's revolutionary evolution between 1984 and 2003», *North Dakota Law Review*, 99, 2, págs. 261 a 264

¹⁸ El día 14 de junio de 1984, O'Connor dirigió a los jueces una carta (cuya reproducción fotográfica obra en el citado artículo de Joan Biskupic) en la que se apartaba de tres asuntos, entre ellos *Chevron*. La breve misiva, de un párrafo de extensión, afirmaba: «He repasado las peticiones de *certiorari* en estos casos y descubrí que debo recusarme. Con posterioridad a las deliberaciones, falleció mi padre. Su herencia está aún sin repartir, y por ello tengo interés directo en un fideicomiso a establecer en el futuro. Su masa hereditaria cuenta con acciones de al menos una de las partes en esta causa y, por tanto, hasta que se reparta la herencia, considero mejor no participar en su resolución».

¹⁹ J. Biskupic (2024).

1.2. La progresiva relevancia de una sentencia en principio irrelevante

Tras hacerse pública la sentencia, nada hacía prever que *Chevron* se convertiría en una de las piedras angulares del derecho administrativo estadounidense. De hecho, ni tan siquiera el equipo jurídico defensor de la Agencia de Protección Ambiental llegó a plantearse que la doctrina traspasara los reducidos límites de dicho ente público²⁰. No obstante, las distintas agencias administrativas se beneficiaron de ella merced a la interpretación extensiva de la sentencia que los tribunales realizaron por vía jurisprudencial. Sucedió, pues, algo similar a lo ocurrido con el caso *Marbury*²¹: de ser un asunto al que inicialmente se le otorgó escasa importancia, pasó a ser uno de los más citados en la jurisprudencia norteamericana²².

A los cinco años justos de dictarse la sentencia *Chevron*, el juez Antonin Scalia pronunció en la Facultad de Derecho de la Universidad de Duke una conferencia sobre la deferencia judicial hacia el Ejecutivo²³, en la que manifestaba su

²⁰ Como indica John O. McGinnis en el artículo anteriormente citado: «Creo que ni yo ni nadie más en el equipo jurídico tuvo el menor indicio de que este caso tendría importancia extramuros de la *Clean Air Act*, la ley aplicable al caso. Suele decirse que los casos importantes crean mal derecho, pero *Chevron* muestra que los casos oscuros y aparentemente poco importantes pueden convertirse en derecho épico.» En el mismo sentido, véase el reciente artículo de J. Esteve Pardo (2024), «Loper Bright: una conmoción que se veía venir. La Supreme Court de EE.UU revoca la doctrina *Chevron*», *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, 2, págs. 11-27, en cuya página 12 se expresa en términos similares acerca de la escasa relevancia inicial de la sentencia: «*Chevron* tenía todas las trazas de ser un caso irrelevante en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América. El tema que abordaba —unas cuestiones técnicas de derecho medioambiental que afectaban a ciertos grupos industriales— no había suscitado ningún interés en la opinión pública y muy escaso en los círculos académicos. Tampoco habían merecido atención alguna las tres sentencias que sobre esa regulación se habían dictado por un tribunal de alto rango y prestigio como es el D.C. Circuit. La propia sentencia de la Supreme Court pasó completamente desapercibida cuando se dictó el 25 de junio de 1984».

²¹ La similitud entre ambos se da incluso en algo tan importante como la fundamentación jurídica: tanto en el caso *Marbury* como en el asunto *Chevron*, el núcleo del argumentario de la sentencia (la inconstitucionalidad de la *Judiciary Act* de 1789 en el primero y la deferencia interpretativa en el segundo) no se planteó en la vista oral del caso.

²² Sobre la sentencia *Chevron* y su evolución, el mejor y más reciente estudio es el de T. Merrill (2022), *The Chevron doctrine: its rise and fall, and the future of the Administrative state*, Harvard University Press. El volumen 66, número 2 (2014), de la *Administrative Law Review*, se dedicó con carácter monográfico al asunto para conmemorar el trigésimo aniversario de la sentencia *Chevron*. En fechas mucho más cercanas, el volumen 31, número 2 de la *George Mason Law Review* (2024) se dedicó igualmente con carácter monográfico al tema de la deferencia judicial hacia el Ejecutivo, al publicar todas las ponencias de un congreso dedicado al caso *Chevron* y su futuro ante la cercanía de la sentencia *Loper Bright*.

²³ A. Scalia (1989), «Judicial deference to administrative interpretations of law, *Duke law journal*», 3, págs. 511-521.

parecer al respecto. Scalia explicitó su total identificación con la doctrina *Chevron*, que mantuvo inalterada a lo largo de toda su vida, aunque reconoció de forma expresa la profunda división interna que sobre el particular existía en el Tribunal Supremo²⁴. A la hora de fundamentar la deferencia en términos estrictamente jurídicos, rechazó (utilizando para ello un divertido ejemplo) que pudiera sustentarse en la «pericia» o los «conocimientos» específicos que poseen los integrantes de la agencia y de los cuales los jueces estarían presuntamente ayunos²⁵, sino que a su entender el argumento fundamental para avalar *Chevron* radicaba en considerar que en el supuesto de existir un precepto legal ambiguo el Congreso autorizaba de forma implícita a las agencias para que completasen el precepto legal por vía interpretativa²⁶.

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Supremo fue progresivamente recortando el ámbito de aplicación de la doctrina *Chevron*. En los años finales del siglo XX y los iniciales del siglo XXI la excluyó en cierto tipo de asuntos²⁷. Desde el año 2016, el Tribunal Supremo orilló explícitamente la doctrina en supuestos de control judicial de la actividad administrativa, utilizando en su lugar la doctrina de las «mayor questions»²⁸. No obstante, el asunto continuó

²⁴ «Chevron ha sido una fuente de viva controversia en mi propio tribunal, principalmente acerca de si debe aplicarse en toda su extensión (como creo debe ser) cuando la controversia se limita a una pura cuestión de interpretación normativa»

²⁵ «De ser cierto, sería un buen motivo para aceptar la tesis de la agencia, pero difícilmente una justificación teórica válida. Si yo hubiera accedido al Tribunal Supremo en vida del juez Learned Hand, podría haber argumentado de igual forma que, en la práctica, yo debería aceptar sus razonamientos en todos los casos que él hubiera resuelto basándome en que era mucho más sabio que yo y, por tanto, se presumiría que más acertado. Pero difícilmente sería un argumento válido desde el punto de vista jurídico».

²⁶ «La ambigüedad en un precepto legal sujeto a ejecución por las agencias puede deberse a una de estas dos posibilidades: (1) el Congreso pretende un resultado concreto, pero no lo ha manifestado con claridad; (2) el Congreso no busca un resultado en particular, sino que deja a las agencias que lo alcancen. En la primera de las opciones, nos encontramos ante una cuestión estrictamente jurídica, que debe ser resuelta por los tribunales. En la segunda, se está ante la concesión de discrecionalidad a la agencia, y la única cuestión que los tribunales deben decidir es si esta actuó dentro del ámbito para el que se le otorgó discrecionalidad, por ejemplo, si su interpretación es razonable».

²⁷ Sobre la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos restringiendo la doctrina *Chevron*, pueden consultarse en nuestro país J. Pérez Alonso (2011), «¿El ocaso de Chevron? Auge y fracaso de la doctrina de la deferencia judicial hacia el ejecutivo», *Revista de Administración Pública*, 184, págs. 339-343 y R. Caballero Sánchez (2012), *La doctrina de la deferencia administrativa del Tribunal Supremo de los Estados Unidos*, en E. García de Enterría y R. Alonso García, *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*, vol II, págs. 3807-3810.

²⁸ J. Pérez Alonso (2024), págs. 296-299.

generando controversia entre los jueces, y, por ejemplo, Clarence Thomas y Neil Gorsuch no ocultaron que el Tribunal debería rectificar de forma expresa la doctrina *Chevron*²⁹.

A nivel doctrinal, no existían fisuras a la hora de considerar la sentencia *Chevron* un sostén fundamental del moderno derecho administrativo, pero cabía distinguir dos grandes tendencias al respecto. Por un lado, quienes valoraban de forma negativa la doctrina al considerarla muy lesiva por cuanto en la práctica consagraba una especie de impunidad, cuando no un claro desbordamiento de la legalidad³⁰; por otro, quienes la veían como una indispensable exigencia de la

²⁹ En su voto particular concurrente al caso *Perez v. Mortgage Bankers Association*, Clarence Thomas afirmó que el objeto de su concurrencia se debía a que «cuestionaba la legitimidad de nuestros precedentes que exigen deferencia hacia las interpretaciones administrativas de normas reglamentarias», y ello debido a que tal doctrina «implicaba transferir funciones judiciales a las agencias administrativas, lo que plantea una controversia constitucional. Esta línea de precedentes mina nuestra obligación de ejercer un control judicial sobre los otros poderes, y somete a las partes reguladas precisamente a los abusos que los padres fundadores pretendían evitar»; véase 575 US 112-113 (2015). Neil Gorsuch, por su parte, el 7 de noviembre de 2022 explicitó en un voto particular su discrepancia por el hecho de que el Tribunal Supremo acordase no admitir a trámite el asunto *Buffington v. McDonough*, centrando sus ataques, más que a la sentencia *Chevron*, a la interpretación amplia realizada por vía jurisprudencial; así, afirmó que: «En este país, ensalzamos que las personas que acuden a los tribunales tienen derecho a que jueces independientes, y no personas con motivaciones políticas, resuelvan acerca de sus derechos y obligaciones legales. Prometemos que las personas pueden acudir a jueces neutrales que resuelvan sus disputas interpretando la ley [...] Bajo una interpretación amplia de *Chevron*, sin embargo, los tribunales han fracasado a la hora de cumplir tal promesa. En vez de dar a los individuos la mejor interpretación de sus derechos y obligaciones legales por medio de un juez neutral, abdicamos de nuestras responsabilidades a la hora de interpretar la normativa. En vez de interpretar el derecho, manifestamos a quienes acuden a nosotros que pregunten a un burócrata. En el camino, introducimos en el proceso judicial una «sistemática parcialidad hacia una de las partes [...] Inclina la balanza de la justicia en favor del más poderoso de los litigantes, el gobierno federal, contra todos los demás»; finalizaba pidiendo en términos enfáticos si no una rectificación, sí una reinterpretación del caso: «A estas alturas, todo el asunto merece una lápida que nadie lamentará. Deberíamos reconocer sin tapujos que *Chevron* ni suprimió, ni podría haber suprimido, el deber judicial de emitir un juicio independiente acerca del significado de la ley en los casos que se presentan ante los tribunales del país. Espero que algún día podamos hacerlo».

³⁰ Así, por ejemplo, Philip Hamburger, para quien el poder administrativo «absoluto» depende de la «deferencia judicial», lo que le convierte a aquel «no sólo en extralegal, sino en supralegal». Tras equipararlo al antiguo derecho inglés de prerrogativa, afirma que: «el derecho administrativo se sustenta en la deferencia judicial, lo que eleva su poder por encima de los tribunales e incluso por encima de la ley. Como su antepasado [se refiere al derecho de prerrogativa], consolida todos los poderes especiales del gobierno en el ejecutivo», P. Hamburger (2014), pág. 7.

modernidad y como la garantía de una actuación eficaz de las agencias, quienes, a diferencia de los jueces, actuaban con base en criterios técnicos específicos en la materia, saberes que los jueces no ostentaban³¹.

2. *LOPER BRIGHT V. RAIMONDO*: EL TRIBUNAL SUPREMO SEPULTA EL CADÁVER DE *CHEVRON*

Cuando el 10 de noviembre de 2022 la entidad *Loper Bright Enterprises* interpuso la petición de *certiorari* ante el Tribunal Supremo, en su escrito inicial planteó dos cuestiones jurídicas para su resolución, la primera circunscrita estrictamente al caso particular y la segunda de alcance más general. En concreto, se sometían al Alto Tribunal las siguientes cuestiones:

1. Si a través de una correcta aplicación de *Chevron*, la MSA otorga implícitamente a la NMFS el poder de obligar a los veleros nacionales a abonar los salarios de los vigilantes que deben llevar a bordo³².

2. Si el Tribunal debe dejar sin efecto *Chevron* o, cuando menos, aclarar que el silencio legal en relación a potestades controvertidas que otro precepto legal otorga de forma expresa pero restringida no constituye una ambigüedad que requiera otorgar deferencia a la agencia.

El día 1 de mayo de 2023 el Tribunal Supremo aceptó tramitar el asunto, pero tan solo respecto a la segunda cuestión, lo cual apuntaba ya a que en vez de optar por una sentencia de efectos limitados a las circunstancias particulares del caso se deseaba efectuar un pronunciamiento general tendente a rectificar o confirmar la doctrina *Chevron*. Buena prueba de la importancia que se dio al caso se encuentra en el hecho de que, además de las partes procesales en disputa, presentaron escritos como *amicus curiae* nada menos que sesenta y dos personas y entidades tanto públicas³³ como privadas³⁴. La vista oral del caso tuvo lugar a

³¹ Véanse los trabajos de Adrián Vermeule citados en la nota 8.

³² Las siglas MSA corresponden a la *Magnuson-Stevens Act*, y NMFS a la *National Marine Fisheries Service*. El fondo del asunto implicaba la previsión legal según la cual los navíos debían forzosamente no solo llevar a bordo a los agentes federales encargados de aplicar la normativa sobre pesca, sino incluso en determinados casos hasta abonar sus retribuciones.

³³ Entre las que caben destacar la propia Cámara de Representantes, Virginia Occidental y otros veintiséis estados (que acudieron como una única representación), el senador republicano Ted Cruz y otros treinta y cinco miembros del Congreso (que acudieron igualmente con una única representación).

³⁴ A título de curiosidad, Thomas Merrill, autor del anteriormente citado libro *The Chevron doctrine*, presentó un escrito en el que, sin alinearse con ninguna de las partes, abogaba por mantener la polémica doctrina. También intervinieron como *amicus curiae* el *Natural Resource Defense Council* (parte recurrida en la sentencia *Chevron*), el grupo *Scholars of*

las 12:20 horas del 17 de enero de 2024, con el letrado Paul D. Clemens defendiendo a la parte recurrente y la *solicitor general* Elisabeth Prelogar asumiendo la defensa de la parte recurrida³⁵.

La sentencia, que resolvió de forma acumulada el caso *Loper Bright* con otro objetivamente idéntico (*Rentless v. Department of Commerce*), se hizo pública el 28 de junio de 2024, justo al final del periodo ordinario de sesiones del Tribunal Supremo, como suele ser habitual en asuntos que generen controversia³⁶. En este caso, el máximo órgano judicial de los Estados Unidos resolvió el asunto por una mayoría de seis jueces frente a los dos discrepantes, con el *chief justice* Roberts como ponente de la sentencia³⁷.

2.1. Doctrina de la sentencia: rectificación de Chevron

La sentencia tiene dos partes claramente diferenciadas. La primera efectúa un amplio recorrido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno a la interpretación de textos legales y la segunda afronta de plano la doctrina *Chevron*, a la que somete a una dura crítica y que de forma expresa rectifica.

2.1.1. Repaso a la jurisprudencia anterior a *Chevron*

Se distinguen dos etapas claramente diferenciadas con el año 1933 a modo de línea divisoria entre ambas.

En lo que respecta a la situación anterior a 1933, tras remontarse a los propios debates constituyentes y citar jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo en sus primeras décadas, se concluye que la función de interpretar las normas legales es competencia exclusiva de los órganos judiciales. Así, se reconoce que las tesis esgrimidas tanto por los constituyentes como por la jurisper-

Administrative Law and the Administrative Procedure Act y el *Liberty Justice Center*, entre otros muchos.

³⁵ La intervención de la *solicitor general* se debió a que la recurrida, Gina Raimondo, fue parte en la causa en su condición de secretaria de Comercio.

³⁶ Normalmente el periodo de sesiones del Tribunal Supremo se inicia el primer día de octubre y concluye el último día de junio. No obstante, en 2024 se prolongó al día 1 de julio de 2024, fecha en la que se hizo pública la mucho más controvertida sentencia *Trump v. United States*, relativa a la extensión de la inmunidad que ostenta el presidente de los Estados Unidos frente a una acusación penal.

³⁷ Al *chief justice* Roberts se unieron Clarence Thomas, Samuel Alito, Neil Gorsuch, Brett Kavanaugh y Amy Coney Barrett; Thomas y Gorsuch formularon dos votos particulares concurrentes. Por el contrario, las dos juezas disidentes fueron Sonia Sotomayor y Elena Kagan. Ketanji Brown Jackson no participó en el asunto *Loper Bright*, pero sí intervino en el acumulado *Rentless v. Department of Commerce*, donde se unió a las discrepantes del caso *Loper Bright*, adhiriéndose al voto particular discrepante de Elena Kagan.

dencia del Tribunal Supremo era muy clara al respecto: son los jueces quienes ostentan la última palabra sobre interpretación de preceptos legales dudosos³⁸. Ahora bien, ello no era incompatible con que los órganos judiciales pudiesen tener muy en cuenta e incluso ofrecer un *prius* a la interpretación efectuada por los entes administrativos, pero sin que esta condicionase en modo alguno la que debían efectuar los órganos judiciales en la función que constitucionalmente tienen encomendada:

El Tribunal reconoció igualmente desde el principio que el efectuar una interpretación independiente de las leyes federales con frecuencia incluía otorgar el respeto debido a la que el poder ejecutivo efectuase [...] Tal respeto se debía especialmente cuando la interpretación que llevase a cabo el poder ejecutivo se realizase de forma coetánea a la aprobación de la ley y fuese constante en el tiempo [...] El Tribunal otorgó igualmente «la más respetuosa consideración» a las interpretaciones del poder ejecutivo simplemente porque «quienes la efectuaban eran con frecuencia hombres capaces y expertos en la materia», y en no pocos casos habían redactado las leyes que ulteriormente habían de interpretar [...].

Respeto, sin embargo, es sólo eso. Las interpretaciones efectuadas por el poder ejecutivo podían servir de base para las realizadas por el judicial, pero sin sobrepo-

³⁸ «El Artículo III de la Constitución atribuye al poder judicial federal la responsabilidad y poder de resolver “casos” y “controversias” (disputas concretas con consecuencias para las partes afectadas). Los redactores de la Constitución observaron que las leyes que los jueces necesariamente habrían de aplicar a la hora de resolver tales disputas no siempre serían claras. Conscientes de los límites del lenguaje humano, anticiparon que «todas las nuevas leyes, aun cuando redactadas con la mayor competencia técnica y aprobadas tras la más completa y madura deliberación, serían “más o menos oscuras y equívocas hasta que su significado” se fijase “por una serie de resoluciones concretas”»; *El federalista* número 33 (J. Madison), ed. J. Cooke, 1961.

Los constituyentes también consideraron que la «interpretación final de las leyes» sería «tarea concreta y propia de los tribunales» (Id. 78, A. Hamilton). A diferencia de los poderes de naturaleza política, los tribunales por su creación «no ejercerían fuerza ni voluntad, sino meramente juicio»; id. para asegurar la «firme, recta e imparcial administración de las leyes», *los constituyentes redactaron la Constitución para permitir a los jueces ejercer tal juicio independiente de la influencia de los poderes de naturaleza política*. Id. en 522; *Stern v. Marshall* 564 US 462, 484 (2011).

Este tribunal acogió de forma temprana la interpretación que los constituyentes efectuaron de la función judicial. En la sentencia básica *Marbury v. Madison*, el *chief justice Marshall* efectuó la famosa declaración según la cual: «es claramente competencia y deber del poder judicial interpretar las leyes». Y en las décadas siguientes, el Tribunal entendió que «interpretar las leyes, en última instancia» era un «deber solemne» del poder judicial. *United States v. Dickson* 15 Pet. 141, 162 (1841) (Story, J. por el Tribunal). Cuando estuviese en disputa el significado de un precepto legal, el rol del poder judicial era «interpretar la ley del Congreso en orden a verificar los derechos de las partes»; *Decatur v. Paulding* 14 Pet 497, 515 (1840)».

nerse a ésta. Cualquiera que fuese el respeto debido a la interpretación llevada a cabo por el ejecutivo, un juez «ciertamente no estaba obligado a aceptar la interpretación realizada por el titular de un departamento»; *Decatur*, 14 Pet. En 515; ver igualmente *Burnet v. Chicago Portrait Co*, 285 US 1, 16 (1932). De lo contrario, el poder judicial no sería en modo alguno independiente. En palabras del juez Story, «en asuntos donde la interpretación del tribunal difiera de la realizada por otros altos funcionarios» el tribunal «ni tenía que someterse a ella ni orillarla».

La segunda gran etapa se extiende durante el casi medio siglo que transcurre entre la puesta en marcha del *New Deal* (1933) y la sentencia *Chevron* (1984). La situación no experimentó cambio alguno con el *New Deal*, sino que se ratificó el principio tradicional de atribuir a los órganos judiciales la facultad de interpretar en última instancia las normas³⁹, función que obtuvo además un expreso respaldo legal con la aprobación de la *Administrative Procedure Act* (APA), consagrándose en el derecho positivo que los órganos judiciales, cuando se les atribuyese la revisión judicial de la actuación administrativa, debían resolver todas las cuestiones jurídicas que se les plantearan⁴⁰. Es precisamente en este momento, al analizar el marco legal de la APA, cuando la sentencia incluye un párrafo que ha permitido a algunos autores sostener que el Tribunal en modo alguno desautoriza que el legislativo pueda depositar ocasionalmente en las agencias funciones de interpretación legal:

En asuntos donde una agencia sea parte, por supuesto, la interpretación de la ley puede muy bien ser que la agencia esté autorizada a ejercer un cierto grado de

³⁹ «Nada en la etapa del *New Deal* o en la anterior se asemeja al principio de deferencia que el Tribunal comenzó a aplicar décadas después a todas las gamas de interpretación administrativa de las leyes. En vez de eso, justo cinco años después de *Gray* [*Gray v. Powell*, 1941] y dos después de *Hearst* [*NLRB v. Hearst Publications*, 1944], el Congreso dio rango legal al principio contrario: el tradicional según el cual los tribunales deben resolver todas las cuestiones jurídicas relevantes».

⁴⁰ «En una ley destinada a “servir como norma fundamental del sistema administrativo”- *Kisor v. Wilkie*, 588 US 558, 580 (2019) (opinión mayoritaria) (citación interna omitida), el Congreso con total seguridad habría incluido un criterio deferente aplicable a las cuestiones jurídicas si hubiese sido su intención separarse de los principios que existían con anterioridad a su aprobación [...] El texto de la APA significa lo que dice. Y una mirada a su historia refuerza su claro significado. Tanto el informe de la Cámara [de Representantes] como del Senado al respecto indican que la Sección 706 “establece que las cuestiones jurídicas han de ser resueltas en última instancia por los tribunales y no por las agencias” HR Re. N° 1980 79th Cong. 2d Sess, 44 (1946); S. Rep N° 752 79th Cong 1st sess 28 (1945). Algunos de los más entusiastas defensores de la normativa expresaron el mismo criterio [...] Incluso del Departamento de Justicia (agencia con la mayor inclinación a efectuar una interpretación de la LPA favorable al poder ejecutivo) afirmó tras su aprobación que la Sección 706 simplemente “aprobó la presente ley como marco del control judicial”».

discrecionalidad. El Congreso con frecuencia aprobó esa clase de leyes. Por ejemplo, algunas leyes delegan de forma expresa en la agencia la facultad de interpretar un determinado concepto legal. [...] Otras facultan a la agencia para aprobar normas que «*completen la regulación*» del marco legal [...] o regulaciones sujetas a los límites impuestos por un término o frase que permita flexibilidad a las agencias.

Cuando la mejor interpretación de la ley sea que otorga potestades discrecionales a la agencia, la función del tribunal revisor bajo la APA es, como siempre, interpretar la ley y cumplir la voluntad del Congreso dentro de los límites constitucionales. El Tribunal cumple ese papel reconociendo las delegaciones constitucionales...»

Lo decisivo es que hasta el momento de dictarse *Chevron*, la última palabra en materia de interpretación legal correspondía a los órganos judiciales, sin que para realizar esta función estuviesen condicionados jurídicamente por la lectura que de las normas controvertidas efectuasen los entes públicos, aunque nada impedía tomarla en consideración e incluso asumirla, pero sin que ella fuese vinculante en modo alguno.

2.1.2. Crítica jurídica a *Chevron*

El párrafo que inicia la crítica jurídica es ya demoledor, al indicar que *Chevron*: «se decidió en 1984 por una simple mayoría de seis jueces⁴¹ e implicó una ruptura total con la jurisprudencia anterior»⁴².

En primer lugar, considera que esa deferencia administrativa hacia las interpretaciones efectuadas por las agencias se desvía de las previsiones normativas y jurisprudenciales, al orillar los preceptos normativos aplicables y abdicar del deber de interpretación, algo que, como se ha expuesto, era función inherente al poder judicial⁴³. La sentencia llega al punto de concluir que «ni *Chevron* ni

⁴¹ La referencia a una «simple» mayoría de seis jueces es extraña por cuanto es la misma que avaló la sentencia *Loper Bright*; quizá lo que quería exponerse es que el Tribunal del caso *Chevron* no lo resolvió un tribunal de nueve miembros, sino de seis debido a las abstenciones de Rehnquist, Marshall y O'Connor.

⁴² En este punto los jueces no comparten el criterio sostenido en vida por Scalia: «No debe pensarse que la doctrina *Chevron* (salvo en la claridad y en la aparentemente categórica naturaleza de su expresión) es algo completamente novedoso. Al contrario, los tribunales han venido aceptando durante algún tiempo interpretaciones “razonables” efectuadas por el ejecutivo», A. Scalia (1989), pág. 512.

⁴³ «Sin mencionar la APA o reconocer un giro doctrinal, el Tribunal articuló un segundo paso aplicable cuando el Congreso no afronte directamente el asunto concreto sobre el que gire el asunto [...] El tribunal debía apartar las herramientas tradicionales de interpretación y manifestar deferencia hacia la agencia si ésta ofreciese una “interpretación razonable de la ley” incluso si “no fuese a la que hubiese llegado el tribunal si la cuestión hubiese surgido inicialmente en el seno de un proceso”».

ninguna de las sentencias posteriores intentaron adecuar su marco a la APA», e incluso que su «ficticia presunción relativa a la intencionalidad del Congreso se encontraba siempre desligada de la exigencia de la APA, que impone a los tribunales ejercitar su juicio independiente a la hora de interpretar los textos legales que las agencias han de ejecutar».

En segundo lugar, rechaza que una ambigüedad normativa o el silencio sobre un asunto deba tomarse como una presunción *iuris tantum* de que el legislador pretendió atribuir a las agencias la facultad de completar por vía interpretativa la oscuridad del precepto legal⁴⁴. También refuta la defensa de *Chevron* basada en la pericia técnica de los integrantes de la agencia con una frase demoledora: «Quizá lo más fundamental sea que la presunción de *Chevron* es errónea porque las agencias no poseen competencia especial a la hora de resolver en supuestos de ambigüedades legislativas. Los tribunales, sí». Es más, niega que pueda afirmarse que la interpretación de preceptos legales dudosos conlleve necesariamente el ejercicio de funciones políticas, dado que ello conlleva tan sólo funciones atribuidas a la competencia exclusiva del poder judicial⁴⁵.

La sentencia concluye de forma tajante con un párrafo que sintetiza todo el razonamiento anterior:

Se deja sin efecto *Chevron*. Los Tribunales, tal y como requiere la APA, deben ejercer su juicio independiente a la hora de decidir si una agencia actuó dentro de sus competencias. Puede ayudar a ello un cuidadoso estudio de la interpretación efectuada por la agencia. Y cuando, dentro de los límites constitucionales, una ley específica delega competencias en una agencia, los tribunales han de respetar esa delegación, a la vez que asegurarse que la agencia actúa dentro de esos límites. Pero los tribunales no están obligados, de conformidad con la APA, a otorgar deferencia a la interpretación que las agencias efectúen de la normativa legal tan sólo porque ésta sea ambigua.

⁴⁴ Las presunciones tienen su rol en la interpretación legal, pero tan sólo operan cuando se aproximen a la realidad. La presunción de *Chevron* no lo hace, porque «una ambigüedad simplemente no es una delegación de la facultad de interpretación legal». Además, la sentencia continúa afirmando que: «los Tribunales, después de todo, de forma habitual abordan interpretación de textos legales dudosos en asuntos que nada tienen que ver con *Chevron*, es decir, asuntos que no afectan a la interpretación administrativa de textos legales [...] Incluso cuando la ambigüedad legal implica una cuestión técnica, no debe concluirse por ello que el Congreso ha retirado a los tribunales la facultad de interpretar la ley para atribuírsela a las agencias».

⁴⁵ «La afirmación relativa a que la interpretación de preceptos legales ambiguos implica la formulación de políticas y, por tanto, debe atribuirse a actores políticos en vez de a los tribunales está especialmente equivocada, pues descansa en una visión profundamente errónea de la función judicial. Es razonable asumir que el Congreso pretende dejar la formulación de la política a los políticos. Pero la resolución de ambigüedades legales implica interpretación legal. Y un asunto no se convierte súbitamente en político tan sólo porque una de las partes sea una agencia administrativa.»

2.2. Los votos particulares

2.2.1. Concurrencias

A la sentencia se incorporaron dos votos particulares concurrentes, de muy diferente extensión y contenido, que apuntan cada uno a motivos adicionales que justificarían la conclusión alcanzada en la sentencia.

Clarence Thomas resumió en cuatro páginas su visión al respecto, ya anticipada en votos particulares en casos anteriores, cual es que la doctrina *Chevron* vulneraba el principio de división de poderes que la Constitución articuló como mecanismo de garantía de la libertad individual. El núcleo del argumentario lo sintetiza en un breve y sencillo párrafo:

Con la finalidad de ofrecer una protección real y efectiva a las libertades individuales, los constituyentes elaboraron una Constitución que dividió los poderes legislativo, ejecutivo y judicial entre tres órganos del estado. La deferencia *Chevron* comprometía esta separación de poderes por dos motivos. Disminuía la función judicial atribuida a los tribunales, y simultáneamente expandía el poder ejecutivo de las agencias más allá de sus límites constitucionales.

Neil Gorsuch, por su parte, en su extenso voto particular concurrente⁴⁶, aunque alude fugazmente al mismo argumento esgrimido por Thomas, se centra en refutar otro de los argumentos esgrimidos en defensa de mantener *Chevron*, cual es el respeto al precedente. Tras un largo *excursus* dedicado a la evolución histórica del principio *stare decisis*, en primer lugar lanza un dardo envenenado a las disidentes al recordarles que:

En las etapas de los *chief justices* Warren y Burger, este Tribunal cada año dejó sin efecto la doctrina de tres sentencias, incluyendo de forma aproximada cerca de 50 precedentes tan sólo entre los 60 y los 80 [...] Muchas de esas resoluciones se produjeron en contextos no menos consecuentes que los actuales. En los últimos años, no hemos alcanzado el ritmo marcado por nuestros predecesores, pues hemos anulado una media de sólo una o dos decisiones anteriores en cada mandato. Mas hay algo que permanece: los pronunciamientos incompatibles con el derecho escrito no vinculan de forma inexorable.

El precedente, por tanto, debe ser tomado en consideración, pero no como dogma de fe, pues han de ponderarse igualmente otras circunstancias a la hora de decidir si ha de mantenerse o rectificarse⁴⁷. Enunciadas, pues, las líneas generales, si se aplican al caso particular, conducen a un único resultado:

⁴⁶ La discrepancia de Gorsuch ocupa treinta y cuatro páginas, es decir, exactamente las mismas que la sentencia.

⁴⁷ «Al igual que los jueces británicos antes que nosotros, desde hace tiempo hemos acudido a otros criterios habituales a la hora de guiar nuestro juicio sobre una sentencia anterior.

Centrada ya directamente nuestra consideración a los efectos que merece el principio *stare decisis* aplicado a *Chevron*, creo que cada uno de los tres principios enunciados apunta claramente en la dirección que el Tribunal alcanzó hoy. Primero, porque la deferencia *Chevron* contraviene lo aprobado por el Congreso en la *Administrative Procedure Act*. Segundo, porque la deferencia *Chevron* contraviene los principios generales de nuestro ordenamiento relativos a la separación de poderes, proceso debido y centenarios principios de interpretación que fortalecen tales provisiones constitucionales. Tercero, porque lo contrario nos exigiría convertir en derecho positivo las equivocadas afirmaciones de *Chevron*, ignorando al mismo tiempo tanto las afirmaciones más ponderadas de esa misma sentencia como las enseñanzas de la experiencia.

2.2.2. Discrepancia

El voto particular discrepante de Elena Kagan, al que se adhiere Sonia Sotomayor⁴⁸, entona una defensa de *Chevron* atacando los postulados centrales de la sentencia. En su largo párrafo inicial, que ulteriormente desarrolla a lo largo de treinta y tres páginas, sintetiza su argumentario jurídico empleando la motivación tradicionalmente utilizada en defensa de *Chevron*⁴⁹.

Así, por ejemplo, como ha indicado este Tribunal, la vinculación del precedente puede depender de la calidad de su motivación, su adecuación a casos similares, su viabilidad y confianza en las circunstancias que lo rodean».

⁴⁸ Ketanji Brown Jackson no participó en el asunto *Loper Bright*, pero se adhiere al voto particular en lo que respecta al caso *Rentless v. Department of Commerce*.

⁴⁹ «El principio es correcto. Desde hace tiempo este Tribunal consideró que la deferencia *Chevron* refleja lo que el Congreso desea, y que se basa en la presunción de la intención del legislador. El Congreso sabe que no elabora (de hecho, no puede) leyes reguladoras perfectamente acabadas. Sabe que esas leyes inevitablemente contendrán ambigüedades y lagunas que otros habrán de resolver y completar. Y que de ordinario prefiere que quien lo complete sea la agencia correspondiente, no un tribunal. Algunas cuestiones que surgen a la hora de efectuar la interpretación en el contexto regulatorio implican conocimientos científicos o técnicos en la materia. Las agencias poseen expertos en esas materias; los tribunales no. Otros exigen una comprensión detallada de programas complejos y regulatorios interdependientes. Las agencias conocen las interioridades de esos programas, los tribunales no. Y algunos casos implican toma de decisiones políticas. Las agencias informan al Presidente, quien a su vez responde públicamente de su gestión política; los tribunales no poseen esa responsabilidad y carecen de base propia para formular políticas. Y, por supuesto, el Congreso ha otorgado a las agencias expertas, experimentadas y políticamente responsables la autoridad para ejecutar la ley (aprobando normas para llevarla a efecto) completando sus lagunas. Únase todo ello y la deferencia hacia la agencia es la opción más obvia, basada en la implícita delegación legislativa de la facultad de interpretar».

El voto particular disidente considera que, al rectificar *Chevron*, se sustituye la «humildad judicial» por la «arrogancia judicial». Y son tres los argumentos que se ofrecen para mantener en vigor la deferencia *Chevron*.

En primer lugar, se afirma que en muchos casos, el marco legal a interpretar es muy especializado y exige conocimientos específicos en la materia que los jueces no poseen, mas sí el personal técnico de las agencias, que posee los conocimientos específicos y la suficiente experiencia en la materia que permite desarrollar más correctamente la tarea de interpretación legal, llegando el voto particular incluso a ofrecer varios supuestos reales que ilustrarían a la perfección dicha complejidad⁵⁰. A ello se añade que en muchos casos, la interpretación conlleva ponderar intereses contrapuestos y, en última instancia, el ejercitar una opción política, lo cual no pueden efectuar los órganos judiciales⁵¹.

En segundo lugar, el voto discrepante cuestiona la afirmación central en que se sustenta la sentencia, al negar que *Chevron* hubiese supuesto una ruptura con los precedentes y la regulación legal, pues, «ni la APA ni la legislación precedente autoriza a interpretarla como la mayoría dice» y que «ambos son perfectamente compatibles con la deferencia *Chevron*». Para ello se ampara en varios estudios doctrinales que defienden la compatibilidad absoluta entre *Chevron* y la regulación legal⁵², en que el texto de la sección 706 de la APA no impone la deferencia judicial pero tampoco la proscribiera (con lo cual ambas opciones tienen encaje legal), y en la doctrina de las sentencias *Gray* y *Hearst*, aunque casi sin mencionar *Skidmore*⁵³.

⁵⁰ Baste como ejemplo el primero de los supuestos que cita: «Al amparo de la *Public Health Service Act*, la *Food and Drug Administration (FDA)* regula los «productos biológicos» incluyendo «proteínas» 42 USC 262(i)(1). ¿Cuándo un polímero de ácido amino alfa se engloba dentro del concepto «proteína»? ¿Debe tener una secuencia específica y concreta de aminoácido?; véase *Teva Pharmaceuticals USA, Inc v. FDA*, 514 F. Supp. 3d 66, 79-80, 93-106 (DC 2020)».

⁵¹ Más aún, la presunción de *Chevron* supone que resolver ambigüedades legales, como el Congreso bien sabe, «con frecuencia implica más una cuestión política que jurídica»; *Pauley v. BethEnergy Mines Inc.*, 501 US 680, 696 (1991). La tarea implica más gestionar un equilibrio entre finalidades y valores contrapuestos que interpretar un texto [...] Se trata de un compromiso político familiar a las agencias, pero especialmente inadecuado para los jueces [...] Las agencias están «sujetas a la supervisión del Presidente, quien a su vez responde ante el pueblo»; *Kisor*, 588 U.S., en págs. 571-572. Así pues, enfrentados a una ambigüedad legal, «una agencia a la que el Congreso ha delegado competencias para tomar decisiones políticas» puede apoyarse en la «visión política prudente de un ente responsable a la hora de tomar sus decisiones»; *Chevron*, 467 U. S., en pág. 865.

⁵² Lógicamente, los autores citados (en especial, Adrian Vermeule y Cass Sunstein) se integran en la corriente doctrinal favorable al *Administrative state*.

⁵³ Quizá ello se deba a que Elena Kagan, redactora del voto particular, en la vista oral había afirmado que *Skidmore* en realidad no significaba nada.

El último argumento en favor de mantener *Chevron* no era otro que el respeto al principio *stare decisis*. El propio voto particular es consciente, y así lo reconoce, que este argumento no es válido por sí mismo, dado que el propio Tribunal Supremo abrogó con anterioridad precedentes consolidados. No obstante, matiza que para dejar sin efecto un precedente consolidado se exigen motivos sólidos que acrediten fehacientemente lo erróneo de la doctrina a anular, algo que no ocurre con *Chevron*.

3. CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA *LOPER BRIGHT*

Las reacciones a *Loper Bright*, que incluso precedieron a la propia sentencia, oscilaron entre quienes, por un lado, veían en la rectificación formal de *Chevron* poco menos que el fin del *Administrative State*, pues dejaba inermes a las agencias⁵⁴, y por otro quienes veían reforzados los derechos de los ciudadanos reintegrando al poder judicial la facultad de interpretación normativa sin que esta se viese condicionada por la actuación de los entes ejecutivos⁵⁵. Curiosamente, una de las interpretaciones más moderadas fue la de Adrian Vermeule, autor favorable a mantener la doctrina *Chevron*. En un breve comentario publicado el mismo día 28 de junio de 2024 en *The New Digest* y titulado significativamente *Chevron by any other name*⁵⁶, marcó distancias frente a partidarios y detractores de la sentencia, al considerar que en realidad la «deferencia *Chevron*» pasará a ser sustituida por la «deferencia *Loper Bright*», en definitiva, que el núcleo sustancial de *Chevron* permanecería bajo otra denominación, pues, según Vermeule, la

⁵⁴ N. Bagley, *The plan to incapacitate the Federal Government*, publicado el 24 de enero de 2024 en *The Atlantic*, y accesible en: <https://is.gd/Pvayu6>. (consultado el 30 de septiembre de 2024). El autor, tras el apocalíptico titular, se veía obligado a afirmar tras la vista oral que: «Gran parte de los agotadores razonamientos intentaron exponer cómo sería un mundo sin *Chevron*. La respuesta es que realmente nadie lo sabe»; como también se veía obligado a reconocer que, aun cuando las agencias son las competentes para formular principios de política y los órganos judiciales interpretar la normativa, en ocasiones la cuestión dista de ser simple porque en un mismo acto se entremezclan ambos. En todo caso, el artículo considera que al dejar sin efecto *Chevron* la actuación de las agencias sería menos eficaz, y ello porque: «Ante la incertidumbre, sobrevivirán canalizando sus energías hacia actuaciones que no provoquen litigios, es decir que no irriten a nadie. Si las agencias consideran que deben hacer algo que atraiga la atención de los tribunales, dedicarán mucho tiempo y dinero a elaborar un expediente lo más sólido posible, aunque ello no implique un buen uso de los escasos recursos. Los excesivamente cautos letrados de las agencias ganarán influencia a expensas de los expertos. Las agencias se volverán aún más cautelosas y defensivas: en una palabra, ineficaces».

⁵⁵ J. O. McGinnis (2024), *The post-Chevron separation of Powers*, publicado en *Law & Liberty* el 8 de mayo de 2024, y accesible en <https://is.gd/CaodtT> (consultado el 29 de septiembre de 2024).

⁵⁶ <https://is.gd/FwbthL> (consultado el 1 de octubre de 2024).

sentencia tan sólo elimina la presunción *iusuris tantum* según la cual el legislativo de forma implícita atribuye la función interpretativa a la agencia en casos donde existan preceptos legales ambiguos⁵⁷. Tesis esta que no comparte Cass Sunstein, para quien «no debe interpretarse que el Tribunal esté restaurando Chevron por otra vía»⁵⁸. No obstante, las manifestaciones del juez Brett Kavanaugh en una conferencia pronunciada a finales de septiembre de 2024 en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Columbus parecen confirmar la opinión de Vermeule, pues según Kavanaugh: «Para ser claros, no interpreten *Loper Bright* para hacerle decir más de lo que dice»⁵⁹.

Por su parte, Thomas Merrill, autor de la monografía de referencia en la materia, en un largo ensayo publicado cinco meses después de hacerse pública la sentencia *Loper Bright* considera que *Chevron* da paso a un marco donde son los tribunales quienes a la hora de enfrentarse al control judicial de la actuación administrativa, han de ejercer su juicio independiente a la hora de valorar las interpretaciones administrativas de textos legales. Dicho autor considera que, con base en *Loper Bright*:

⁵⁷ En realidad, Vermeule se remitía a una posibilidad avanzada en un artículo redactado poco antes de hacerse pública la sentencia *Loper Bright* y en el que analizaba brevemente el tema de la deferencia judicial hacia el Ejecutivo, el citado autor afirmaba al respecto: «Aunque existen muchas posibilidades, demasiadas para hacer predicciones fiables, las dos alternativas futuras más interesantes son: (1) una restricción de la fuerza y alcance de Chevron, incorporando condiciones previas y limitaciones de la misma forma que el Tribunal efectuó en *Kisor v. Wilkie*, restringiendo pero estabilizando la deferencia a la interpretación que las agencias efectúan de su propia normativa; (2) una expresa rectificación de todo el marco de Chevron combinada con una nueva formulación de la “deferencia” que preservase gran parte de su contenido material bajo una denominación distinta»; A. Vermeule (2024), *The deference dilemma*, *George Mason Law Review*, vol. 31-2, pág. 620.

⁵⁸ C. Sunstein (2024), «The consequences of *Loper Bright*», borrador de artículo al que puede accederse en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4881501 (consultado el 1 de octubre de 2024). Aun cuando el artículo pretende anticipar las «consecuencias» de la nueva doctrina, el autor se cuida mucho de precisar que depende en gran medida de la interpretación que los órganos inferiores efectúen de la propia sentencia *Loper Bright*, toda vez que esta no impide valorar y otorgar cierta primacía a las interpretaciones efectuadas por las agencias, aunque éstas dejen de ser vinculantes.

⁵⁹ L. Wheeler (2024), «Court’s Chevron ruling shouldn’t be over read, Kavanaugh says», publicado el 27 de septiembre en la publicación *Bloomberg Law* (consultado el 1 de octubre de 2024). El artículo transcribe literalmente la siguiente afirmación del juez: «Con frecuencia el Congreso otorgará una amplia autorización a una agencia ejecutiva por lo que es verdaderamente importante, como árbitro neutral, respetar la línea trazada por el Congreso cuando le otorga esa amplia autorización para no obstaculizar indebidamente al poder ejecutivo cuando realiza las funciones que se le han otorgado, pero al mismo tiempo no permitir que el poder ejecutivo se exceda de la autorización otorgada por el Congreso, como podía hacer en el marco de *Chevron*».

[...] el tribunal siempre debe determinar y aplicar «la mejor» interpretación de la ley, incluso cuando ésta no diga nada o sea ambigua. Pero no significa que deba ignorarse la interpretación llevada a cabo por la agencia. *Loper Bright* deja claro que la «valoración independiente» de un tribunal a la hora de revisar judicialmente una actuación administrativa conlleva aplicar tres principios interpretativos: el que otorga «peso» a las interpretaciones de la agencia que sean coetáneas a la ley o que se hayan mantenido constantes; el asociado a *Skidmore v. Swift Co.*, imponiendo a los tribunales valorar la interpretación de la agencia en función de varios criterios para determinar si es convincente; y el que exige determinar si la ley otorga discrecionalidad a la agencia para adoptar la interpretación razonable al asunto concreto⁶⁰.

Pese a la controversia generada por la sentencia, aún es pronto para pronunciarse acerca de los efectos prácticos que acarreará. Y es que no puede olvidarse que la propia sentencia *Chevron* que se rectificó en *Loper Bright* tuvo en la práctica un impacto que en su momento nadie pudo imaginarse. No obstante, ha de tenerse en cuenta que con la doctrina *Loper Bright* las agencias no quedan inermes ni mucho menos, sino tan solo pierden el blindaje protector que les inmunizaba a la hora de ejercer facultades de interpretación legal. Es más, ni tan siquiera llegan a perder tal privilegio, pues la sentencia no impide a los distintos órganos judiciales avalar la interpretación administrativa, lo que proscribía es que deba imponerse esta de forma automática.

III. SECURITIES EXCHANGE COMMISSION V. JARLESKY: IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE IMPOSICIÓN DE CIERTO TIPO DE SANCIONES A TRAVÉS DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Uno de los aspectos que más controversia generó a lo largo de los debates constituyentes y, sobre todo, en los de ratificación, fue el derecho al jurado en los procesos de naturaleza civil, pues el art. III de la Constitución sólo recogía de forma expresa tal garantía para asuntos penales. El intenso debate que tuvo lugar al respecto en las diversas convenciones estatales creadas *ad hoc* para decidir si la constitución federal se ratificaba o no, perdió su razón de ser cuando el 24 de septiembre de 1789 se aprobó la *Judiciary Act*, que contemplaba la garantía de jurado en pleitos civiles⁶¹ excepto en los asuntos marítimos y de equidad, pues estos, al

⁶⁰ T. Merrill (2024), «The demise of deference...and the rise of delegation to interpret?», *Harvard Law Review*, vol. 138, págs. 228-229.

⁶¹ La ley, cuyo título completo era *An Act to establish the judicial system of the United States*, sancionada el 24 de septiembre de 1789, puede consultarse en *The public statutes at large of the United States of America*, vol. 1, Charles C. Little and James Brown, 1845, págs. 196 ss. La garantía del procedimiento por jurado en asuntos civiles se recogía en tres artícu-

no tratarse de asuntos de *common law*, en la práctica procesal inglesa se tramitaban sin jurado, siendo, pues, incontrovertida la omisión en tales procedimientos. La regulación a nivel legal era un mero parche cuyo objetivo era garantizar en la práctica el jurado en pleitos civiles hasta que se aprobasen las enmiendas al texto constitucional que se estaban tramitando en el Congreso, y que entraron en vigor en diciembre de 1791. Entre esas diez enmiendas se encontraba la séptima, que elevó a rango constitucional la garantía del jurado en asuntos de naturaleza civil⁶².

El surgimiento del moderno *Administrative state*, donde el Congreso atribuye a las agencias facultades normativas y resolutorias, implicó que los citados organismos públicos ostentaban competencias para hacer cumplir la normativa cuya ejecución tenían encomendada, entre las cuales se encontraba la de imponer sanciones (*civil penalties*) por incumplimiento. Lógicamente, ello planteó la duda de si con tal proceder las diversas agencias conculcaban la garantía constitucional protegida por la séptima enmienda. En otras palabras, se trataba de determinar si era conforme con las previsiones constitucionales la imposición de sanciones económicas en el seno de un procedimiento administrativo extramuros de los tribunales de justicia y prescindiendo del jurado.

1. LOS CASOS *ATLAS ROOFING*, *GRANFINANCIERA* Y *TULL*: EL EJERCICIO DE ACCIONES DE «COMMON LAW» COMO ELEMENTO DETERMINANTE DE LA GARANTÍA DE JUICIO POR JURADO

La cuestión se abordó de forma directa en el caso *Atlas Roofing Company, Inc v. Occupational Safety and Health Review Commission*⁶³, cuya sentencia, hecha

los distintos: en el noveno (casos tramitados en juzgados de distrito), el decimosegundo (pleitos seguidos en los Tribunales de Circuito) y el decimotercero (asuntos tramitados en el Tribunal Supremo). En todos ellos se contenía como única excepción los asuntos de jurisdicción marítima que, pese a ser de naturaleza civil, era pacífico que tradicionalmente se conducían sin jurado, al igual que ocurría con los pleitos en equidad.

⁶² El texto de la enmienda establece que: «En pleitos de *common law* en los que la cuantía exceda de veinte dólares, se deberá preservar el derecho a juicio por jurado, y ningún hecho enjuiciado por un jurado podrá ser reexaminado en ningún tribunal de los Estados Unidos más que de acuerdo con los principios de *common law*». La referencia del *common law* implicaba limitar la garantía a asuntos de tal naturaleza, por lo que los pleitos marítimos y de equidad continuaban, como venía siendo habitual y pacífico, tramitándose sin jurado.

⁶³ 430 US 442 (1977). La sentencia abordaba la sanción económica impuesta a la empresa recurrente de conformidad con las previsiones de la *Occupational Safety and Health Act* (forma abreviada de referirse a una ley cuyo extensísimo título completo renunciemos a transcribir aquí), que entró en vigor el 28 de abril de 1971. Dicha norma legal, que, como su propia denominación permite intuir, regulaba cuestiones acerca de la seguridad e higiene en el trabajo, establecía un procedimiento concreto de imposición de sanciones que la sentencia *Atlas Roofing* sintetiza en sus párrafos iniciales. En concreto, constatadas por un inspector la existencia de vulneraciones a la normativa, levantaría acta en la que constataría

pública el 23 de marzo de 1977, en su primer párrafo delimitaba la cuestión a resolver: «La cuestión en los presentes casos radica en verificar si, de conformidad con lo dispuesto en la Séptima Enmienda, el Congreso puede crear un nuevo procedimiento de imposición de sanciones tramitado por una agencia administrativa, donde no exista juicio con jurado.»⁶⁴ El recurrente sostenía que, al tratarse de una sanción pecuniaria por incumplimiento de una normativa legal, se estaba ante un clásico asunto de *common law*, lo que implicaba el derecho a juicio con jurado. El Tribunal Supremo, en una sentencia de la que fue ponente Byron White y que contó con el apoyo unánime de todos sus colegas (excepto de Harry Blackmun, que no participó en la causa), no compartió dicho argumentario y sostuvo que la imposición de sanciones administrativas extramuros del juicio por jurado no conculcaba el derecho constitucional garantizado en la séptima enmienda:

Al menos en los asuntos donde se afronten «derechos públicos» -por ejemplo, donde el Gobierno actúa con su capacidad soberana para hacer cumplir derechos públicos creados por las leyes que el Congreso tiene capacidad para aprobar- la Séptima Enmienda no prohíbe al Congreso establecer que las funciones de determinar los hechos y dictar la resolución se desarrollen a través de un procedimiento administrativo donde no sea necesario el jurado.

Tras efectuar un recorrido por diversas sentencias en las que se abordaron tangencialmente impugnaciones de similar naturaleza jurídica, el Tribunal Supremo fundamentó su decisión final en que la naturaleza de este tipo de asuntos era ajena al *common law*, por lo que en puridad no sería aplicable el derecho constitucional al juicio por jurado, limitado a ese tipo concreto de asuntos⁶⁵. No obstante, el Tribunal Supremo no tuvo empacho en constatar que en su decisión

la infracción concreta y otorgaría un plazo para corregirla, pudiendo igualmente imponer una sanción. En el supuesto de que la empresa deseara impugnar dicha sanción, existiría un procedimiento administrativo donde sería el *Administrative law judge* (órgano que, pese a su denominación, hace referencia a un cargo administrativo, no judicial) quien dictase una resolución que, a su vez, podría ser recurrida ante la *Occupational Safety and Health Review Commission*, cuya decisión ponía fin a la vía administrativa y podía ser impugnada judicialmente ante el Tribunal de Apelaciones.

⁶⁴ La referencia a «los presentes casos» se debía a que a lo largo de la tramitación se acumuló a este procedimiento, en concreto *Frank Irey jr. v. Occupational Safety and Health Review Commission*, que planteaba idéntica controversia jurídica frente a la misma parte recurrida.

⁶⁵ «El Congreso consideró que los remedios de *common law* y otros similares que existían para accidentes laborales ocasionados por la falta de seguridad en el trabajo eran inadecuados para proteger a los trabajadores de la nación. Creó un nuevo tipo de acciones y remedios, por tanto, desconocidos para el *common law*, y ubicó su resolución en un órgano que resuelve de forma experta y rápida los asuntos en la materia. La Séptima Enmienda no es un impedimento para la creación de nuevos derechos ni para atribuir la resolución de los asuntos extramuros de los tribunales de justicia.»

pesaron motivos de naturaleza extraprocesal, en concreto el hecho de que ello supondría un alivio para la carga de trabajo a los órganos judiciales:

En definitiva, los asuntos anteriormente citados dejan claro que cuando el Congreso crea nuevos «derechos públicos» de naturaleza legal, puede atribuir la resolución de controversias a una agencia administrativa, que la ejercerá a través de un procedimiento incompatible con el juicio por jurado, sin que con ello se conculque la previsión de la séptima enmienda según la cual debe «preservarse» en «pleitos de *common law*». La Séptima Enmienda no impone al Congreso asfixiar a los tribunales federales con nuevos tipos de litigios ni atribuirlos a las agencias administrativas con competencias específicas en el ámbito en cuestión. Tal sería el caso incluso aunque la Séptima Enmienda hubiese requerido un jurado en supuestos donde la resolución de tales derechos se atribuyese a un tribunal federal en vez de a una agencia administrativa.

En los años ochenta, el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de volver a considerar tal doctrina en otros dos casos. La primera ocasión se presentó con el asunto *Tull v. United States*⁶⁶, cuya sentencia, de la que fue ponente el juez William Brennan y que contó con el apoyo unánime de los otros jueces, se hizo pública el 28 de abril de 1987. El Tribunal se amparó en la clásica distinción existente en Gran Bretaña entre asuntos de *common law* por un lado (que inexcusablemente debían tramitarse mediante procedimiento con jurado) y de equidad y marítimos por otro (que tradicionalmente se resolvían sin jurado). Y así:

Para determinar si una acción procesal se asemeja más a los asuntos tramitados ante los tribunales de justicia que a pleitos seguidos ante los de equidad o marítimos, el Tribunal debe examinar tanto la naturaleza de la acción como el remedio que ofrece. Primero, debe compararse la acción ejercida con las tramitadas en los tribunales de Inglaterra antes de la fusión de los tribunales de derecho y equidad [...] Después, ha de examinarse el remedio ofrecido y determinar si es por naturaleza de derecho o de equidad.

Tras ello, la sentencia efectuaba una distinción entre actos sancionadores por un lado, y por otro los que pretendían simplemente ofrecer una compensación para intentar de alguna forma restaurar el *statu quo* preexistente a la comisión de la infracción que se imputa al sancionado. En lo que respecta a las sanciones, históricamente «se tramitaban ante tribunales de justicia, no ante los de equidad», y ello porque tenían naturaleza punitiva y disuasoria, es decir, un remedio arquetípico de *common law*. La consecuencia jurídica era que, por

⁶⁶ 481 US 412 (1986). En este caso, la cuestión jurídica a resolver consistía en determinar: «Si la Séptima Enmienda garantiza al recurrente el derecho a un juicio con jurado tanto en lo que respecta a la determinación de la culpabilidad como en la cuantía de la multa, en una acción iniciada por el Gobierno Federal con el objetivo de imponer una sanción y una condena de hacer al amparo de la Clean Water Act».

asemejarse a una acción tradicional de *common law*, se impone constitucionalmente su tramitación ante un órgano judicial y a través de un procedimiento con jurado, a diferencia de los actos cuyo objetivo es reparar el daño, que, por ser tradicionalmente resueltos por órganos de equidad, no precisaban de ser resueltos mediante jurado⁶⁷.

Apenas transcurridos dos años desde la sentencia *Tull*, el 23 de junio de 1989 el Tribunal Supremo afrontó el caso *Granfinanciera S.A. v. Nordberg*⁶⁸. Aun cuando no se refería propiamente a la actuación de una agencia administrativa, sino a procedimientos seguidos ante los juzgados concursales (*bankruptcy courts*) mediante procedimientos donde el jurado no es preceptivo, el Tribunal Supremo confirmó la doctrina sentada en *Tull*, al considerar que la Séptima Enmienda operaba al ejercitarse acciones que históricamente eran competencia de los tribunales de *common law*, entendiendo como tales «las ejercitadas en defensa de derechos legales análogos a los tipos de acción que de forma ordinaria resolvían los tribunales de justicia ingleses a finales del siglo XVIII, contrapuestos a los que tradicionalmente se resolvían en tribunales de equidad o marítimos».

Años más tarde, la sentencia *Markman v. Westview Instruments, Inc.*, hecha pública el 23 de abril de 1996⁶⁹, aun cuando tampoco afrontó directamente el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de una agencia administrativa, reafirmó la doctrina general seguida en los casos anteriores a la hora de delimitar qué tipo de pleitos se encontraban amparados por la garantía constitucional del derecho a un juicio por jurado y cuáles no. La sentencia, de la que fue ponente el juez David Souter y que contó con el apoyo unánime de sus ocho colegas, acudía de nuevo a criterios puramente históricos:

Desde los tiempos del juez Story [...] hemos considerado que «el derecho a un juicio por jurado que se preserva es el que existía en el *common law* inglés al momento de adoptarse la enmienda [...] Manteniendo nuestro largo respeto a este «criterio histórico» [...] ha de comprobarse, en primer lugar, si se está ante un tipo de acción jurídica que se ejercitaba en la etapa fundacional o que, al menos, sea análoga a ella [...] Si la acción en concreto pertenece a esta categoría, entonces habrá de verificarse si la resolución del asunto particular debe otorgarse al jurado en aras de preservar el núcleo del derecho de *common law* tal y como existía en 1791.

⁶⁷ La sentencia precisó que el jurado tan solo debía limitarse a determinar la culpabilidad o no del acusado, pero no fijar el importe de la sanción, al ser esta una competencia exclusiva del órgano judicial. En este último aspecto, el juez Antonin Scalia formuló un voto particular disidente (al que se adhirió John Paul Stevens) manifestando que en su opinión el jurado debía ser igualmente el encargado de fijar la cuantía de la sanción a imponer.

⁶⁸ 492 US 33 (1989).

⁶⁹ 517 US 370 (1996).

2. SECURITIES EXCHANGE COMMISSION V. JARKESY

El 30 de junio de 2023 el Tribunal Supremo decidió admitir a trámite la petición de *certiorari* interpuesta por la *Securities and Exchange Commission* (SEC) frente a la sentencia *Jarkesy v. SEC* que el 18 de mayo de 2022 había dictado el Tribunal de Apelaciones del Quinto Circuito⁷⁰. El demandante en el Tribunal de Apelaciones impugnaba la resolución administrativa dictada por la *Securities and Exchange Commission*⁷¹ (confirmando en vía de recurso la emanada de un *administrative law judge*) ordenando no solo cesar de forma inmediata en el comportamiento infractor, sino imponiendo una sanción económica de 300.000 dólares a la vez que contenía otros dos pronunciamientos condenatorios: reintegrar 658.000 dólares a varios inversores al considerar que la entidad sancionada había obtenido dicho montante económico de forma ilícita, y proscribir a la entidad financiera el ejercicio de diversas actividades relacionadas con el mundo de la bolsa y las finanzas. El Tribunal de Apelaciones consideró que la SEC no podía imponer un acto de naturaleza punitiva a través de un procedimiento administrativo, al considerar que las acciones por «fraude» eran ya habituales en el ámbito del *common law*, y por tanto diferenciables de las «nuevas» creadas a través de la moderna legislación⁷².

A la hora de admitir el *certiorari*, el Tribunal Supremo fijó tres cuestiones jurídicas a resolver, de las cuales adquirirían importancia las dos primeras:

1. Si las previsiones legales que atribuyen a la *Securities and Exchange Commission* (SEC) iniciar y resolver un procedimiento administrativo sancionador vulneran la Séptima Enmienda.

⁷⁰ 34 F.4th 446 (5th Cir. 2022).

⁷¹ Se trata del organismo encargado de llevar a efecto las previsiones de la normativa del mercado de valores, normativa cuya aprobación se remonta a la década de los años treinta del siglo XX, al haberse aprobado inmediatamente después del *crack* bursátil de 1929. Según la regulación actual, la SEC, en caso de constatar una infracción a la normativa, puede bien incoar un procedimiento administrativo —15 USC 77—1(a)- o bien renunciar a la fase administrativa y acudir como parte actora a los tribunales de justicia a través de una acción judicial ordinaria —15 USC 77t(B)—. En este caso, la SEC optó por incoar un procedimiento administrativo.

⁷² «La historia demuestra que las reclamaciones por fraude como la presente constituyen “reclamaciones legales tradicionales” que surgieron del *common law*. Incluso orillando los refinamientos de la doctrina de los “derechos públicos” posterior a Atlas Roofing, esta circunstancia, entre otras, diferencia nuestro caso de aquel. En Atlas Roofing, la OSHA atribuyó al gobierno la facultad de imponer sanciones administrativas y órdenes de reducción con independencia de que hubiese empleados “lesionados o muertos a consecuencias de condiciones de trabajo no seguras” [...] El remedio era exclusivamente de creación legal y por tanto claramente público por naturaleza. En contraste, las reclamaciones por fraude, incluyendo las relativas al fraude de valores como en el presente caso, son esencialmente acciones de reparación de daños a particulares».

2. Si las previsiones legales que autorizan a la SEC optar por hacer cumplir las leyes a través de un procedimiento administrativo en vez de en un proceso ante el juzgado de distrito conculcan la doctrina de la no delegación.

Así pues, se planteaban en este caso dos cuestiones de hondo calado a la hora de fijar la posición jurídica de las agencias administrativas: los límites tanto de la potestad sancionadora extramuros del proceso con jurado (lo que implicaba abrir la posibilidad de confirmar o reinterpretar la doctrina *Atlas Roofing*) como de la doctrina de la no delegación.

La sentencia del caso se hizo pública el día 27 de junio de 2024, y el propio *chief justice* Roberts fue el encargado de su redacción, que contó con el apoyo de otros cinco jueces⁷³. El Tribunal Supremo desestimó el recurso y confirmó la sentencia de instancia, si bien al hacerlo se limitó a dar respuesta a la primera de las cuestiones, es decir, a la compatibilidad con la séptima enmienda de la imposición de sanciones económicas a través de un procedimiento administrativo, sin pronunciarse acerca de si ello conculcaba igualmente la doctrina de la no delegación.

El Tribunal Supremo consideró que la SEC vulneró el derecho constitucional a un juicio con jurado, pues la acción ejercitada por el organismo público era claramente una acción de *common law*⁷⁴. Y ello porque «aun cuando la compensación económica puede corresponder al derecho o a la equidad, las sanciones pecuniarias son el remedio prototípico de *common law*», y el elemento diferenciador a tener en cuenta a efectos de resolver la cuestión planteada era precisamente verificar si el montante económico tiene como objetivo «castigar o disuadir al infractor, o tan sólo restaurar el statu quo». Puesto que las sanciones administrativas no tienen un efecto reparador sino disuasorio o punitivo, «son un remedio típico de *common law* que tan sólo puede exigirse a través de los tribunales de justicia»⁷⁵. La sentencia no se aparta de la doctrina *Atlas Roofing*,

⁷³ A John Roberts se unieron los jueces Clarence Thomas, Samuel Alito, Neil Gorsuch (quien formuló un voto particular concurrente ofreciendo argumentos que, a su juicio, reforzaban aún más la motivación jurídica utilizada en la sentencia), Brett Kavanaugh y Amy Coney Barrett. Por su parte, Sonia Sotomayor formuló un voto particular disidente al que se adhirieron Elena Kagan y Ketanji Brown Jackson.

⁷⁴ «Este asunto afronta de forma directa la siguiente cuestión: si la Séptima Enmienda garantiza al acusado el derecho a un juicio con jurado cuando la SEC pretende imponerle sanciones económicas a consecuencia de la comisión de fraudes en el mercado de valores [...] El núcleo esencial de la cuestión es si este asunto afecta a la Séptima Enmienda. Lo hace. Las previsiones antifraude de la SEC reproducen el derecho de *common law* acerca del fraude, y es un hecho consolidado que las reclamaciones del *common law* deben tramitarse mediante juicio con jurado».

⁷⁵ En un párrafo ulterior, la sentencia reincide en este principio: «En conclusión, las sanciones administrativas en este caso tienen como objetivo castigar y disuadir, no compensar. Son, por tanto, un tipo de remedio de *common law* que tan solo puede ser exigido en los

pues acepta la existencia de «derechos públicos»⁷⁶ creados por ley que no afectan al derecho constitucional protegido por la Séptima Enmienda⁷⁷. El Tribunal, en los párrafos finales de la sentencia, diferencia claramente los antecedentes fácticos y jurídicos de los casos *Atlas* y *Jarkesy*, pues en el primero se ejercitaban derechos de creación legal y en el segundo una acción típica de *common law*. Tras recordar que la excepción a la regla del juicio con jurado es «simplemente eso, una excepción»⁷⁸, finaliza sintetizando la doctrina jurisprudencial a la vez que alerta de los peligros que conllevaría la alternativa defendida por la SEC:

La persona a quien se pretenda imponer una sanción por fraude tiene el derecho a ser juzgado por sus pares ante un decisor neutral. En vez de reconocer este derecho, las discrepantes permitirían al Congreso aunar los roles de acusador, juez y jurado en el Poder Ejecutivo. Algo totalmente opuesto a la separación de poderes que la Constitución exige.

Sonia Sotomayor formuló un voto particular discrepante, que contó con el apoyo de Elena Kagan y Ketanji Brown Jackson, en el que tras aludir a una práctica histórica confirmada por el caso *Atlas Roofing*, imputaba a la sentencia apartarse de ese criterio tradicional⁷⁹. Consideró que la Séptima Enmienda es

tribunales de justicia. Dicha conclusión implica efectivamente que este asunto hace entrar en juego el derecho de la Séptima Enmienda, y que el acusado tendría derecho a un jurado en dicha reclamación».

⁷⁶ En lo que respecta a los derechos de naturaleza privada, la resolución afirma que «hemos expuesto repetidamente que los asuntos relativos a derechos privados no pueden sustraerse al conocimiento de los tribunales de justicia [...] Un criterio al que hemos acudido para determinar si un asunto afecta a derechos privados consiste en determinar si se incluye en las acciones tradicionales de *common law* tramitadas en los tribunales de Westminster en 1789 [...] Si el pleito es por naturaleza una acción de *common law*, entonces el asunto se presume que afecta a derechos privados, y su resolución por los tribunales de justicia es obligada».

⁷⁷ «Las novedosas acciones ejercitadas en *Atlas Roofing* nunca se habían tramitado ante un tribunal de justicia de los mencionados en el artículo III. En contraste, dichos órganos judiciales han tramitado acciones por fraude desde antes de la etapa fundacional [...] Dado el amplio historial judicial a la hora de resolver asuntos relativos a fraudes, no puede argumentarse que los tribunales carecen de la capacidad necesaria para resolver ese tipo de asuntos.»

⁷⁸ Lo que permite a los jueces mayoritarios dar un ligero pescozón a los discrepantes al afirmar que: «El razonamiento de *Atlas Roofing* no permite defender un principio más amplio. Los discrepantes lo invocan como un mantra, pero no importa cuántas veces repitan esas palabras, no pueden otorgarle una naturaleza de la que carece».

⁷⁹ «Hoy, por vez primera, el Tribunal afirma que el Congreso vulnera la Constitución al atribuir a una agencia el derecho legal inherente al gobierno en su capacidad soberana, también conocido como derecho público». Si los jueces mayoritarios imputaban a la doctrina esgrimida por las disidentes el conculcar el principio de división de poderes, las

aplicable a *pleitos de common law*, es decir, a asuntos judiciales tramitados ante tribunales de justicia, pero tan solo a procedimientos de dicha naturaleza, es decir, que se trate de «casos y controversias» a los que se refiere el artículo III de la Constitución. La consecuencia que de ello extrae es la siguiente:

Cuando está en juego el Poder Ejecutivo, el Congreso no vulnera el Art. III o la Séptima enmienda al autorizar la resolución de la disputa a un órgano sin que sea preciso jurado.⁸⁰

Las tres discrepantes, invocando de forma expresa la doctrina *Atlas Roofing*, consideran que cuando el estado actúa ejerciendo la soberanía, «la Constitución permite al Congreso aprobar nuevas obligaciones legales, fijar las consecuencias en caso de incumplimiento, y atribuir a las agencias federales la resolución de tales infracciones e imponer la sanción apropiada». Tras invocar una serie de precedentes anteriores a la citada sentencia⁸¹, considera que el

discrepantes efectúan idéntica imputación a los mayoritarios, al afirmar que: «El fallo revela un problema más fundamental. El reiterado error de este Tribunal para apreciar que sus resoluciones pueden amenazar la separación de poderes. En este caso, la amenaza proviene de la errónea conclusión del Tribunal de que el Congreso no puede atribuir la resolución inicial de ciertos derechos públicos al ejecutivo porque corresponde tan solo al judicial».

⁸⁰ Con ello, el voto discrepante da al planteamiento del caso un giro de ciento ochenta grados al considerar que: «El asunto clave en este tipo de asuntos radica en verificar si el Congreso puede atribuir la decisión de un asunto concreto a un árbitro ajeno al artículo III». En otras palabras, para las discrepantes no se trata de decidir si el Ejecutivo vulnera el derecho constitucional al jurado al resolver determinadas materias que deben considerarse de *common law*, sino si el Ejecutivo puede ser el beneficiario, a través de la asignación por ley, de la potestad de resolver controversias específicas al margen del procedimiento judicial.

⁸¹ En particular, el asunto *Oceanic Steam Navigation Company v. Stranahan* (214 US 320 [1909]), asunto que abordaba la constitucionalidad de una norma legal sobre extranjería que imponía de forma directa sanciones en caso de incumplimiento. Aun cuando el caso es anterior a *Atlas Roofing*, la doctrina *Oceanic Steam* no era trasladable en sus propios términos al caso *Jarkesy*, porque la imposición de sanciones por incumplimiento a la normativa no se efectuaba a través de un procedimiento administrativo, sino que derivaban directamente de la ley, limitándose los agentes ejecutivos a llevarla a efecto y, de hecho, la inconstitucionalidad se imputaba al Congreso, no al Ejecutivo. Así lo explicitaba la sentencia al indicar que: «De conformidad con esta interpretación judicial consolidada, desde el principio las leyes del Congreso, no sólo en materia de aduanas sino en materia impositiva, fiscal y otras materias, ha actuado sobre la base que entra dentro de sus atribuciones, en materias en las cuales tiene atribuida la competencia para legislar, imponer las obligaciones necesarias y sancionar su incumplimiento a través de sanciones económicas, otorgando a los agentes ejecutivos la facultad de recaudar tales sanciones sin necesidad de invocar la autoridad judicial»;

caso *Atlas* permite para asuntos ajenos al *common law* la imposición de sanciones económicas sin exigir la intervención de un procedimiento judicial y la intervención de jurado, y que tal doctrina era perfectamente trasladable al caso *Jarkesy*, lo que hubiera determinado la solución opuesta a la que llegó la mayoría⁸². De igual forma, imputa a la sentencia un error de perspectiva a la hora de afrontar el caso:

El tratamiento que la mayoría efectúa de la doctrina de los derechos públicos no solo es incompleto, sino que está manipulado para llegar al resultado que hoy se adopta. Incapaces de explicar tal doctrina, la mayoría ignora materialmente la cuestión directa del Artículo III para centrarse en dos casos relativos a la Séptima Enmienda [...] Ninguno de ellos aborda la resolución en vía administrativa de cuestiones planteadas por el Gobierno de conformidad con sus poderes soberanos, que es el hecho determinante según los precedentes de este Tribunal. La mayoría y el concurrente de forma previsible yerran al distinguir el caso *Atlas Roofing*, que resuelve una cuestión relativa a la Séptima Enmienda de casos como el presente que abordan tan crítica cuestión.

El problema fundamental del voto discrepante radica en que la cuestión jurídica planteada para resolver por el Tribunal estaba redactada en términos inequívocos, y lo que debía resolverse es si los procedimientos administrativos de imposición de sanciones vulneraban la Séptima Enmienda, sin mención alguna al artículo III. Por tanto, toda la disidencia parte de un error de perspectiva al abordar cuestiones jurídicas ajenas a la planteada en la resolución admitiendo a trámite el asunto.

es decir, el Congreso sancionaba y el agente ejecutivo simplemente recaudaba, sin que tuviese facultad alguna en lo que respecta a la imposición. Es más, la sentencia *Oceanic Steam* concluía afirmando que: «No hemos abordado cuestiones que hubieran surgido para la resolución si el asunto presentase un intento de atribuir a los agentes ejecutivos la potestad de hacer cumplir una exacción legal por métodos que no estuviesen dentro de la esfera de deberes administrativos porque requiriesen el ejercicio de autoridad judicial».

⁸² «Este caso puede afectar a una ley distinta a la aplicada en *Atlas Roofing*, pero sus antecedentes son muy similares. Aquí, como en *Atlas Roofing*, el Congreso identifica un problema; considera que los remedios existentes son inadecuados y como solución aprueba un nuevo marco regulatorio [...] Tanto en esta ocasión como en *Atlas Roofing*, el Congreso apodera al Gobierno para crear un procedimiento administrativo tendente a resolver potenciales infracciones a la normativa federal e imponer sanciones económicas a un particular por dichas infracciones, todo ello sujetando la resolución final de la agencia a revisión judicial». El voto particular discrepante pasa por alto la referencia del caso *Atlas Roofing* al hecho de que la normativa aplicable en dicho asunto se consideró ajena al tradicional *common law*.

