

gato contra las armas, «La Vanguardia», 7.12.2002), «hay que desmentir que a mayor número de armas la sociedad es más segura», y frente a los que argumentan que mata el hombre, no las armas, hay que decir, alto y claro, que «matan las armas que empuñan los hombres y, si se las quitasen, no tendrían tanta facilidad para matar», y ahí están, para confirmarlo, los datos y argumentos irrefutables de esta espléndida obra.

Blanca LOZANO CUTANDA

SOUVIRÓN MORENILLA, José María: *El proceso de liberalización y la nueva regulación de las telecomunicaciones*, Ed. Comares, S.L., Granada, 1999.

El libro que recensionamos viene a hacer un análisis del ámbito jurídico de las telecomunicaciones, que, por su constante y reciente cambio, está siendo objeto de diversas monografías, a las que se les unen aquellas que se centran en el estudio de otros servicios que, también, han sido liberalizados, en la ilusión, a veces, de aumentar su prestación en régimen de libre competencia.

Se distribuye el libro en una Introducción y cuatro partes, en las que se van analizando los antecedentes normativos más recientes en materia de telecomunicaciones, que van introduciendo medidas, más que de liberalización, de apertura del sector a la competencia, para culminar con el estudio detallado de la nueva legislación general de telecomunicaciones de 1998, donde se realiza su plena liberalización.

La complejidad que presenta el estudio de este sector del Derecho, puesta de manifiesto en la Introducción, tiene su fundamento no sólo en la amplitud del campo susceptible de integrarse en el concepto de telecomunicaciones, sino, también, en la radical modificación que su regulación acaba de sufrir, al pasarse de una *publicatio* del entero sector, a su liberalización y regulación bajo el principio de plena competencia. Dicha libe-

ralización viene a producirse en el marco de la normativa dictada en la materia por la Comunidad Europea, así como en un contexto mundial de globalización de la economía, de la cultura..., en el que las telecomunicaciones están jugando un papel fundamental.

La *Primera Parte* realiza un análisis exhaustivo de la regulación contenida en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987, como no podía ser menos a efectos de clarificar el proceso evolutivo hacia la plena liberalización de las mismas.

La característica fundamental de esta legislación se resume en la entera *publicatio* del sector de las telecomunicaciones, tanto de los servicios como de las infraestructuras y redes, que se consideran de titularidad del Estado.

Precisamente, esa unión entre prestación de servicios e implantación o explotación de redes en cuanto al régimen jurídico aplicable va a ser una de las principales diferencias que presenta la regulación analizada con la vigente normativa del sector, en la que ambas actividades se separan.

En el análisis de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones se presta especial atención al «Domino Público Radioeléctrico» como título de intervención pública que pretende compatibilizar su uso común con otros usos privativos o especiales.

A ello se une la clara percepción de que, a pesar de que dicha legislación calificaba con carácter general las telecomunicaciones como servicio público de titularidad estatal, ello no impedía la diversidad del régimen jurídico aplicable a dichos servicios. Así, se distinguía entre los servicios que desarrollan actividades esenciales para la defensa nacional y la protección y los llamados «servicios civiles», donde se engloban una gran variedad de servicios destinados a satisfacer necesidades públicas y privadas de telecomunicaciones. Analiza el autor la regulación de cada uno de esos servicios civiles, dividiéndolos en: los servicios oficiales de telecomunicaciones, los servicios públicos de telecomunicaciones en régimen específico, los servicios finales, los portadores, los de valor añadido y los de difusión.

De entre ellos destaca la regulación de los «servicios finales», entre los que se incluye el servicio telefónico básico y la telefonía móvil automática. Así, el servicio telefónico se concede a Telefónica de España, SA mediante la aprobación de un contrato de gestión de servicios públicos en 1991, que sustituyó al anterior de 1946. Dicha concesión habilitaba a Telefónica no sólo a prestar el servicio en régimen de monopolio, sino a establecer la red o infraestructura necesarias para su prestación.

Ahora bien, quizás lo más destacable, en cuanto a primeros indicios de la liberalización de las telecomunicaciones, sea que dicho contrato concesional se otorgaba bajo condición, que afectaba no sólo a los servicios concedidos, sino, también, a su monopolio. Este condicionamiento en previsión de una futura liberalización tuvo su primera plasmación a partir de 1994, en que el servicio telefónico móvil se liberaliza, quedando abierta su prestación a la competencia; sin embargo, el servicio telefónico básico no va a ser efectivamente liberalizado hasta el 1 de diciembre de 1998.

En este proceso de liberalización se sitúan los servicios portadores que a partir del 1 de enero de 1993 comienzan a prestarse en régimen de competencia. En el mismo sentido de apertura a la competencia en la prestación y explotación se sitúan los servicios de valor añadido, tanto los que, al amparo de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, podían prestarse mediante autorización como los que debían prestarse mediante concesión administrativa.

Por su parte, los servicios de difusión, radio y televisión, eran calificados como servicios públicos y, además, se les concedía la calificación de servicios de telecomunicación, siendo ésta la principal diferencia con respecto a la vigente regulación de las telecomunicaciones, que excluye estos servicios de su consideración como telecomunicaciones al considerarlos como medios de comunicación social.

Dedica el autor la *Segunda Parte* del libro a la normativa interna que a partir de 1994, y con apoyo en la normativa comunitaria, profundiza en la liberalización de las telecomunicaciones. Para

ello se centra en el análisis de la legislación de telecomunicaciones por cable y por satélite, ambas de 1995; en el Real Decreto-Ley de liberalización de las telecomunicaciones de 1996 y su posterior Ley de 1997, así como en otras medidas que suponen la apertura a la competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

De la legislación de telecomunicaciones por cable y por satélite destaca de forma fundamental que imponen el régimen de libre competencia no sólo en la prestación de estos servicios, sino, también, en la instalación y explotación de las correspondiente redes.

Así, la Ley de Telecomunicaciones por Cable, que viene a dar cobertura legal a unos servicios e instalaciones implantados ya *de facto*, configuraba a las mismas como servicio público cuya prestación se realiza en régimen de concesión, la cual abarca, también, la instalación de las correspondientes redes. Sin embargo, la innovación de esta normativa en cuanto avance en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones radica en que esos servicios, prestados a través de concesión, se realizan en concurrencia de operadores. Más concretamente, existe un operador especialmente habilitado, Telefónica de España, SA, y un operador más por cada demarcación territorial, que conforme a esta Ley debía crearse.

Las telecomunicaciones por satélite, que implican transmisiones de señales en sentido ascendente y descendente, van a ser reguladas por una Ley interna en 1995, a la que se une la regulación internacional, por cuanto en este tipo de comunicaciones se superan los límites de soberanía de los Estados. De la Ley de Telecomunicaciones por Satélite destaca que no se consideran éstas como servicio público, con lo cual su prestación requiere de una autorización de la Administración del Estado y de la concesión demanial por utilización del dominio público radioeléctrico. Sin embargo, el análisis del procedimiento y requisitos para otorgar aquella autorización como el *ius variandi* que se reserva la Administración da muestra, según manifiesta el autor, de encontrarnos ante un régimen «neorregulatorio», de

gran analogía con el servicio público concedido en gestión indirecta.

De más calado en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones fueron el Real Decreto-Ley de liberalización de las telecomunicaciones de 1996 y la Ley de 1997 en que posteriormente se convirtió. Sin embargo, aunque estas normas proclamaban la «despublificación del sector», la regulación que contenían mostraba que la misma no era tal, no era completa, lo que lleva a afirmar al autor que lo que realmente realizaron estas normas es la potenciación de la libre competencia.

Entre las modificaciones que introducen en el sector de las telecomunicaciones destacan: la apertura a la concurrencia entre dos operadores de la prestación de los servicios finales (v. gr., el telefónico), concretamente entre Telefónica de España, SA y RETEVISIÓN; la obligación de interconexión de las redes, de alcance decisivo en la consecución de la competencia; modificación del régimen de especial habilitación de que gozaba Telefónica en cuanto a la prestación de las telecomunicaciones por cable; la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con muy importantes competencias en el sector; etc.

Esos avances en el proceso de liberalización completa de las telecomunicaciones se completan con las medidas adoptadas por el Gobierno en el Programa de liberalización de la economía aprobado en febrero de 1997; con la profundización en la regulación de la interconexión de las redes; con las medidas adoptadas por vía reglamentaria para garantizar la «prestación en competencia limitada del servicio telefónico básico», que se vinieron a plasmar en la existencia del tercer operador.

En definitiva, en la etapa previa a la aparición de la Ley General de Telecomunicaciones se asiste a ciertos atisbos de liberalización, por ejemplo, en el campo de las telecomunicaciones por satélite, pero realmente, más que una verdadera liberalización de todo el sector de las telecomunicaciones, lo que se produce, según el autor, es una apertura a la prestación de estos servicios en régimen de competencia.

La *Tercera Parte* del libro se dedica al estudio pormenorizado de la Ley General de Telecomunicaciones de 1998. Esta Ley viene a establecer un nuevo marco jurídico en el que la prestación de los servicios y la instalación y explotación de redes de telecomunicaciones se va a realizar en régimen de libre competencia. O sea, esta Ley va a suponer la liberalización o «despublificación» general de las telecomunicaciones, que pierden su consideración de servicio público, pasando a ser «servicios de interés general».

Sin embargo, esa prestación en régimen de libre competencia no está exenta de la intervención administrativa de carácter policial, mediante la sujeción de las actividades relacionadas con las telecomunicaciones a previo título habilitante.

Ahora bien, para que en el marco de dicha liberalización se respetara el interés público surgen las llamadas «obligaciones de servicio público» impuestas a los explotadores de redes que presten servicios al público. En este sentido, aprecia el autor la existencia en dicha legislación de una «escala de la publicación», en la medida en que en la misma se reconoce la existencia: de servicios de telecomunicaciones que siguen teniendo la calificación de «servicios públicos» (v. gr., los destinados a la defensa); de «servicios sujetos a obligaciones de servicio público», que constituyen una actividad privada con cargas o vinculaciones de servicio público, y de «servicios de interés general» que, aunque liberalizados, se sujetan a una fuerte intervención de policía administrativa.

Hecho este primer análisis de las principales novedades del régimen jurídico de las telecomunicaciones que implanta la nueva Ley, se estudia la nueva regulación del dominio público radioeléctrico, que apenas difiere de la anterior, y se presta especial atención al régimen jurídico de los títulos habilitantes para prestar los servicios o instalar o explotar redes. Así, se analiza el régimen de las autorizaciones generales, a que se sujetan los servicios y redes no sujetos a licencia individual, donde se destacan las fuertes potestades atribuidas a la Administración en la materia, y se contiene un pormeno-

rizado estudio de las licencias individuales (actividades sujetas, procedimiento de otorgamiento, *ius variandi* de la Administración, etc.).

Aprecia el autor el espíritu «neorregulador» de que participa la Ley General de Telecomunicaciones al regular, junto a la liberalización de las telecomunicaciones y la prestación de actividades en régimen de libre competencia, un conjunto de «obligaciones de servicio público» a imponer a los explotadores que actúen en dicho sector. Dentro de esas obligaciones de servicio destacan: las «obligaciones de servicio universal», o conjunto de servicios de telecomunicaciones de una determinada calidad, accesibles a todos los usuarios a un precio asequible e independientemente de su localización, y cuya prestación puede imponerse a un operador o bien se determina el operador que debe prestarlos por concurso; y las obligaciones de servicios públicos complementarias.

La prestación de los servicios o instalación o explotación de redes de telecomunicaciones genera una relación entre operador y usuario que no está exenta de derechos y obligaciones. Así, los operadores que presten servicios o realicen actividades a los que se les impongan obligaciones de servicio público gozan de los derechos a la ocupación del dominio público o imposición de servidumbres y a ser beneficiarios de la expropiación forzosa, así como están obligados a garantizar el secreto de las comunicaciones y la protección de datos de carácter personal.

Por su parte, en cuanto a los derechos de los usuarios, se critica por el autor que, además de la parca regulación que de ellos realiza la Ley, el Reglamento que la desarrolla en esta materia haya desvinculado dichos derechos de la idea de servicio, como actividad connotada por las exigencias de servicio público, convirtiéndolos en derechos de los consumidores y usuarios y no en derechos de los ciudadanos, con la menor protección que de ello se deriva.

En esa liberalización de las telecomunicaciones que realiza la legislación vigente cumple un papel destacado la obligación a que se sujetan los operadores prestadores de servicios dirigidos al

público de interconexión y libre acceso a sus redes de todos los operadores que lo soliciten, lo cual se realizará por vía de acuerdo. Esta obligación es especialmente clara respecto de los operadores que tengan la consideración de dominantes.

Termina el autor la Tercera Parte del libro analizando: la regulación que realiza la Ley de una importante variedad de tasas, dirigidas a compensar el coste de determinados servicios, la obtención del derecho al uso de recursos limitados o la realización de diversas funciones públicas; la Administración con competencias en materia de telecomunicaciones, que no es otra que la Administración General del Estado, el Gobierno, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones y la reconvertida Entidad pública empresarial (RETEVISIÓN); el régimen sancionador, de inspección y control administrativo sobre los servicios y redes de telecomunicaciones; así como el importante régimen transitorio previsto en esta normativa, sobre todo teniendo en cuenta que la misma deroga leyes como la de telecomunicaciones por cable o por satélite de 1995 que apenas acababan de echar a andar en su aplicación efectiva.

La *Cuarta Parte* del libro se dedica a aclarar la regulación que la Ley General de Telecomunicaciones realiza al respecto de los «servicios de radio y televisión». En este sentido, el régimen básico de radio y televisión se excluye del ámbito de aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones, rigiéndose por su normativa específica, que lo configura como un servicio público, debiendo exceptuarse la televisión por satélite, que queda despublicada. Sin embargo, las infraestructuras de red que se utilicen como soporte de esos servicios están sujetas a la legislación de telecomunicaciones, y en especial al régimen de interconexión y acceso.

La razón de la citada exclusión radica en la consideración de la radio y la televisión como medios de comunicación social y no como telecomunicaciones.

Otro aspecto importante en la materia es la aclaración de la normativa vigente en materia de radio y televisión tras la legislación general de telecomunicaciones.

Así, se afirma que ésta no deroga la regulación precedente y específica de la radio y la televisión; sin embargo, dado que las redes soporte de esos servicios quedan sujetas al régimen de la Ley General de Telecomunicaciones, ello supone la derogación de lo que, opuesto a ella, pudieran establecer las actuales disposiciones específicas sobre radio y televisión.

Se termina esta parte analizando los proyectos en tramitación o regulación más recientes relativos a la radio y la televisión, para deducir el autor de las posturas adoptadas hasta ahora que estos servicios no serán despublicados.

En definitiva, el opimo cambio en la regulación de las telecomunicaciones, unido a lo acelerado del mismo, a lo poco claro de las regulaciones plagadas de derogaciones, así como la misma regulación liberalizadora de las mismas definitivamente plasmada en su legislación general de 1998, no exenta de excepciones y exclusiones del régimen general que contiene, hacen de consulta obligada este libro para quien quiera adentrarse en este sector sin temor a perderse nada más entrar.

Esa necesidad de consulta se ve ratificada además por dos aspectos: el primero, por el importante régimen transitorio que contiene la Ley General de Telecomunicaciones y que a corto plazo relativiza o, más bien, matiza el régimen jurídico de las telecomunicaciones; y el segundo, por el hecho de que un sector tan importante de servicios como la radio y la televisión, que tradicionalmente se han considerado como telecomunicaciones, queden excluidos de su régimen jurídico sobre la base de ser considerados medios de comunicación social, aunque, para complicar aún más la regulación, se despublican los soportes de dichos servicios, a los que se les aplica la legislación de telecomunicaciones.

Frente a esta maraña normativa, el autor ha sabido exponer y sistematizar la regulación anterior y actual de las telecomunicaciones de forma que permite al lector obtener una visión global del cambio producido en el sector.

Isabel GONZÁLEZ RÍOS
Prof. Titular Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

VV.AA.: *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y a la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores especiales*, Ricardo GARCÍA MACHO (Director), Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, 1.533 págs.

La compleja, variada y rica problemática ligada a la contratación administrativa cuenta desde ahora con una nueva obra de apoyo, imprescindible para un mejor entendimiento de un sector clave de la actividad administrativa y del propio Derecho Administrativo. En este sentido, y a pesar de la abundancia de monografías que estudian más o menos detenidamente la nueva legislación de contratos de las Administraciones Públicas (*), el libro que se recensiona implica subir un peldaño —o varios— desde el punto de vista cualitativo en el tratamiento del tema objeto de la monografía.

Efectivamente, ahora se nos presenta el volumen colectivo actualizado de una obra previa, pero con la incorporación

(*) Si bien con la validez que le caracteriza, sigue siendo básica la consulta *prima facie* de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, 10.^a edición, Madrid, 1999. Y sin ánimo exhaustivo, entre muchas otras, AA.VV., *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1996; José Antonio MORENO MOLINA, *Nuevo Régimen de Contratación Administrativa*, *Comentario al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas tras el RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio*, 2.^a edición, La Ley, Madrid, 2000; AA.VV., *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT (Dir.), Civitas, Madrid, 1996; AA.VV., *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, BOE, Madrid, 1997; AA.VV., *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Emilio JIMÉNEZ APARICIO (Coord.), Aranzadi, Pamplona, 2002; José María FERNÁNDEZ ASTUDILLO, *Contratación Administrativa*, 2.^a edición, Bosch, Madrid, 2002; AA.VV., *Derecho de los contratos públicos*, Benigno PENDÁS GARCÍA (Coord.), Praxis, Barcelona, 1995; Rodrigo NÚÑEZ MUNAIZ, *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 1996.