

ha llegado a la plaza pública y ante el que el autor se pregunta «descarnadamente» si alguna singularidad, circunstancia «o norma diferencial» de una o varias Comunidades Autónomas puede llegar a justificar privilegios económicos en el campo de la sanidad y, por ende, discriminaciones en otros territorios. RODRÍGUEZ-VIGIL apuesta, pese a su escepticismo, por consolidar un marco financiero estable del SNS «en el que podrán existir diferencias, pero nunca ventajas ni preeminencias» que destruyan un modelo basado en la equidad e igualdad de todos los españoles y que podría derivar, en poco tiempo, dada la tendencia a la diferenciación política y de recursos financieros *per capita* de las Comunidades Autónomas, así como los preocupantes problemas de coordinación e información que se sufren en el SNS, en un «desmoronamiento o fragmentación» del sistema único, en favor de diecisiete sistemas sanitarios diversos y competidores entre sí, donde la adjetivación de *nacional* quedara sin contenido o limitándose a garantizar una mayor o menor reciprocidad de los poderes territoriales en las prestaciones asistenciales o de dispensación de medicamentos a los desplazados.

En suma, estamos ante una obra del mayor interés, escrita por uno de los más solventes conocedores de la materia, con ausencia de dogmatismo y sin la autolimitación, tan frecuente y empobrecedora, del culto a lo políticamente correcto. Un libro, pues, de lectura más que recomendable si se quiere debatir fundadamente sobre el devenir del sistema sanitario y que trasluce, en la honestidad de sus reflexiones, la del propio autor.

Leopoldo TOLIVAR ALAS
Universidad de Oviedo

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel: *Regulación y servicios públicos* (Prólogo de Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN), Ed. Comares, S.L., Granada, 2003, 188 págs.

La nueva realidad de los servicios públicos, importada de Estados Unidos y

auspiciada por el Derecho comunitario, constituye la base de esta obra, elaborada a partir de la Tesis Doctoral del profesor SENDÍN GARCÍA.

El estudio se divide en dos grandes bloques que se corresponden con los dos capítulos en que se encuentra estructurado. El primero de ellos se encarga de perfilar el término regulación como medio para la prestación de servicios esenciales.

El autor parte de una concepción muy amplia de regulación, que va acotando una vez que incorpora las variables aportadas por la propia configuración de los servicios públicos. La limitación desde el punto de vista material remite a la regulación económica, que implica que el Estado elaborará normas, supervisará su ejecución y resolverá las controversias; lo que representará una restricción en la discrecionalidad de los agentes intervinientes.

En el ámbito de los servicios públicos aparece una categoría de regulación más intensa, ya que nos encontramos ante actividades que tienen un carácter esencial para la vida social. Serán tres los campos de la regulación en este ámbito: monopolios, competencia y consecución de objetivos de interés público.

Las actividades de tendencia monopolística, y la nueva regulación a la que se ven sometidas para dar cabida a la competencia y a la satisfacción de objetivos de carácter público y social, son el centro de la investigación a desarrollar en este estudio.

En primer lugar se parte de los orígenes de esta nueva regulación, que proviene del modelo norteamericano. Para los estadounidenses, los servicios públicos actúan desde el respeto al mercado y a la competencia; de ahí que la prestación de estos servicios se suele encomendar a empresas privadas; mientras que en Europa se recurría a la nacionalización, produciéndose un alejamiento del mercado y la supresión de la competencia.

La regulación sufre un proceso de evolución en el sistema norteamericano, desde una primera etapa de modelo judicial, pasando por la vía legislativa, el control por los gobiernos locales a través de las concesiones y, finalmente, el sistema sustentado sobre las Comisiones Reguladoras.

En el modelo tradicional de regulación, el servicio público se caracteriza fundamentalmente por su carácter indispensable y por la situación preponderante del suministrador sobre el consumidor. La necesidad de regulación vendría de la mano de los fallos del mercado y de razones subjetivas (tanto morales como oportunistas); de entre los primeros podemos destacar los monopolios naturales, la competencia destructiva, la defensa de valores de carácter no económico, la existencia de externalidades positivas y la necesidad de garantizar la continuidad y disponibilidad del servicio.

Las medidas de regulación pretenden equilibrar los intereses de la colectividad y las obligaciones que los mismos acarrearán a los empresarios, con una protección de los mismos frente a la competencia. Los mecanismos irán desde la restricción a la entrada de nuevos empresarios hasta el control de los precios, la calidad en la prestación y las inversiones.

El autor clasifica las críticas vertidas al modelo tradicional de regulación en tres grandes bloques: las críticas a la teoría del monopolio natural y de la competencia destructiva, aquellas que cuestionan la eficacia de la intervención pública como medio para resolver los fallos del mercado, y las que ponen de manifiesto los defectos de la propia regulación. Destacan especialmente los dos últimos bloques, que ponen de relieve las «debilidades» del sector público, y que provocan lo que el autor ha denominado «la captura del regulador». La regulación, marcada por la desmotivación del personal público y guiada por los intereses particulares, es controlada por las empresas reguladas.

Podríamos resumir estas críticas afirmando que el sector público y el privado se intercambian sus papeles, las empresas adquieren los «vicios públicos» (desmotivación, no innovación, intento de control y regulación), y lo público hace lo propio con los aspectos más negativos del sector privado (consecución de fines egoístas, parcialidad).

La alternativa escogida en Estados Unidos fue la sustitución de la intervención pública por la competencia, la desregulación, que perseguía el equilibrio entre el gobierno y el mercado. En la actuali-

dad, el asunto *Enron* ha destapado un nuevo planteamiento que aboga por impregnar a la liberalización de ciertas notas reguladoras.

En el ámbito europeo se ha producido un proceso similar al estadounidense. A las causas expuestas con anterioridad debemos añadir la necesidad de la intervención comunitaria en los servicios de red (impedida por los monopolios nacionales) y el impulso a la creación de un mercado interior europeo capaz de competir con las potencias extracomunitarias.

En el segundo capítulo de la obra se analiza el nuevo modelo de prestación de servicios públicos, en donde el mercado y la competencia son los sustitutos de los medios tradicionales de intervención pública. El Estado corregirá las deficiencias a través de los mecanismos de regulación, y con la intervención en aquellas concretas prestaciones donde no se consiga un resultado socialmente aceptable.

La precisión terminológica lleva al autor a distinguir entre servicio público y esencial. Bajo la denominación de servicio público se enmarcarían todas las actividades que se prestan según un determinado régimen jurídico; mientras que los servicios esenciales serían aquellos que se deben suministrar, a pesar del desinterés del mercado, por su relevancia social. Por tanto, no todos los servicios esenciales necesitarán del específico régimen de intervención que suponen los servicios públicos, sino sólo aquellos supuestos en los que el mercado no satisfaga su suministro de forma adecuada.

La liberalización parte de la idea de servicio esencial o servicio de interés económico general; en ese mismo sentido se han pronunciado varias normas (reguladoras de las telecomunicaciones, el sector eléctrico y el servicio postal). El profesor SENDÍN GARCÍA considera que esos servicios ya no se identifican con la concepción tradicional de servicios públicos, ya que, a pesar de que determinadas prestaciones se someten a un régimen exorbitante, no persiguen una reserva de titularidad ni nos encontramos ante un supuesto de iniciativa pública en la actividad económica.

La eliminación de los obstáculos estatales al mercado obliga a evolucionar desde un sistema en el que el desarrollo de la

actividad está limitado por los derechos de exclusiva (concesión) hacia un sistema caracterizado por la libertad de entrada al sector (autorización administrativa previa), y en donde se reconozca la libertad para fijar los precios.

La regulación dirigida a permitir la competencia es el complemento a la liberalización, y se materializa en una serie de medidas. La separación de actividades competitivas y no competitivas, como primera de estas medidas, es la fórmula para delimitar la misión de interés público frente a la actividad regida por el mercado y la competencia; es la expresión del principio de transparencia, y anula los abusos de posición dominante. En el Derecho español la separación de actividades se ha traducido en una distinción más allá de los términos puramente contables.

Las funciones de operador y regulador no deben confundirse en un mismo sujeto. Esta separación es expresión de la regulación, y pretende evitar los conflictos de intereses que pudieran surgir entre la autoridad reguladora y las empresas que actúen en un determinado sector. El Derecho comunitario atribuye las funciones reguladoras a una autoridad independiente, lo que ha ocasionado la aparición de las entidades colaboradoras o Comisiones, de gran raigambre en la tradición estadounidense.

Las entidades reguladoras tienen la consideración de Administración independiente, lo que supone su aislamiento del sector público y de los diversos grupos de presión presentes en la sociedad. La incorporación de estas instituciones a nuestro Derecho interno (Disposición Adicional décima de la LOFAGE) ha dado lugar a diversas posiciones doctrinales. Un sector importante de la doctrina estima que implican una vulneración del artículo 97 CE; mientras que otros defienden su constitucionalidad y loan las ventajas de estas entidades.

El proceso de liberalización se encuentra en ciertos sectores con un escollo difícilmente salvable: las infraestructuras básicas e indispensables para poder suministrar el servicio a los consumidores, normalmente en manos de un monopolio natural dado su elevado coste. El modelo competitivo ha obligado a escindir la «actividad de red y la prestación de servicios a través de ella», se mantiene el monopo-

lio sobre las infraestructuras pero se liberaliza su uso y la prestación de servicios.

La gestión de servicios esenciales a través de un mercado competitivo no satisface todas las necesidades públicas existentes, por lo que hay que remitirse al régimen de servicio público. La financiación es el aspecto más problemático, especialmente cuando las obligaciones de servicio público recaen únicamente sobre algunos de los sujetos que participan en el mercado. Tradicionalmente se utilizaba la compensación entre actividades rentables y no rentables; sin embargo, en un sistema liberalizado es preferible que los costes se repartan entre todas las empresas que operan en el sector. Finalmente, se expone un detallado estudio de este tipo de regulación en los sectores de las telecomunicaciones y correos.

La lectura de esta obra permite conocer la evolución de los servicios públicos, no se limita al aspecto descriptivo, sino que el autor analiza la motivación del Derecho europeo por trasladar los postulados norteamericanos, y las consecuencias que ello implica. Merece especial atención el pormenorizado estudio del Derecho estadounidense, interesante desde el punto de vista del Derecho comparado, y también para descubrir otras vías de regulación que no se planteaban en nuestro entorno.

Entendemos que, como señala el propio autor, la aplicación de una misma figura jurídica a una y otra orilla del Atlántico nunca podrá ser equiparable, puesto que la tradición y la ideología de los ordenamientos implicados no son paralelas. Estimamos que Europa debe atender a su propia idiosincrasia, aun cuando no olvide los aciertos del ordenamiento estadounidense; de esta forma podremos disfrutar de un ordenamiento coherente y lógico.

La nueva configuración de los servicios públicos nos remite a un ordenamiento donde imperan las figuras impuras, los contornos se difuminan entre el interés público y el mercado competitivo. Se intenta igualar la balanza para satisfacer las necesidades sociales y las del mercado, dos mundos antagónicos que parece que se aproximan.

M.^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ
Universidad de Málaga