

aspectos relacionados con las infraestructuras ferroviarias. Así, la nueva Ley regula la administración de las mismas y encomienda su gestión a la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), que cambia de denominación y pasa a llamarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), integrándose en su estructura el antiguo gestor de infraestructuras (GIF). El ADIF es dotado de personalidad jurídica propia, siendo una entidad pública empresarial que podrá construir, de acuerdo con las directrices que le marque el Ministerio de Fomento, las infraestructuras ferroviarias con cargo a sus propios recursos o a recursos ajenos.

Junto a la descripción del concepto de infraestructura ferroviaria e íntimamente ligada a la misma aparece otra figura de nuevo cuño, como es la configuración de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG), que, a diferencia del tratamiento que se daba en la LOTT a la Red Nacional Integrada, en la que se agrupaban elementos tanto de carácter físico como prestacional, en la actual construcción jurídica de la Red se agrupan en torno a la misma elementos de carácter físico exclusivamente.

V

A modo de conclusión, puede señalarse que el libro que acabo de recensionar resulta novedoso y del máximo interés para aquellos que deseen adentrarse en el complejo mundo del sector ferroviario, ya que ofrece una visión detallada y minuciosa del régimen jurídico de uno de los elementos clave de este sector: las infraestructuras ferroviarias.

No me queda más que felicitar a la autora de esta magnífica obra por su saber hacer y rigor en la elaboración de la misma, de la que me atrevo a decir, sin ningún género de duda, constituirá un libro de referencia no sólo en los estudiosos del ferrocarril en particular, sino también en los del Derecho Administrativo en general.

Javier GUILLÉN CARAMÉS
Universidad Rey Juan Carlos

RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO, Juan Luis: *Integración o desmoronamiento. Crisis y alternativas del Sistema Nacional de Salud español* (Prólogo de Juan Carlos RODRÍGUEZ IBARRA), Fundación Alfonso Martín Escudero y Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, 502 págs.

Pocas personas conocen los entresijos de nuestro sistema sanitario como Juan Luis RODRÍGUEZ-VIGIL, protagonista destacado del cambio operado en el ámbito de la salud pública en la década de los ochenta del pasado siglo, en tanto que Consejero del ramo de una Comunidad modélica en este punto, como la asturiana, de la que, más tarde, llegaría a ser Presidente.

Estando acreditada la presencia del autor de este libro, durante años, en la primera línea de combate por una sanidad universal y de calidad, lo que otorga una presunción irrefutable de autoridad en la materia, me atrevo a añadir, como complemento para quien no lo conozca, que, pese a su compromiso político, es persona crítica, objetiva y de una enciclopédica formación cultural, en la que viene destacando como jurista, historiador e incluso etnógrafo.

La obra, lo que es una garantía adicional, se enmarca dentro del conjunto de obras promovidas desde la *Fundación Alfonso Martín Escudero*, que, bajo la dirección del profesor Ramón PARADA, viene prestando atención monográfica a los grandes retos del Estado español y de los servicios públicos. Y, ciertamente, este trabajo sobre nuestro Sistema Nacional de Salud (SNS) desborda los cauces de un simple estudio organizativo o de un análisis de eficiencia. Es un diagnóstico, muy bien fundamentado, de una de las pilas fundamentales del Estado de bienestar y de su cada vez más costoso, en todos los órdenes, encaje en nuestro modelo territorial.

Ese carácter neurálgico de la materia es resaltado por el ilustre prologuista, Juan Carlos RODRÍGUEZ IBARRA, quien, tras destacar que el autor no puede ser considerado un heterodoxo autonómico, aunque, como tantos, no esté en la ortodoxia actual del partido en el Gobierno, en el que ha militado desde muy joven, reflexiona sobre los aciertos del modelo democrático instaurado con la Constitución de

1978, particularmente desde los principios de pluralismo y diversidad. Pero también denuncia la filosofía de algunos de los cambios autonómicos de la última etapa y el riesgo de una insolidaridad territorial donde «cada uno piense en su parte y no haya nadie que esté dispuesto a pensar en el todo. Que, en definitiva, vayamos a un proceso donde la suma sea cero, es decir, que ganen las partes y pierda el todo», con la consiguiente quiebra de la cohesión territorial. Particularmente, cita algún *dislate* de lo que entiende como la búsqueda de una alternativa, como radical seña identitaria, al Sistema Nacional de Salud. Y precisa: «lo siguiente está cantado: misiles que van directamente a la línea de flotación del sistema único sanitario español», como ha ocurrido, paradigmáticamente, en el conocido caso de «la ruptura —de hecho— del calendario vacunal obligatorio y único (...) hito que marca un antes y un después en la responsabilidad de cohesión y coordinación del Gobierno de España (...) puesto que los virus y bacterias no conocen las fronteras autonómicas». Ese «disparate», propiciado por alguna Comunidad Autónoma que decide imponer algunas vacunas que no han sido aprobadas por la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del SNS, «rompe el todo, debilitando al conjunto que aparece como la suma de partes, debilitando consecuentemente al todo y a las partes», devaluando las bondades originales del Título VIII de la Constitución.

RODRÍGUEZ-VIGIL, que analiza los orígenes de la sanidad pública desde la Beneficencia a la creación del Seguro Obligatorio de Enfermedad, no duda en defender el principio descentralizador y la ampliación de coberturas y carteras de las últimas décadas: «la mejora de la calidad asistencial y de las instalaciones y medios sanitarios ha sido, incluso, espectacular en las Comunidades que tenían menor dotación sanitaria como Extremadura, Castilla-La Mancha o Galicia y, en general, con independencia ya de regiones o nacionalidades, en todas las comarcas alejadas de los centros urbanos de mayor relevancia regional o provincial».

Pero partiendo de esa premisa mayor, incontestable a su entender, matiza que «ese proceso ha determinado, no obstan-

te, la existencia de notorias y, a veces, excesivas redundancias y duplicaciones y también ha dificultado el establecimiento de nuevos centros sanitarios de referencia supracomunitaria, cuya necesidad resulta evidente si se tienen en cuenta las enormes diferencias de tamaño que existen entre las Comunidades Autónomas españolas». No en balde, como recuerda, varias se sitúan por debajo del millón de habitantes y «no alcanzan los tamaños mínimos que se han estandarizado para la autosuficiencia sanitaria, ya que por elementales criterios de racionalidad y de eficiencia económica no es posible ofertar todo para todos en todas partes». Otras se encuentran en el límite justo de ese convencional millón de habitantes «que define el espacio poblacional en el cual parece posible ofertar un aseguramiento sanitario suficientemente amplio».

Aunque reiterando que el balance ha sido positivo en cuanto al aumento de la cobertura asistencial, el autor no quiere omitir una apreciación poco resaltada: en el despliegue de recursos sanitarios en las zonas más alejadas y discriminadas tuvo «un protagonismo determinante el INSA-LUD centralizado, algo que no se suele destacar». Recuérdese que, en virtud del distinto ritmo de asunción competencial, este organismo gestionó la sanidad del 41% de la población española hasta el final del año 2001. La diversidad de mecanismos constitucionales de acceso al autogobierno y la tardanza en dar cumplimiento a las previsiones ampliatorias del artículo 148.2 en relación con el 149.1.16.^a y 17.^a de la Constitución propiciaron que, durante años, existiera una zona INSALUD igual que subsistía un territorio MEC. Quizá la futura asimetría que comienza a dibujarse, y de la que el autor hace un análisis desde su campo de estudio, pueda propiciar nuevas islas de gestión estatal en otros títulos competenciales de envergadura.

El autor, que a lo largo de siete capítulos no rehúye el análisis de temas complejos y espinosos como la universalidad y gratuidad de los servicios, la disgregación de las políticas de personal (incluido el campo retributivo) o los problemas recurrentes de financiación, tampoco esquiva la aplicación de las teorías sobre el federalismo asimétrico. Un debate doctrinal que

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.