

I. ESPAÑOLA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

LA COMISIÓN NACIONAL DEL SECTOR POSTAL. UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN INDEPENDIENTE REGULADORA

JUAN JOSÉ MONTERO PASCUAL

Profesor Contratado, Doctor

Departamento de Derecho Administrativo, UNED

I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO COMUNITARIO.—III. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO: A) *Naturaleza jurídica*. B) *Régimen jurídico*.—IV. ESTRUCTURA: A) *Órganos*. B) *Régimen financiero*. C) *Personal y contratación*. D) *Recursos*.—V. FUNCIONES: A) *Entrada al mercado*. B) *Acceso a la red postal pública*. C) *Servicio universal*. D) *Protección del usuario*. E) *Intervención en materia de competencia*. F) *Función consultiva*.—VI. POTESTADES: A) *Resoluciones*. B) *Potestad normativa*. C) *Potestad inspectora*. D) *Potestad sancionadora*. E) *Medidas cautelares*. F) *Arbitraje*.—VII. VALORACIÓN GLOBAL.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La Ley 23/2007 ha creado la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP). La CNSP se configura como una Administración independiente con amplias competencias (entrada al mercado, acceso a la red, precios, calidad, servicio universal, protección del usuario, etc.) y amplias potestades (normativas, inspección, sanción, etc.). La CNSP da pleno cumplimiento a la exigencia comunitaria de separación entre gestión y regulación e independencia del regulador frente a los gestores de los servicios, y en especial aquellos controlados por el Estado.

Palabras clave: Comisión Nacional del Sector Postal; Administración independiente; servicios postales; liberalización.

ABSTRACT

The National Commission on the Postal Sector (CNSP) has been created by Act 23/2007. The CNSP is an independent agency with wide competences (market entry, network access, prices, quality of service, universal service, user protection, etc.) and wide powers (rule making, inspection, sanctions, etc.). The CNSP fully fulfils the community requirements to separate the management and the regulation and to ensure the independence of the regulator against the service providers, in particular those controlled by the State.

Key words: National Commission on the Postal Sector; independent agencies; postal services; liberalisation.

I. INTRODUCCIÓN

Los servicios postales están siendo objeto de una gradual apertura a la competencia¹, liderada por las autoridades comunitarias². La Directiva 97/67/CE³ y la Ley 24/1998, del Servicio Postal Universal⁴ (en adelante, LSPU), procedieron a la eliminación de parte de los derechos exclusivos y a la ordenación de diferentes aspectos como la entrada al mercado, el acceso a las redes, el servicio universal, la calidad del servicio, etc. El proceso de apertura a la competencia está llamado a concluirse el 31 de diciembre de 2010, fecha fijada por la Directiva 2008/6/CE⁵ para la eliminación de todos los derechos exclusivos y especiales en el sector.

En otros sectores abiertos a la competencia ha sido habitual la creación de una Administración independiente reguladora. Ha sido el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o de la Comisión Nacional de Energía. La mayoría de Estados de Europa Occidental ya crearon una Administración independiente reguladora del sector postal, bien como Administración únicamente especializada en este sector (como la Postcomm británica, creada en el año 2000), bien como regulador multisectorial (como la ARCEP francesa, que se ocupa de los servicios postales y las telecomunicaciones, o la Bundesnetzagentur alemana, con competencias en servicios postales, telecomunicaciones, energía y transportes).

En España, por el contrario, la regulación de los servicios postales había sido competencia de diversos órganos del Ministerio de Fomento. Esta estructura introducía una cierta sospecha sobre la independencia del regulador, ya que el Estado sigue controlando a la monopolista Sociedad Estatal

¹ E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *La liberalización del servicio postal en la Unión Europea. Los ejemplos de España, Francia, Suecia, Italia y Alemania*, Aranzadi, Pamplona, 2004; J. J. MONTERO PASCUAL, *La liberalización de los servicios postales*, Trotta, Madrid, 2005; y J. PEMÁN GAVÍN, «La nueva ordenación de los servicios postales. Liberalización y servicio universal en el sector de las comunicaciones postales», en *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo Baquer*, Cívitas, Madrid, 2003.

² D. GERADIN, *The Liberalization of Postal Services in the European Union*, Kluwer, La Haya, 2002; y PAREJO ALFONSO, VAQUER CABALLERÍA, DESCALZO GONZÁLEZ y GÁMEZ MEJÍAS, *Estudio sobre las condiciones de prestación de los servicios postales en la Unión Europea (El marco comunitario y los casos alemán, francés, italiano, inglés, sueco y español)*, Instituto Pascual Madoz, Madrid, 2003.

³ Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la comunidad y la mejora de la calidad del servicio (DOCE L 176/21, de 5.7.2002), tal y como ha sido reformada por la Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la comunidad.

⁴ Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales (BOE 14.7.98), modificada, entre otras, por el artículo 106 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE 31.12.2002).

⁵ Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios (DOCE L 52/3, de 27.2.2008).

Correos y Telégrafos, S.A. Además, la intervención reguladora adolecía de cierta falta de transparencia y agilidad.

A esta situación ha puesto fin la Ley 23/2007, de creación de la Comisión Nacional del Sector Postal⁶. Se ha dado así el pistoletazo de salida a la constitución de una Administración independiente para la regulación de los servicios postales.

La Comisión Nacional del Sector Postal (en adelante, CNSP) se constituye como un regulador con amplias competencias y decisivas potestades. La CNSP asume las principales funciones reguladoras en el sector, como la entrada al mercado, la resolución de conflictos de acceso a la red postal pública, el control de la regulación de precios minoristas y mayoristas, el servicio universal, la protección del usuario, etc. Realmente, la CNSP se sitúa como protagonista en el sector, dejando para el Ministerio un papel secundario. Del mismo modo, la CNSP goza de amplias potestades (normativas, inspectoras, sancionadoras, etc.), más que suficientes para iniciar su actividad. La CNSP no deberá, pues, recorrer el camino de otras Administraciones independientes que han necesitado años para alcanzar una mínima estabilidad en sus funciones y suficientes potestades para el desarrollo de las mismas.

II. MARCO COMUNITARIO

La Directiva 97/67/CE, en su exposición de motivos, adelantó que «es importante, tanto para el buen funcionamiento del servicio universal como para el funcionamiento de una competencia sin distorsiones en el sector no reservado, que exista una separación de las funciones de reglamentación, por una parte, y de explotación, por otra; que ningún operador postal debe ser al mismo tiempo juez y parte; que corresponde al Estado miembro la definición del estatuto de una o más autoridades nacionales de reglamentación, que pueden ser una autoridad pública o una entidad independiente designada a tal fin».

La independencia que exige la Directiva no se predica del regulador frente a la Administración General del Estado, sino frente a los gestores de servicios postales. Dado que en España el Estado no ha procedido a la privatización del tradicional monopolista, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., siempre ha resultado de vital importancia para el éxito del proceso de liberalización separar las funciones de gestión de las funciones de regulación y garantizar la independencia del regulador frente al gestor.

En concreto, el artículo 22 de la Directiva impone que «[c]ada Estado miembro designará una o más autoridades nacionales de reglamentación para el sector postal, jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de los operadores postales».

La diferenciación entre el gestor, la Sociedad Estatal Correos y Telégra-

⁶ Ley 23/2007, de 8 de octubre, de creación de la Comisión Nacional del Sector Postal (BOE 9.10.2007).

fos, S.A., y el regulador, tradicionalmente el Ministerio de Fomento, estaba formalmente conseguida al no coincidir en una misma persona jurídica. Aun así, el hecho de que la presidencia de Correos la ostentase el Ministro de Fomento motivó la declaración de nulidad del artículo 16 del RD 176/1998 por el Tribunal Supremo.

La independencia funcional entre el gestor y el regulador, sin embargo, sólo se alcanza plenamente al crearse la Comisión Nacional del Sector Postal.

Más allá de la separación, el artículo 22 de la Directiva 9767/CE establece que «[l]as autoridades nacionales de reglamentación tendrán, en particular, como misión garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Directiva y, en su caso, establecer controles y procedimientos específicos para garantizar que se respetan los servicios reservados; asimismo podrán tener como misión garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de competencia en el sector postal».

Tres son, por tanto, las funciones que la Directiva contempla para el regulador sectorial. Primero, garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la propia Directiva. En lo fundamental, la CNSP asume las competencias necesarias para garantizar dicho cumplimiento. Así, destacan las competencias en materia de entrada al mercado, servicio universal, calidad del servicio, acceso a la red postal pública, separación contable, precios, etc.

Segundo, la Ley 23/2007 atribuye a la CNSP potestades inspectoras y sancionadoras en relación con la infracción de prestar servicios reservados sin título al efecto, de forma que se da cumplimiento a lo establecido en la Directiva.

Finalmente, la Ley 23/2007 no atribuye a la CNSP competencias para la aplicación del Derecho de la competencia en el sector postal. Estas competencias, tanto por lo que respecta a la normativa comunitaria como a la estatal, quedan en manos de las autoridades de defensa de la competencia.

III. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

A) *Naturaleza jurídica*

La Comisión Nacional del Sector Postal es un organismo público de los previstos en el apartado 1 de la disposición adicional décima de la LOFAGE. Así lo dispone el artículo 1.2 de la Ley 23/2007. Se encuadra así la CNSP en la categoría de las Administraciones independientes⁷.

⁷ Sobre las Administraciones independientes, ver A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1995; T. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Reflexiones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes», en *Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Cívitas, Madrid, 1994, págs. 427-439; E. GARCÍA LLOBET, «Autoridades Administrativas independientes y Estado de Derecho», en el núm. 131 de esta REVISTA, 1993, págs. 131 y ss.; J. R. PARADA VÁZQUEZ, «Las Administraciones independientes», en *Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Cívitas, Madrid, 1994, págs. 653-689; POMEZ SÁNCHEZ,

Los organismos reguladores independientes son un ejemplo más de la crisis de la concepción roussoniana de la democracia, basada en una concepción monolítica del poder, que tiende a excluir por irresponsable todo ente exento de control político parlamentario, única expresión de la voluntad general y, por ello, única fuente legítima de poder. Así, la CNSP se enmarca en una tradición menos absolutista, más cercana a la concepción de LOCKE, que parte de la heterogeneidad de poderes para articular un reparto de funciones⁸.

Los organismos reguladores independientes controlan un sector económico a través de la distribución de obligaciones jurídicas entre las personas privadas que participan en el mismo, a fin de asegurar la satisfacción del interés general. El desarrollo de tales actividades requiere combinar intervenciones que por su carácter adjudicatorio requieren imparcialidad y ésta se favorece con la creación de organismos ajenos a la Administración General del Estado y autónomos de la misma. El carácter técnico y la necesaria continuidad y coherencia de la intervención, entre otros motivos, aconsejan no someter estas cuestiones directamente a los órganos jurisdiccionales, limitando su papel al control de la actuación de los organismos reguladores mediante el cauce habitual del recurso contencioso-administrativo.

La creación de Administraciones independientes conlleva dos riesgos. Por una parte, la excesiva politización del organismo supondría la aparición de un poder partidista sometido a un control menos riguroso de lo habitual, lo que puede acarrear desequilibrios y excesos. Por otra parte, la concentración de poder en manos de una institución necesariamente más débil que la Administración General del Estado facilita fenómenos de captura del regulador por parte de las empresas reguladas. Dado que la independencia absoluta, tanto política como referida a otros intereses, no es sino una quimera, es conveniente introducir mecanismos compensatorios (modo de designación de los miembros, duración y renovación de los cargos, etc.) y, en todo caso, asegurar la transparencia del proceso de adopción de decisiones.

Las Administraciones independientes tienen un difícil acomodo en el marco constitucional español, dado que el artículo 97 de la Constitución dispone que «el Gobierno dirige la política interna y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

«Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes», en el núm. 132 de esta REVISTA, 1993, págs. 117-170; J. M. SALA ARQUER, «El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984, págs. 401-422. Sobre el fenómeno en Francia, ver COLLIARD y TIMSIT, *Les autorités indépendantes*, PUF, París, 1988; y M. J. GUEDON, *Les autorités administratives indépendantes*, LGDJ, París, 1991. La experiencia italiana puede verse en M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Giappichelli, Turín, 1996. Sobre los Quangos británicos, ver FUENTETAJA PASTOR y GUILLÉN CARAMÉS, *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Cívitas, Madrid, 1996, págs. 133-201.

⁸ G. AMATO, «Autorità semi-independenti ed autorità di garanzia», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3, 1997, págs. 645-664.

La Constitución parecería excluir la creación de organismos administrativos completamente independientes de la Administración activa. Como consecuencia, la CNSP queda adscrita al Ministerio de Fomento, en concreto a su Subsecretaría, que asume las funciones de coordinación entre la Comisión y el Ministerio. Tal adscripción, sin embargo, no supone la existencia de una relación jerárquica del tipo definido en el artículo 2.3 LOFAGE para los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, pues la propia LOFAGE en su disposición adicional décima confirma «el estricto respeto a [su] correspondiente ámbito de autonomía». Así lo confirma el hecho de que los actos administrativos de la CNSP pongan fin a la vía administrativa y sean sólo recurribles en vía contencioso-administrativa y nunca en alzada ante el Ministerio (art. 7.2 Ley 23/2007). Por el contrario, tal y como establece el artículo 1.3 de la Ley 23/2007, dicha adscripción está dirigida exclusivamente a garantizar la coordinación entre la CNSP y el Ministerio.

B) *Régimen jurídico*

Según lo dispuesto en la disposición adicional décima de la LOFAGE, la Comisión Nacional del Sector Postal se rige por su normativa específica. La propia Ley 23/2007, en su artículo 2, afirma que la CNSP se regirá por lo dispuesto en su propia Ley de creación y en las disposiciones que la desarrollen y en la LSPU.

La adopción del Reglamento de Régimen Interior está prevista en el párrafo 9 del artículo 4 de la Ley 23/2007. Dicho Reglamento regulará la actuación de los órganos de la CNSP, el procedimiento a seguir para la adopción de acuerdos y la organización del personal. La adopción del Reglamento exige el voto favorable de al menos cuatro de los cinco miembros del Consejo, y deberá ser aprobado por Real Decreto.

En el ejercicio de las funciones públicas que la Ley 23/2007 atribuye a la CNSP, ésta se rige por lo dispuesto en la Ley 30/1992 y, supletoriamente, por la LOFAGE, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 23/2007 y lo previsto en la disposición adicional décima de la LOFAGE.

IV. ESTRUCTURA

A) *Órganos*

La Comisión está regida por un órgano colegiado, el Consejo Rector, al que corresponde el ejercicio de todas las funciones establecidas en la Ley 23/2007. Se alinea la CNSP con la estructura de la mayoría de organismos reguladores españoles y europeos, evitando el modelo unipersonal.

El Consejo Rector está formado por un Presidente, un Vicepresidente, tres Consejeros y un Secretario. El número de miembros del Consejo puede

ser incrementado mediante Real Decreto, aunque la experiencia de otros reguladores parece desaconsejar órganos colegiados con muchos miembros.

Todos los miembros del Consejo son nombrados por el Gobierno, mediante Real Decreto adoptado a propuesta del Ministro de Fomento. Estas personas deberán tener una reconocida competencia profesional relacionada con el sector postal y la regulación de los mercados. Los candidatos deberán comparecer ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados.

El nombramiento de los miembros del Consejo por parte del Gobierno no supone precisamente una garantía de independencia de los mismos. Tampoco la posible reelección, aunque se limite a una sola vez, refuerza la garantía de independencia en la línea de lo exigible a una Administración independiente ajena a los habituales controles políticos parlamentarios. Los referidos cargos se renovararán cada seis años.

La principal garantía de independencia de los miembros del Consejo es la limitación de las causas de separación del cargo por parte del Gobierno. La separación sólo es posible previa instrucción de expediente por el Ministro de Fomento por incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, incumplimiento grave de sus obligaciones, condena por delito doloso o incompatibilidad sobrevenida. Se excluye así la separación del cargo por libre decisión del Ministro que propuso el nombramiento al Gobierno o de sus sucesores.

El Presidente ostenta la representación legal de la Comisión y, en general, dirige sus actividades, siendo sustituido por el Vicepresidente cuando resulta necesario. El Consejo designa un Secretario, con voz pero sin voto en el Consejo.

Se contempla la creación de una Secretaría General, cuyo titular será el responsable administrativo de la Comisión y el encargado de garantizar el funcionamiento ordinario de los servicios.

B) *Régimen financiero*

La Comisión Nacional del Sector Postal es un organismo público dotado de personalidad jurídica y capacidad pública y privada, que tiene patrimonio propio, independiente del patrimonio del Estado (art. 11 Ley 23/2007).

Los recursos de la CNSP están integrados, primeramente, por los bienes y valores que constituyan su patrimonio y los productos y rentas del mismo; en segundo lugar, por los ingresos obtenidos por la liquidación de tasas y, finalmente, por las transferencias que, en su caso, efectúe el Ministerio con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

A pesar de que la Ley 23/2007 no lo especifica, debe entenderse que los ingresos derivados de las sanciones impuestas por la CNSP se ingresarán en el patrimonio del Estado y en ningún caso pasarán a ingresarse en el patrimonio de la Comisión.

Por lo que respecta a las tasas, la Ley 23/2007 establece que corresponderá a la CNSP la gestión y recaudación de la tasa por inscripción en el Registro General de empresas prestadoras de servicios postales (art. 13), la tasa por realización de actividades económicas en el sector postal (art. 13) y la tasa por expedición de certificados registrales (art. 14).

Especialmente relevante es la tasa por realización de actividades económicas en el sector postal. Esta tasa está destinada a sufragar los gastos que se generan por la aplicación del marco regulatorio vigente. La tasa se calcula en función de los ingresos de cada operador, aplicándose un porcentaje a los mismos definido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Dicho porcentaje no puede superar el dos por mil, debiendo ser fijado tomando en consideración la relación entre los ingresos y los gastos ocasionados por el funcionamiento de la Comisión. Se echa de menos una referencia a la adecuación de la cuantía de la tasa a los costes reales de gestión de la Comisión.

La Comisión deberá elaborar anualmente un anteproyecto de presupuesto y lo remitirá al Ministerio de Fomento para que lo eleve al Gobierno a fin de que sea finalmente integrado en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. El control económico y financiero de la CNSP se efectuará con arreglo a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.

C) *Personal y contratación*

La Ley 23/2007 contempla la transferencia del Ministerio a la CNSP del personal que venía desarrollando en el Ministerio las funciones atribuidas a la CNSP. Este personal, tanto funcionario como laboral, pasará a la CNSP conservando su naturaleza funcionarial o laboral, su antigüedad y su situación administrativa. La transferencia se regulará mediante una Orden del Ministro de Fomento.

Más allá, la CNSP podrá seleccionar nuevo personal, que en principio será laboral. Tan sólo en el caso de que el personal vaya a ejercer funciones que impliquen participación en el ejercicio de potestades públicas el nuevo personal tendrá naturaleza funcionarial.

Tanto el personal funcionario como el laboral se regirán por las normas generales que les son propias.

Por lo que respecta al régimen de contratación, el artículo 9 de la Ley 23/2007 determina que la CNSP se regirá por lo dispuesto en la legislación sobre contratación del sector público.

D) *Recursos*

Tal y como dispone el artículo 7.2 de la Ley 23/2007, «las resoluciones que dicte el Consejo Rector en el ejercicio de sus funciones públicas pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos establecidos en la Ley [...]».

El carácter independiente de la CNSP frente a la Administración General del Estado, y en concreto frente al Ministerio al que está adscrita, excluye el recurso administrativo de alzada frente a sus actos, permitiendo exclusivamente la revisión judicial de los mismos. Este régimen no sólo es corolario de la independencia de la CNSP, sino que también facilita la agilidad de los procedimientos.

La efectividad de la revisión judicial suscita, sin embargo, frecuentes dudas entre la doctrina. Algunos autores destacan la probable falta de competencia técnica de los magistrados para conocer de recursos que giran alrededor de complicadas opciones tecnológico-económicas, así como que la misma naturaleza de los actos administrativos de carácter regulatorio impide la efectividad del recurso contencioso-administrativo, en cuanto dichos actos son automáticamente ejecutados y al recurrente no le queda mayor satisfacción que asegurarse la indemnización de los daños producidos por el acto administrativo inválido. Otros autores destacan la magnitud del problema que supone la lentitud de los órganos jurisdiccionales en la resolución de los recursos.

Tales dudas han llevado a algún sector doctrinal a proponer el establecimiento de una restricción en los motivos legitimantes para la interposición de recursos, limitándolos a la vulneración de los derechos fundamentales o a graves infracciones procedimentales. No obstante, la experiencia nos demuestra que en la práctica resulta extraordinario que los Tribunales entren en cuestiones de fondo en la resolución de los recursos contra los actos de los reguladores.

V. FUNCIONES

A) *Entrada al mercado*

El artículo 7.1.c) de la Ley 23/2007 incluye entre las funciones de la CNSP el otorgar y revocar los títulos habilitantes para la prestación por los operadores de los servicios postales, de acuerdo con lo dispuesto en la LSPU.

No obstante, tanto el artículo 10 LSPU, para las autorizaciones generales, como el artículo 13 LSPU, para las autorizaciones singulares, imponen a los interesados la obligación de remitir sus comunicaciones y solicitudes al Ministerio de Fomento. Parece entender el legislador que el elemento clave en materia de entrada al mercado no es la comunicación o solicitud, sino la posterior inscripción en el Registro General de empresas prestadoras de servicios postales. Así, el artículo 7.1.l) de la Ley 23/2007 otorga a la CNSP la competencia de llevar el Registro General de empresas prestadoras de servicios postales. De hecho, se prevé que la CNSP reciba el pago de una tasa de 50 euros por la inscripción y, en su caso, renovación cada dos años de la inscripción en el Registro (art. 13 Ley 23/2007).

La Ley 23/2007 ha modificado el artículo 8.2 LSPU, que ordena tanto

las autorizaciones generales cuanto las autorizaciones especiales, afirmando que la inscripción en el Registro será condición previa y necesaria para la prestación del servicio correspondiente. La Ley 23/2007 no deroga expresamente ni el artículo 10.2 ni el artículo 13 de la LSPU, que establecían que pasados tres meses desde la recepción de la comunicación o solicitud, y a falta de inscripción, el interesado podía iniciar la prestación del servicio. Cabe preguntarse si estas disposiciones siguen en vigor o si han sido derogadas en cuanto incompatibles con la nueva redacción del artículo 8 LSPU.

La literalidad del nuevo texto, en especial si se confronta con la anterior redacción que expresamente recordaba la excepción del artículo 10.2 LSPU, parecería dar a entender que sí que se ha producido una modificación importante de la LSPU, exigiéndose ahora en todo caso la previa inscripción en el Registro. Esta interpretación, sin embargo, no parece que siga la tendencia de simplificación de los trámites de entrada al mercado que se ha producido en otros sectores como el de las telecomunicaciones, e incluso podría resultar contraria al artículo 2.14 de la Directiva 97/67/CE, que define las autorizaciones generales como «una autorización que no exija a la empresa de que se trate una decisión explícita de la autoridad nacional de reglamentación antes de ejercer los derechos derivados de la autorización, con independencia de que esté regulada por una “licencia de categoría” o por la legislación general o que la normativa que la regule exija trámites de registro o declaración».

En todo caso, no parece que la creación de la CNSP se haya acompañado de una ordenación coherente del régimen de entrada al mercado. No parece coherente que las comunicaciones deban dirigirse al Ministerio mientras que el decisivo acto de inscripción en el Registro corresponde a la Comisión. Más claro parece el modelo en el que la comunicación se realiza al regulador sectorial, que es también el encargado de la llevanza del registro de operadores⁹. Del mismo modo, la reforma plantea dudas sobre la vigencia de los artículos 10.2 y 13 LSPU.

B) Acceso a la red postal pública

La actuación de la CNSP es especialmente relevante en la materia de acceso a la red postal pública. El acceso a las redes del tradicional monopolista suele ser uno de los ejes de toda política de liberalización. El caso de los servicios postales no es diferente¹⁰.

⁹ J. J. MONTERO PASCUAL, *Derecho de las telecomunicaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 136 y ss.

¹⁰ J. J. MONTERO PASCUAL, «La regulación del acceso a la red postal pública», en *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, núm. 20, 2004, págs. 91-114; y «Regulating Access to Postal Networks in the European Union. The Roles of Antitrust and Sector Specific Regulation», en *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer, Nueva York, 2004.

El artículo 7.1.f) de la Ley 23/2007 atribuye a la CNSP la competencia para fijar las condiciones de acceso a la red postal pública cuando los operadores no hubiesen llegado a un acuerdo. En la misma línea, el punto a) atribuye a la CNSP la competencia para resolver los conflictos que puedan surgir entre los operadores, incluyendo los conflictos relativos al derecho de acceso a la red postal pública (art. 16).

La legislación vigente no contempla la aprobación de una oferta de acceso de referencia, como ocurre en telecomunicaciones o como ha aprobado el regulador postal británico. Tampoco se contempla la definición de condiciones de acceso de oficio. La intervención del regulador sólo tiene lugar a petición de parte y, en principio, a través del procedimiento de resolución de conflictos definido en el artículo 16 de la Ley 23/2007.

La atribución de estas competencias a la CNSP y la definición de un procedimiento específico plantean dudas sobre la vigencia del Real Decreto 1298/2006¹¹ en el momento de adopción de la Ley 23/2007 y que regulaba los conflictos de acceso entre operadores. En el periodo de transición hasta la adopción de la orden prevista en el artículo 16 cabría entender que se mantiene en vigor el procedimiento definido en el Real Decreto.

C) *Servicio universal*

El artículo 7.1.e) de la Ley 23/2007 atribuye a la CNSP importantes funciones en relación con el servicio universal y su financiación. Corresponde a la CNSP velar por la correcta aplicación de la normativa sobre contabilidad analítica y separación de cuentas, así como realizar la auditoría anual de las cuentas del operador designado para la prestación del servicio postal universal. Igualmente, la CNSP determinará anualmente el coste neto o carga que supone la prestación del servicio universal y determinará las aportaciones que corresponden al resto de operadores. La CNSP, por último, se encargará de la gestión del Fondo de Compensación del Servicio Postal Universal.

D) *Protección del usuario*

La Ley 23/2007 otorga a la CNSP numerosas competencias en materia de protección del usuario. Primero, la CNSP se convierte en la Administración de referencia en materia de calidad del servicio. Así, debe controlar el cumplimiento de los objetivos de calidad establecidos para los servicios postales —art. 7.1.o)—, además de velar porque los operadores dispongan de procedimientos para la resolución de reclamaciones de los usuarios por el cumplimiento de dichas normas de calidad.

¹¹ Real Decreto 1298/2006, de 10 de noviembre, por el que se regula el acceso a la red postal pública y se determina el procedimiento de resolución de conflictos entre operadores postales.

Más allá, la CNSP debe velar porque los operadores dispongan de procedimientos para la resolución de reclamaciones en los casos de pérdida, robo o deterioro —art. 1.7.b)— y conocer de los mismos —art. 1.7.p)—.

Finalmente, corresponde a la CNSP controlar la aplicación de las directrices y del régimen de precios establecidos en los artículos 30 (precios de servicios reservados), 31 (precios de servicios no reservados), 31 bis (tarifas especiales) y 31 ter (descuentos) de la LSPU. No parece que corresponda a la CNSP el definir los precios ni de los servicios reservados ni de los no reservados, competencia que parece mantener la Administración General del Estado. A la CNSP correspondería el control de la aplicación de los precios definidos y, en especial, el cumplimiento de las obligaciones en materia de tarifas especiales y descuentos.

Ha de subrayarse que el otorgamiento de competencias al regulador sectorial en materia de protección del usuario no es habitual. En el caso de las telecomunicaciones, estas competencias siguen en manos del Ministerio. No debe perderse de vista que estas competencias pueden llegar a generar un elevado volumen de trabajo que puede llegar a bloquear a un organismo con recursos limitados.

E) *Intervención en materia de competencia*

Un clásico en el estudio de los reguladores sectoriales es la delimitación de las competencias de los mismos en relación con las autoridades de defensa de la competencia. El caso de la CNSP no es diferente.

La Ley 23/2007, en su artículo 1.1, declara que el objeto de la CNSP es velar por la transparencia y buen funcionamiento del sector postal «y por el cumplimiento de las exigencias de la libre competencia». En particular, la CNSP tiene como objeto «trabajar para consolidar el proceso de liberalización del mercado» (art. 6). De forma más concreta, el artículo 7.1.d) establece que entre las funciones de la CNSP está «[v]elar para que los sujetos que actúan en el mercado postal lleven a cabo su actividad respetando los principios de libre competencia y evitando posibles discriminaciones en el acceso a la red postal y en el ejercicio normal de su actividad».

En cualquier caso, resulta claro que esta genérica declaración no atribuye a la CNSP competencias para la aplicación de las normas de defensa de la competencia. Así ha sido aclarado por el Tribunal Supremo en relación con la CMT al declarar la nulidad de la Circular 1/1998¹² por fundarse en «una inexistente competencia de desarrollo reglamentario en materia de tipificación abstracta de infracciones relativas a la defensa de la libre competencia».

De hecho, el propio artículo 7.1.d) de la Ley 23/2007 establece que «el Consejo Rector pondrá en conocimiento del órgano competente en materia de defensa de la competencia los actos, acuerdos, prácticas o conductas de

¹² Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2006.

los que pudiera tener conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones que presenten indicios de ser contrarios a la Ley de Defensa de la Competencia, aportando todos los elementos de hecho a su alcance y uniendo, en su caso, el dictamen correspondiente. Asimismo emitirá los dictámenes que le sean solicitados por dicho órgano competente en los términos establecidos en la citada Ley».

Esto no significa que la CNSP no tenga competencia alguna en el asunto que nos ocupa. Por el contrario, la CNSP protagoniza la intervención de carácter regulador; intervención que adelanta la línea de defensa definida en las normas de defensa de la competencia. De hecho, las competencias y potestades del regulador sectorial son más amplias que las de las autoridades de defensa de la competencia. Así, la CNSP tiene atribuidas, como hemos visto, importantes competencias en materia de acceso a la red postal pública. En la misma línea, tiene atribuidas competencias en materia de precios, en especial en materia de tarifas especiales y descuentos. Así, si un operador identifica prácticas anticompetitivas en materia de descuentos, no sólo cabe acudir a las autoridades de defensa de la competencia, sino que cabe acudir al regulador sectorial. Recordemos que el plazo para la resolución de expedientes ante las autoridades de defensa de la competencia se sitúa alrededor de dieciocho meses, otorgándose en contadas ocasiones medidas cautelares, mientras que la intervención del regulador sectorial puede ser mucho más rápida.

La CNSP está específicamente habilitada para adoptar resoluciones dirigidas a los operadores del sector postal con el objeto de adoptar medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta en el mercado postal —redacción casi idéntica a la recogida en el artículo 48.3.e) de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, para la CMT—. A través de estas resoluciones, la CNSP puede poner fin a comportamientos anticompetitivos, dejando para las autoridades de defensa de la competencia la imposición de las sanciones previstas en las normas de defensa de la competencia.

F) *Función consultiva*

La CNSP está habilitada para realizar una valiosa función consultiva. La Ley 23/2007 contempla la realización de informes para el Ministerio de Fomento, pero sólo a petición del mismo, nunca de oficio. Esta limitación contrasta con la posibilidad que otros reguladores, como la CMT, tienen de realizar informes de oficio —art. 48.3.h) Ley 32/2003— y con el carácter preceptivo del informe de la CMT en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado para la elaboración de disposiciones normativas, entre otros supuestos —art. 48.3.h) Ley 32/2003—.

La Ley 23/2007 contempla de forma específica que la CNSP realizará un informe anual sobre el desarrollo del mercado postal y su actuación dirigido al Ministerio de Fomento para su elevación a las Cortes Generales, incluyendo observaciones y sugerencias.

VI. POTESTADES

A) *Resoluciones*

La CNSP goza de la potestad para adoptar resoluciones, esto es, actos administrativos, para el ejercicio de sus diferentes funciones. La adopción de resoluciones permite el desarrollo de la función reguladora de la CNSP, esto es, el control continuo y concentrado de la actividad económica objeto de intervención a través de la imposición de obligaciones jurídicas que concreten las obligaciones derivadas de la legislación, a fin de garantizar la satisfacción del interés general.

Especialmente relevantes son los actos administrativos de la CNSP que determinan el contenido de los derechos y obligaciones de los operadores a raíz de: i) la intervención en materia de control de precios y descuentos; ii) requerimientos de intervención de los mismos u otros operadores en el marco de conflictos, como por ejemplo en materia de acceso a la red. La CNSP podrá en estos supuestos especificar el contenido de los derechos y obligaciones de los operadores a través de resoluciones vinculantes. No debe confundirse esta potestad con la función arbitral descrita más adelante. La resolución de conflictos en ningún caso exige la sumisión voluntaria de las partes. Más allá, la resolución de conflictos no está destinada meramente a solventar un conflicto de intereses privados. Por el contrario, su fin último es garantizar la satisfacción del interés general. Por todos estos motivos, estos actos son considerados actos administrativos susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

B) *Potestad normativa*

El artículo 7.1.g) de la Ley 23/2007 atribuye a la CNSP la potestad de dictar instrucciones dirigidas a los operadores postales con el objeto de adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de la oferta y el acceso a la red postal pública. La literalidad de la norma es casi idéntica a la que se recoge en el artículo 48 de la Ley 32/2003 para la CMT. Más allá, en el artículo 17 se define el procedimiento para la elaboración de instrucciones. Así, las instrucciones deben ser aprobadas por el Consejo y publicarse en el *BOE*. Se contempla incluso el dictamen de las autoridades de competencia para las instrucciones de carácter general.

Tanto las instrucciones de carácter general como las dirigidas a un operador en concreto pueden presentar un contenido normativo. La naturaleza normativa, frente al mero acto administrativo, no se deriva simplemente del carácter singular o general de la resolución. Por el contrario, el carácter normativo deriva de su objeto. Si el mismo es ordenar una situación sin que se agote con su mera aplicación en un caso concreto, nos encontramos ante una norma. Éste parece ser el caso de las instrucciones de la CNSP.

Mucho se ha escrito sobre la constitucionalidad de la potestad normativa de las Administraciones independientes y los límites de la misma¹³. El debate parte de la complicada incardinación de dicha potestad en el marco constitucional que atribuye a las Cortes Generales la potestad legislativa del Estado (art. 66) y al Gobierno la potestad reglamentaria (art. 97).

La doctrina coincide en señalar como límite evidente a la potestad normativa de las Administraciones independientes la reserva de ley y, por consiguiente, el innegable carácter infralegal de las disposiciones generales dictadas por las Administraciones independientes. Las divergencias surgen a la hora de establecer las relaciones entre el poder reglamentario del Gobierno y el poder normativo de estas Administraciones.

La doctrina más radical¹⁴ reconoce a las Administraciones independientes la mera potestad de adoptar actos administrativos, excluyendo potestades que impliquen la adopción de resoluciones con efecto general o que no se consuman con su cumplimiento. Dicha posición se funda en una interpretación rígida de los preceptos recogidos en la Constitución.

La mayor parte de la doctrina, sin embargo, aun reconociendo la falta de potestad reglamentaria originaria, esto es, reconocida por la Constitución, considera suficiente la habilitación legal expresa y determinada en cuanto a su ámbito y extensión. El principal desacuerdo surge, sin embargo, en relación con la inclusión en la habilitación legal no sólo de las normas con rango de ley, sino también del denominado bloque de legalidad, que incluiría también los reglamentos gubernativos de desarrollo y, por tanto, la imposición de una relación de dependencia entre la Administración independiente y el Gobierno por lo que respecta a la potestad normativa de las primeras.

Por otra parte, es común entre la doctrina señalar que las Circulares de las Administraciones independientes de carácter regulador tienen rasgos diferentes de los reglamentos gubernamentales. Las Circulares de los organismos reguladores se enmarcarían en el ámbito de un nuevo régimen de intervención pública en la actividad económica, la regulación, que se caracteriza por la adaptación de las obligaciones definidas en abstracto por el legislador (y también por el Gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria) a la específica situación en el mercado de cada operador. Si bien el mecanismo habitual de regulación es la imposición de obligaciones a través de actos administrativos dirigidos a operadores concretos, tal mecanismo es complementado por actuaciones tendentes a la especificación de los contenidos abstractos del bloque de legalidad, a fin de adaptarlos a la realidad

¹³ G. GARCÍA ÁLVAREZ, «Los poderes normativos de las administraciones independientes en el ámbito económico», en el núm. 171 de esta REVISTA, 2006, págs. 139-179; S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Cívitas, Madrid, 1998, págs. 283-290; J. R. PARADA VÁZQUEZ, «Valor jurídico de las Circulares», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 21, 1981, págs. 313-320; L. PAREJO ALFONSO, «La potestad normativa de las llamadas Administraciones independientes», en *Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Cívitas, Madrid, 1994.

¹⁴ J. E. MARTÍNEZ VILA, «Reflexiones sobre la capacidad normativa de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones», en *La Ley*, núm. 4683, 1998, págs. 1-3.

del mercado en un periodo concreto, sin que se agoten en el momento en que se adoptan.

El estricto ámbito de vigencia subjetiva de las Circulares, que no puede asimilarse al de los reglamentos, ya que se aplican exclusivamente al reducido número de actores de un mercado, sin afectar directamente a la ciudadanía en general, así como el mismo contenido de las circulares, restringido a materias técnico-económicas, permiten confirmar la especificidad de las Circulares frente a los reglamentos. De acuerdo con cierto sector doctrinal¹⁵, esta diferencia permitiría superar el conflicto entre potestad reglamentaria y potestad normativa de las Administraciones independientes.

Hay que reconocer que las Administraciones independientes reguladoras han hecho un uso limitado de su potestad normativa. Así, por ejemplo, la CMT no ha adoptado más que once Circulares en ocho años de actividad.

C) *Potestad inspectora*

La Ley 23/2007 atribuye expresamente potestades inspectoras a la CNSP en sus artículos 7.1.h) y 18. La atribución de potestades inspectoras se extiende a todas las actividades reguladas en la LSPU que desarrollen operadores postales.

El personal de la CNSP específicamente designado para ello tendrá, en el desarrollo de sus funciones inspectoras, la consideración de autoridad pública, y podrá solicitar, a través de la autoridad gubernativa, el apoyo necesario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Los operadores están obligados a facilitar al personal de inspección, en el ejercicio de sus funciones, el acceso a sus instalaciones, a los elementos afectos a sus servicios y a cuantos documentos estén obligados a conservar.

D) *Potestad sancionadora*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.1.i) de la Ley 23/2007, la CNSP «[e]jercer[á] la potestad sancionadora por los actos u omisiones que supongan un incumplimiento efectivo de las obligaciones de los operadores postales, de acuerdo con lo previsto en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, y sin perjuicio de las competencias reservadas a los órganos de defensa de la competencia».

Más allá, el artículo 19.1 de la Ley 23/2007 otorga a la CNSP la competencia sancionadora en relación con las infracciones reguladas en el Título V de la LSPU. Esta disposición, junto a la derogación del artículo 47 LSPU, que definía las competencias sancionadoras de los diferentes órga-

¹⁵ M. FERNANDO PABLO, *Derecho general de las telecomunicaciones*, Cóllex, Madrid, 1998, págs. 166-174.

nos del Ministerio de Fomento, llevan a pensar que la CNSP asume en exclusiva la potestad sancionadora de las infracciones definidas en la LSPU.

La instrucción de los procedimientos sancionadores corresponderá a los funcionarios de la CNSP, lo que en principio excluye al personal laboral de la Comisión. En otras Administraciones independientes reguladoras¹⁶ la instrucción, e incluso la inspección, es desarrollada por personal laboral. La imposición de sanciones graves y muy graves corresponderá al Consejo Rector. Las sanciones leves serán impuestas por el Presidente.

La Ley 23/2007 no atribuye a la CNSP la potestad de imposición de multas coercitivas, potestad de que sí que goza la CMT desde la adopción de la Ley 32/2003.

E) *Medidas cautelares*

La Ley 23/2007 no atribuye expresamente a la CNSP la potestad de imponer medidas cautelares. Esto no significa que no goce de esta potestad. De forma indirecta, el artículo 43 LSPU contempla la imposición de medidas cautelares en el marco de procedimientos sancionadores.

F) *Arbitraje*

Uno de los mecanismos de la CNSP para la intervención en el mercado es el arbitraje en los conflictos entre los operadores (art. 20 Ley 23/2007).

La intervención arbitral de la CNSP¹⁷ puede encuadrarse en la categoría de lo que la doctrina ha calificado como arbitraje institucional o administrado, que supone el ejercicio de la función arbitral por un órgano administrativo en vez de por un órgano privado, sin que eso suponga una modificación de la naturaleza privada de la función arbitral. Por este motivo, los laudos arbitrales que evacue la CNSP gozarán de los rasgos atribuidos en la Ley de Arbitraje, y de modo principal el efecto de equivalencia arbitral, por el que el laudo produce los mismos efectos que una sentencia judicial firme, incluyendo el efecto de cosa juzgada. La naturaleza de acto privado del laudo excluye que sea recurrible en vía contencioso-administrativa.

La incoación del procedimiento arbitral requiere que las partes se sometan expresamente al arbitraje de la CNSP, sea de modo general, sea de modo particular para la resolución de un conflicto concreto. El procedimiento, que es gratuito para las partes y está sujeto a los principios de audiencia, contradicción e igualdad, se inicia por escrito del actor expresan-

¹⁶ L. ARROYO JIMÉNEZ, «El régimen sancionador en los mercados de telecomunicaciones», en el núm. 167 de esta REVISTA, 2005, págs. 265-297.

¹⁷ MERINO MERCHÁN y PÉREZ-UGENA, «Función arbitral de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones», en *Régimen de las telecomunicaciones*, Tecnos, Madrid, 1998, págs. 89-118.

do su nombre y domicilio, así como los de la persona contra la que se reclama, los hechos y fundamentos de Derecho en los que se basa, el contenido de su reclamación y, en su caso, la proposición de las pruebas que se estimen pertinentes.

VII. VALORACIÓN GLOBAL

La Ley 23/2007 ha creado la Comisión Nacional del Sector Postal como una Administración independiente con una estructura (órganos, elección, personal, etc.) muy similar a otras Administraciones independientes reguladoras como la CMT.

Las competencias atribuidas a la CNSP son muy amplias. Incluyen el régimen de entrada al mercado, el acceso a la red postal pública, el servicio universal, el control de precios y la protección del usuario. De esta forma, prácticamente se agotan las competencias reguladoras tradicionales del Ministerio de Fomento. Se reducirán así los conflictos que existen en otros sectores en los que la Administración General del Estado mantiene numerosas competencias.

Las potestades atribuidas a la CNSP son también amplias. La CNSP tiene potestad normativa, inspectora y sancionadora. Se echan de menos potestades interesantes como la de imponer multas coercitivas o una ordenación más detallada de la potestad de adoptar medidas cautelares.

La tardía creación de la CNSP genera ciertas dificultades a la hora de incoordinarla en el marco jurídico ya establecido en el sector postal. Surgen así dudas sobre la vigencia de normas en materia de entrada al mercado o de resolución de conflictos de acceso. El legislador debería haber realizado un mayor esfuerzo para evitar las dudas sobre el impacto de la nueva institución en el marco existente. Quizás estas dudas desaparezcan con el desarrollo reglamentario.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AMATO, G.: «Autorità semi-independenti ed autorità di garanzia», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3, 1997, págs. 645-664.
- ARROYO JIMÉNEZ, L.: «El régimen sancionador en los mercados de telecomunicaciones», en el núm. 167 de esta REVISTA, 2005, págs. 265-297.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1995.
- COLLIARD y TIMSIT: *Les autorités indépendantes*, PUF, París, 1988.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.: «Reflexiones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes», en *Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Cívitas, Madrid, 1994, págs. 427-439.
- FERNANDO PABLO, M.: *Derecho general de las telecomunicaciones*, Cóllex, Madrid, 1998.
- FUENTETAJA PASTOR y GUILLÉN CARAMÉS: *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Cívitas, Madrid, 1996.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: «Los poderes normativos de las administraciones independientes en el ámbito económico», en el núm. 171 de esta REVISTA, 2006, págs. 139-179.

- GARCÍA LLOBET, E.: «Autoridades Administrativas independientes y Estado de Derecho», en el núm. 131 de esta REVISTA, 1993, págs. 131 y ss.
- GERADIN, D.: *The Liberalization of Postal Services in the European Union*, Kluwer, La Haya, 2002.
- GUEDON, M. J.: *Les autorités administratives indépendantes*, LGDJ, París, 1991.
- MARTÍNEZ VILA, J. E.: «Reflexiones sobre la capacidad normativa de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones», en *La Ley*, núm. 4683, 1998, págs. 1-3.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.: *La liberalización del servicio postal en la Unión Europea. Los ejemplos de España, Francia, Suecia, Italia y Alemania*, Aranzadi, Pamplona, 2004.
- MERINO MERCHÁN y PÉREZ-UGENA: «Función arbitral de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones», en *Régimen de las telecomunicaciones*, Tecnos, Madrid, 1998, págs. 89-118.
- MONTERO PASCUAL, J. J.: «La regulación del acceso a la red postal pública», en *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, núm. 20, 2004, págs. 91-114.
- «Regulating Access to Postal Networks in the European Union. The Roles of Anti-trust and Sector Specific Regulation», en *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer, Nueva York, 2004.
- *La liberalización de los servicios postales*, Trotta, Madrid, 2005.
- *Derecho de las telecomunicaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Cívitas, Madrid, 1998, págs. 283-290.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R.: «Valor jurídico de las Circulares», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 21, 1981, págs. 313-320.
- «Las Administraciones independientes», en *Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Cívitas, Madrid, 1994, págs. 653-689.
- PAREJO ALFONSO, L.: «La potestad normativa de las llamadas Administraciones independientes», en *Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo*, Cívitas, Madrid, 1994.
- PAREJO ALFONSO, VAQUER CABALLERÍA, DESCALZO GONZÁLEZ y GÁMEZ MEJÍAS: *Estudio sobre las condiciones de prestación de los servicios postales en la Unión Europea (El marco comunitario y los casos alemán, francés, italiano, inglés, sueco y español)*, Instituto Pascual Madoz, Madrid, 2003.
- PASSARO, M.: *Le amministrazioni indipendenti*, Giappichelli, Turín, 1996.
- PEMÁN GAVÍN, J.: «La nueva ordenación de los servicios postales. Liberalización y servicio universal en el sector de las comunicaciones postales», en *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo Baquer*, Cívitas, Madrid, 2003.
- POMED SÁNCHEZ: «Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes», en el núm. 132 de esta REVISTA, 1993, págs. 117-170.
- SALA AROUER, J. M.: «El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984, págs. 401-422.