

El presente libro alcanza su propósito de explicar un complejo sistema y su reforma, centrándose específicamente en la política turística británica y llevando, en general, el foco de atención hacia los aspectos más novedosos o más interesantes con que cuenta el sistema de planificación territorial británico y de los que el jurista español puede extraer abundantes ideas.

Antonio Eduardo EMBID TELLO
Universidad Carlos III de Madrid

CARLÓN RUIZ, Matilde: *El servicio universal de telecomunicaciones*, Ed. Thomson-Civitas, 2007, 348 págs.

Hace ya quince años que la Comunidad Europea apostó decididamente por la liberalización de las telecomunicaciones. En España, tras una década de sucesivas reformas para diseñar un marco legal progresivamente liberalizado por el impulso comunitario, las telecomunicaciones se han convertido en un verdadero banco de pruebas en la aplicación de técnicas jurídicas que pretenden conciliar la dialéctica del mercado y la competencia, de un lado, con el interés general y el servicio público, de otro. Un sector de referencia y un observatorio privilegiado desde el que inducir y expandir esas nuevas técnicas jurídicas a otros sectores.

Lo que antaño era un servicio público reservado y monopolístico es hoy un mercado concurrencial al que, sin embargo, los intereses públicos en presencia siguen imprimiendo un intenso carácter regulado que hace de las telecomunicaciones «servicios de interés económico general». Esta categoría, alumbrada por el Derecho comunitario europeo, ha desplazado la técnica tradicional del servicio público en los grandes servicios en red y los sectores retenidos por una suerte de «recreación» del mercado que pretende equilibrar la tensión entre el interés público y los intereses privados que se concitan en este tipo de actividades económicas. Equilibrio que implica reconocer rasgos de *esencialidad* en estas prestaciones respecto de las necesidades de

los ciudadanos y que se traduce, principalmente, en un conjunto de limitaciones y de obligaciones para los operadores, entre las que destacan la prestación de «obligaciones de servicio público» y la garantía de un «servicio universal». Con esta última fórmula se pretende cubrir las carencias del mercado para prestar servicios que se consideran esenciales para todos los ciudadanos y que, por ello, no pueden depender del juego de la oferta y la demanda ni del ánimo de lucro. El servicio universal, como la obligación de servicio público más importante de todas, representa el estándar comunitario en el acceso a un conjunto de prestaciones básicas previamente definidas, con una calidad suficiente, ofertado en todo el territorio a un precio razonable y a todos los usuarios, con independencia de cuál sea el operador que contraten y de cuáles las circunstancias geográficas y económicas en las que se desarrolla la oferta.

El tema no puede tener mayor interés ni mayor importancia, calificativos plenamente trasladables a este libro de Matilde CARLÓN, especialista reconocida en la materia, que analiza en profundidad los tres interrogantes capitales que plantea el servicio universal como obligación de servicio público en el ámbito de las telecomunicaciones: *qué* se garantiza, *quién* ha de hacerlo, *cuánto* cuesta y, por consiguiente, cómo se financia.

El *qué* alude al contenido, actual o potencial, del servicio universal; a la delimitación de su ámbito de garantía, en suma. Actualmente, la legislación de telecomunicaciones señala dentro del mismo cuatro prestaciones: el acceso a la red telefónica pública desde una ubicación fija, la prestación del servicio de guías telefónicas y del correspondiente servicio de información sobre su contenido, una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, y una especial atención a los discapacitados y a los usuarios con necesidades especiales. Estas prestaciones universales se modulan con elementos asociados a la calidad de las mismas (al *cómo* han de prestarse): fundamentalmente a su calidad y a su mutabilidad, dado el sentido esencialmente evolutivo o adaptativo del concepto de servicio universal. En estas obligaciones se materializan los principios de accesibilidad y de asequibilidad que están —como

gráficamente dice la autora— «en el tuétano» del propio concepto. La cuestión de la asequibilidad (dimensión económica de la accesibilidad) está, claro es, conectada a la de la financiación, de la que sin embargo debe diferenciarse —como la autora hace— por estar conceptualmente imbricada a la clásica potestad tarifaria. Perdida dicha potestad en el contexto liberalizado se han alumbrado técnicas más sofisticadas que rompen con el esquema tarifario del servicio público y que reflejan una doble dimensión —negativa y positiva— de control indirecto de los precios y de implantación de medidas que favorecen el control del gasto por parte del usuario.

La cuestión del *quién* imputa la responsabilidad de la prestación del servicio universal mediante la designación del sujeto que asume la carga (en su estricto sentido técnico-jurídico). En rigor, todos los operadores están llamados y obligados a *garantizar* el servicio universal, aunque ello no quiera decir que todos lo *presten*. Son varios los modelos posibles, y abarcan desde la designación de un solo sujeto (con o sin derechos especiales o exclusivos a tal efecto) a la asunción alícuota o proporcional de la obligación por parte de todos los operadores. En el ámbito de las telecomunicaciones, la propia configuración de la red y de las obligaciones que conforman el servicio universal parecen decantar la regla de la prestación activa de la obligación por quien o quienes ocupen una posición dominante o significativa en el mercado, sin perjuicio de que los demás operadores coadyuven por la vía de la cofinanciación del servicio universal. Pese a ser éste el modelo originario, la legislación vigente ha establecido un sistema de designación concurrential que, paradójicamente, tiñe la prestación activa del servicio universal de la idea de derecho subjetivo —a la que todos los operadores pueden optar— que parece contraponerse a su naturaleza de carga. En este orden de problemas, no se le escapa a la autora la especialmente interesante cuestión de un posible levantamiento o una eventual modulación de la carga de la prestación del servicio universal, puesto que en buena lógica sólo habrá que garantizarla cuando el mercado no lo haga espontáneamente, lo que subraya el carácter subsidiario de la garantía pública y la condición de

básica o de *minimis* del servicio universal tan íntimamente unida a la condición «esencial» de las prestaciones que lo componen.

El *cuánto* pone sobre la mesa la delicada cuestión del coste y la financiación del servicio universal, cuya problemática evoca reminiscencias del viejo problema de la financiación del servicio público. Como certeramente afirma la autora, en el servicio público tradicional las cuestiones —siempre enfrentadas— de la asequibilidad y los costes de financiación se resolvían en el seno de la potestad tarifaria, donde el carácter «político» del precio se compensaba por la vía de las subvenciones cruzadas y los derechos especiales o exclusivos del concesionario. En el contexto liberalizado, la tensión entre asequibilidad y costes permanece, aunque se plantea y se resuelve bajo coordenadas bien distintas. Los principios que presiden esta cuestión se ordenan a la búsqueda de un difícil equilibrio: la garantía eficiente del servicio universal y la neutralidad respecto al libre desenvolvimiento del mercado. El toque de piedra de este equilibrio es la obligación de compensar económicamente al sujeto o sujetos que prestan el servicio universal, evitando que el coste real del mismo repercuta en su alcance o extensión, ni en su calidad, ni en el precio que abona el usuario. Esta idea compensatoria ha de instrumentarse con la mensurabilidad que reclama su contraste permanente con la realidad, pues la compensación de los costes del servicio universal se aplicará en función de que su prestación suponga un perjuicio competitivo no justificable (una «carga injustificada») para el operador o los operadores obligados a satisfacerlo y que esa compensación se dirija a cubrir el «coste neto» generado por el servicio universal, calculado conforme a parámetros transparentes y objetivos. Por lo demás, la fórmula ideada por el legislador español quiere ser genuinamente «compensatoria» al constreñirse a técnicas de co-financiación (ya sea directa o mediante fondos de garantía) que obvian fórmulas alternativas que —como bien apunta la autora— son más respetuosas con los principios que inspiran el modelo, como serían la financiación presupuestaria —que es la tradición continental europea del servicio público— o la financiación

por parte de los usuarios finales mediante la fijación de tasas por valor añadido u otras fórmulas tributarias —propias del mundo anglosajón—.

En el servicio universal pervive, concluye Matilde CARLÓN, la antigua y noble aspiración del servicio público de garantizar determinadas prestaciones sociales o de interés general que justifican la excepción o la corrección de las reglas del mercado. Acaso pudiera decirse que el resultado de este proceso no es tanto una mutación del régimen, sino una transformación de la forma jurídica en un contexto en el que la pérdida del protagonismo público en el desarrollo y el control directo de las prestaciones sociales básicas queda compensada con la persistencia del régimen objetivo del servicio público. En efecto, la comparación del servicio público tradicional con los «servicios de interés económico general» y la regulación del servicio universal muestra que en aquél primaba la organización pública y en éste el derecho subjetivo reconocido a los ciudadanos a recibir, en determinadas condiciones, ciertas prestaciones consideradas esenciales que se imponen al mercado. Pero lo cierto es que, junto a principios de nuevo cuño como el de proporcionalidad o el de calidad de las prestaciones, el régimen resultante de la liberalización de los sectores retenidos sigue respondiendo en buena medida a los principales objetivos que caracterizaban el servicio público tradicional, aunque ahora se manifiestan bajo fórmulas más objetivizadas y mensurables. Formulación transmutada de una técnica que, al cabo, obedece a una misma lógica pues, como agudamente recuerda la autora, la versátil —y volátil— idea de servicio público fue antes una *teoría* que una *técnica* jurídica; técnica que se ha ido transformando con el tiempo sobre el trasfondo de una *ideología* de solidaridad cristalizada en Europa bajo el paradigma del Estado social. El servicio universal, «nueva técnica para nuevos tiempos» —en expresión de la autora—, es actualmente uno de los retos más importantes de la dogmática iuspublicista y, a mi juicio, de los más necesitados de una construcción sistemática de carácter general, inducida de los distintos sectores liberalizados donde la técnica de servicio universal se manifiesta (transportes, abastecimientos energéticos, sector postal, etc.),

que anude de forma estable y natural el «servicio universal» y las «obligaciones de servicio público» al artículo 128.2 de la CE. En este sentido, me atrevo a afirmar que las conclusiones del libro compelen a Matilde CARLÓN —por una suerte de autoemplazamiento— a dar un paso adelante en este sentido. Tiene todo lo necesario para ello: una sólida formación, gran capacidad de trabajo, claridad de ideas y brillantez expositiva, como sobradamente demuestra en este libro.

Juan Antonio CARRILLO DONAIRE
Universidad de Sevilla

CASAS BAAMONDE, M. E., y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.): *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Ed. La Ley-Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, 2.907 págs.

En esta recensión pretendemos dar noticia de un libro que, a pesar de su reciente aparición, es ya bien conocido en los corrillos del Derecho público español, tal ha sido su impacto y su éxito. Me refiero a los *Comentarios a la Constitución Española* que, dirigidos por la actual Presidenta del Tribunal Constitucional y por uno de sus ilustres ex Presidentes, y coordinado por Mercedes PÉREZ MANZANO e Ignacio BORRAJO INIESTA, han aglutinado a un destacado ramillete de juristas relacionados íntimamente con el Tribunal Constitucional (letrados, magistrados, fiscales, abogados del Estado), con la audaz intención de glosar la letra y el desarrollo jurídico posterior de nuestra Carta Magna, con ocasión de su treinta aniversario.

Al escribir estas líneas me vienen a la memoria las sabias palabras de Hans KELSEN cuando diferenciaba entre Constitución formal y material: «*La Constitución realmente efectiva de una comunidad política no tiene por qué corresponder necesariamente con su Constitución escrita*»*. Es cierto que todos los pueblos han tenido formas

* H. KELSEN, *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, 1995, pág. 269.