

# DEMOCRACIA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN INTELIGENTES EN TIEMPOS CRÍTICOS

Coordinadores

Gema Sánchez Medero

Oliver Soto Sainz

María José García Solana

Segundo Valmorisco Pizarro

Gema Pastor Albaladejo



# **DEMOCRACIA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN INTELIGENTES EN TIEMPOS CRÍTICOS**



# **DEMOCRACIA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN INTELIGENTES EN TIEMPOS CRÍTICOS**

Coordinadores

**Gema Sánchez Medero**

**Oliver Soto Sainz**

**María José García Solana**

**Segundo Valmorisco Pizarro**

**Gema Pastor Albaladejo**

COLEX 2025

Copyright © 2025

**Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) garantiza el respeto de los citados derechos.**

**Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.**

**Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web [www.colex.es](http://www.colex.es) un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.**

© Gema Sánchez Medero	© Achilleas Manthos	© Artur Rubinat Lacuesta
© Oliver Soto Sainz	© Mario Cruz Chavarría Suárez	© Lenin Eduardo Guerra García
© María José García Solana	© Gabriel Pérez Pérez	© Rocío Blas Morato
© Segundo Valmorisco Pizarro	© Miguel Cabanillas Sanz	© Mónica Puente Regidor
© Gema Pastor Albaladejo	© Daniel del Valle-Inclán Rodríguez de Miñón	© Marcin Roman Czubala Ostapiuk
© Aida Vizcaíno Estevan	© Carlos Fernández-Espinar Muñoz	© M. Mercedes Guinea Llorente
© Isabel Hernández San Juan	© Bernardo Navarrete Yáñez	© Óliver Soto Sainz
© Norberto Quintana Guidotti de Ornelas	© Franco Renato Danós Lezama	© Consuelo Laiz Castro
© Anderson José Sant	© Jairo Vargas León	© Javier Pinazo Hernandis
© José David Copete Narváez	© Giselle González	© Julio David Moreno Prieto
© Williane Isidoro da Silva	© Cecilia Schneider	© Francisco Javier Saavedra Macías
© Raimundo Nonato Rodrigues	© Ana Belén Gómez Díaz	© Antonio L. Perdigón
© Tatiana Tomie Onuma	© Elena Robles Peña	© Anna De Oliveira
© Javier Hernández Díaz	© Santiago Juan Manuel Herrera	© Luiz Fernando Macedo Bessa
© Bárbara Prummer Arabaolaza	© Héctor Iglesias Sevillano	© Francesc Sánchez Lobera
© Celia Díaz Catalán	© Ana Romão	© Jordi Oliver Alberich
© Moisés Ruiz	© Maria da Saudade Baltazar	© Juan Carlos Fernández Cela
© Alejandro Corral Sastre	© Sara Silva	© Borja Macías Urbano
© Regina Linden Ruaro	© Luís Baptista	© Fernando Martínez Arribas
© Verónica López Blasco	© Iván Díez Fernández	© Jana Swysen-González

© Editorial Colex, S.L.  
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)  
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)  
[info@colex.es](mailto:info@colex.es)  
[www.colex.es](http://www.colex.es)

# SUMARIO

1. ¿QUÉ NOS PUEDE ENSEÑAR UN HUMEDAL PERIURBANO MEDITERRÁNEO SOBRE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS? .....	11
<i>Aida Vizcaíno Estevan</i>	
2. DE AMBICIÓN CLIMÁTICA EUROPEA A TRANSICIÓN ECOLÓGICA VACILANTE .....	23
<i>Isabel Hernández San Juan</i>	
3. LA PRECARIEDAD DE LAS RELACIONES LABORALES, CRISIS SOCIOCLIMÁTICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SUR-GLOBAL: EL CASO DEL SUR DE BRASIL .....	37
<i>Norberto Quintana Guidotti de Ornelas</i>	
<i>Anderson José Sant</i>	
<i>Anna de Oliveira</i>	
4. LAS COMUNIDADES Y SU ROL ESTRATÉGICO EN LA TRANSICIÓN: LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA (ZRC) Y LOS TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS (TECAM) EN COLOMBIA .....	45
<i>José David Copete Narváez</i>	
5. EXISTENCIA O NO DE SOSTENIBILIDAD EN MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DE PERNAMBUCO EN BRASIL CON RECURSOS DEL FONDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL NORDESTE (FNE) .....	69
<i>Williane Isidoro da Silva</i>	
<i>Raimundo Nonato Rodrigues</i>	
6. EDAD, DISCRIMINACIÓN Y DESINFORMACIÓN: LOS RIESGOS DEMOCRÁTICOS DEL EDADISMO POLÍTICO Y DIGITAL. EL CASO DEL 8 DE ENERO DE 2023 EN BRASIL. ....	83
<i>Tatiana Tomie Onuma</i>	
7. EL LABERINTO DE DÉDALO: CONSTRUYENDO ESTRATEGIAS CONTRA LA DESINFORMACIÓN .....	103
<i>Javier Hernández Díaz</i>	
8. LIMITACIONES DE LA ALFABETIZACIÓN MEDIÁTICA CONTRA LA DESINFORMACIÓN EN LA ERA DIGITAL .....	121
<i>Bárbara Prummer Arabaolaza</i>	
<i>Celia Díaz Catalán</i>	

## SUMARIO

<b>9. ÉTICA Y VALORES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL LIDERAZGO EN TIEMPOS CRÍTICOS</b> .....	135
<i>Moisés Ruiz</i>	
<b>10. LAS MULTAS AL SECTOR PÚBLICO EN PROTECCIÓN DE DATOS: UN ESTUDIO GENERAL</b> .....	143
<i>Alejandro Corral Sastre</i> <i>Regina Linden Ruaro</i>	
<b>11. ¿QUIÉN DEBE SER AHORA LA INTELIGENTE?</b> .....	171
<i>Verónica López Blasco</i>	
<b>12. LA NUEVA EXTREMA DERECHA EN GRECIA</b> .....	193
<i>Achilleas Manthos</i>	
<b>13. CRISIS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO: UN ANÁLISIS BICENTENARIO DE DESAFÍOS Y EVOLUCIÓN</b> .....	203
<i>Mario Cruz Chavarría Suárez</i> <i>Gabriel Pérez Pérez</i>	
<b>14. LA ABDICACIÓN TÁCITA COMO MECANISMO DE CONTROL PARA UN REY NO SUJETO A RESPONSABILIDAD</b> .....	217
<i>Miguel Cabanillas Sanz</i>	
<b>15. DINÁMICAS DE TRANSPARENCIA EN LA CASA REAL Y EN EL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES DEL REY</b> .....	237
<i>Daniel del Valle-Inclán Rodríguez de Miñón</i>	
<b>16. UNA PROPUESTA DE RECONSIDERACIÓN DE LOS SECTORES QUE DEBEN INCLUIRSE EN LA CATEGORÍA DE «SECTORES ESTRATÉGICOS EN RED»: CARACTERES Y RAZONES DE SU JUSTIFICACIÓN</b> .....	255
<i>Carlos Fernández-Espinar Muñoz</i>	
<b>17. SOBRE LA TRANSPARENCIA. UNA DISCUSIÓN CONCEPTUAL</b> .....	277
<i>Bernardo Navarrete Yáñez</i>	
<b>18. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PROCEDIMIENTO DE ACREDITACIÓN DEL PROFESORADO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA ANECA</b> .....	295
<i>Franco Renato Danós Lezama</i>	
<b>19. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD HÍDRICA DEL PÁRAMO DE SANTURBAN – COLOMBIA</b> .....	309
<i>Jairo Vargas León</i>	
<b>20. PERCEPCIONES DE GÉNERO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b> .....	325
<i>Giselle González</i> <i>Cecilia Schneider</i>	

## SUMARIO

21. LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS NACIONALES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL ..... 335  
*Ana Belén Gómez Díaz*
22. ASISTENCIA PERSONAL EN SALUD MENTAL: POR UNA VIDA INDEPENDIENTE. .... 359  
*Elena Robles Peña*
23. LA INCIDENCIA JURÍDICA EN LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA. LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EVITAR LOS DÉFICITS DE INFRAESTRUCTURA CRÓNICOS..... 369  
*Santiago Juan Manuel Herrera*
24. EL DOMINIO PÚBLICO EN LOS SECTORES REGULADOS: PERSPECTIVAS ACTUALES. . 385  
*Héctor Iglesias Sevillano*
25. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SAÚDE MENTAL: ¿QUO VADIS? ..... 397  
*Ana Romão*  
*Maria da Saudade Baltazar*  
*Sara Silva*  
*Luís Baptista*
26. SUFRIMIENTOS PSÍQUICOS Y TRABAJOS ASALARIADOS ..... 413  
*Iván Díez Fernández*
27. EXPLORANDO LA POLICÍA COMUNITARIA COMO INNOVACIÓN SOCIAL. GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, NECESIDADES SOCIALES, CAMBIO SOCIAL Y DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN. LOS CASOS DE BADALONA Y PAMPLONA (ESPAÑA). .... 421  
*Artur Rubinat Lacuesta*
28. DISCRECIONALIDAD, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CORRUPCIÓN EN LA BUROCRACIA DE NIVEL DE CALLE. UN ESTADO DEL ARTE ..... 441  
*Lenin Eduardo Guerra García*  
*Rocío Blas Morato*
29. COMPLETAR EL MERCADO ÚNICO: UN CAMINO HACIA LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE ..... 461  
*Mónica Puente Regidor*  
*Marcin Roman Czubala Ostapiuk*
30. UNA NUEVA ETAPA EN LA INTEGRACIÓN: EL DESAFÍO DE REFORMAR LA UNIÓN PARA PERMITIR LA AMPLIACIÓN ..... 471  
*M. Mercedes Guinea Llorente*
31. RESULTADOS ELECTORALES EN LA UNIÓN EUROPEA Y SUS EFECTOS EN LA GOBERNABILIDAD ..... 493  
*Óliver Soto Sainz*  
*Consuelo Laiz Castro*

SUMARIO

32. HACIA UN TALENTO RADICALMENTE NUEVO DESDE LO ONTOLOGICO Y EPISTEMOLOGICO..... 519  
*Javier Pinazo Hernandis*
33. RETOS Y OPORTUNIDADES DE LOS CONCESIONARIOS ANTE EL NUEVO MARCO ESTRATÉGICO DEL SISTEMA PORTUARIO DE TITULARIDAD ESTATAL ..... 549  
*Julio David Moreno Prieto*
34. LA EVIDENCIA EMPÍRICA CÓMO FUNDAMENTO DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN AL EMPLEO EN PERSONAS CON TRASTORNO MENTAL GRAVE: COLABORACIÓN ENTRE FAISEM Y LA UNIVERSIDAD ..... 565  
*Francisco Javier Saavedra Macías*
35. EL ASISTENTE PERSONAL COMO FIGURA PROFESIONAL EN EL COLECTIVO DE PERSONAS CON TRASTORNO MENTAL GRAVE ..... 579  
*Antonio L. Perdigón*
36. NUEVOS ACTORES Y EQUILIBRO DE FUERZAS: EL BRICS BAJO UN ANÁLISIS CRÍTICO ESTRUCTURALISTA..... 597  
*Anderson José Sant*  
*Anna De Oliveira*  
*Luiz Fernando Macedo Bessa*
37. EL DESORDEN MUNDIAL EN UN MUNDO MULTIPOLAR AGRESIVO ..... 609  
*Francesc Sánchez Lobera*
38. EL ROL ESTRATÉGICO DE LAS CIUDADES EN LA GUERRA CONVENCIONAL MODERNA: INNOVACIÓN, DEFENSA Y POSICIÓN GEOGRÁFICA..... 619  
*Jordi Oliver Alberich*
39. GEOGRAFÍA Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES DE CAPITAL: UN DESAFÍO PARA LA INTELIGENCIA FINANCIERA ..... 633  
*Juan Carlos Fernández Cela*
40. LAS CONSECUENCIAS INTERNACIONALES DE LA GUERRA DE UCRANIA: ¿HACIA UNA NUEVA GUERRA FRÍA? ..... 655  
*Borja Macías Urbano*
41. LAS TRANSICIONES DE PORTUGAL Y GRECIA A LA DEMOCRACIA: INFLUENCIA DE LA GEOPOLÍTICA Y EJEMPLOS PARA EL CONTEXTO GLOBAL ACTUAL ..... 675  
*Fernando Martínez Arribas*
42. GUERRA Y CONFLICTOS EN EL SIGLO XXI: EL PAPEL DEL TERRORISMO COMO POSIBLE FORMA DE GUERRA ..... 691  
*Jana Swysen-González*

# **UNA PROPUESTA DE RECONSIDERACIÓN DE LOS SECTORES QUE DEBEN INCLUIRSE EN LA CATEGORÍA DE «SECTORES ESTRATÉGICOS EN RED»: CARACTERES Y RAZONES DE SU JUSTIFICACIÓN**

**Carlos Fernández-Espinar Muñoz**  
*Universidad Complutense de Madrid*

## **1. Introducción**

Los sectores denominados sectores en red, o sectores regulados, contienen de forma natural serios condicionantes respecto a una efectiva competencia, debido a su tendencia monopolística procedente del carácter unitario de sus grandes infraestructuras de soporte.

La concepción tradicional en esta materia considera que constituyen sectores regulados, sectores como el energético, tanto en su vertiente eléctrica como gasista, las telecomunicaciones, el transporte, el sector postal o ciertos servicios financieros. Sin embargo, no lo serían sectores como el de la alimentación, el farmacéutico o el abastecimiento de agua potable, pese a que su objeto son bienes esenciales.

En los sectores regulados se pretenden conciliar la necesaria regulación «para la competencia», junto con la universalidad de los productos y servicios que tienen por objeto, con una clara función garantista y social para todos los ciudadanos, y especialmente para los considerados vulnerable.

En los sectores donde existe una red de acceso complejo y unitaria, como en la energía, telecomunicaciones, y algunas modalidades de transporte como el ferroviario, sólo es posible un régimen de competencia a través de una adecuada e intensiva regulación con el fin de adecuar el acceso de todos los operadores a dichas infraestructuras.

Las cuatro características de estos sectores, de acuerdo con la mayoría de la doctrina, son las siguientes:

1. Sectores estratégicos de actividad económica «en red»;
2. Su prestación se realiza en régimen de libre mercado;
3. Una regulación o intervención de diseño del sistema especialmente intensiva ya que se produce en relación con ámbito y sectores que eran prestados anteriormente en régimen de monopolio;
4. Tiene como fin último un enfoque garantista que persigue la universalidad del servicio, especialmente respecto a los colectivos vulnerables, por lo que se imponen obligaciones de servicio público.

La clara evolución en todos estos sectores hacia una apertura ha conseguido la entrada de numerosos operadores, así como una enorme mejora tecnológica con la realización de grandes inversiones consiguiendo un mercado abierto a la competencia.

Por todo ello, varios de los sectores o subsectores que tradicionalmente se han incluido en esta categoría, consideramos que ya no encajan en la misma por las razones que expon-dremos en cada uno de ellos, debiendo ser más coherentes en el concepto, caracteres y consecuencias de su inclusión en dicha categoría.

Por último, hay que tener en cuenta además los claros y notorios principios en favor de la libertad de mercado y excepcionalidad de las prohibiciones o restricciones en la regu-lación de las actividades económicas que viene estableciendo desde hace años la Unión Europea y la jurisprudencia, tanto europea como nacional, por lo que es una razón a tener muy en cuenta en orden a tener un concepto estricto de los sectores que deben conside-rarse como «regulados» o, «estratégicos en red».

## **2. Deslinde positivo y negativo de los sectores regulados**

La categoría que se viene denominando «sectores regulados», únicamente tendría apli-cación cuando concurren en una actividad económica los cuatro caracteres antes men-cionados, relativos a: i) sector estratégico en red, ii) prestación en libre mercado, iii) diseño desde su mismo origen e iv) imposición de obligaciones de servicio público, ya que es noto-rio que la regulación, en sentido genérico, existe en todos los sectores de las actividades económicas y sociales.

En efecto, en todas las actividades debe existir una regulación que atienda a la pre-servación y defensa de las razones de interés público superior que en cada momento se establezcan por parte de los Estados con la finalidad de preservar los derechos fundamen-tales de las personas. El concepto de libertad individual termina donde empieza la libertad individual del otro y sus derechos fundamentales.

Corresponde a los Estados como función principal el establecimiento de las garantías para la preservación de las libertades de los ciudadanos, ya que en algún momento van a ser vulneradas. Esta es la verdadera razón de ser de la regulación, ni más ni menos.

En concordancia con lo manifestado hasta el momento, la identificación de estos sec-tores regulados sólo tiene sentido por referencia al concepto «estricto» de regulación que venimos manejando, puesto que, por definición, todos los sectores materiales de actividad social y económica son objeto de regulación. Sin embargo, esa realidad no les convierte, evidentemente, automáticamente en sectores regulados en sentido propio.

En definitiva, los sectores regulados son aquellos que necesitan intrínsecamente de una regulación para la competencia, ya que, sin dicha orientación, no es posible su desarrollo como actividades abiertas a la libre competencia empresarial.

Por consiguiente, en relación con el sentido más estricto de regulación que venimos destacando, debería ser objeto de la misma únicamente lo relativo a la formación de los correspondientes mercados, a facilitar el uso de las infraestructuras en red por parte de todos los operadores y a establecer los mecanismos supervisores y correctores para que dicha finalidad se cumpla.

A continuación, vamos a analizar la competencia de esas características principales en los cinco sectores mencionados anteriormente que, en la concepción tradicional, se con-sideran sectores regulados. Estos cinco sectores son: la energía, el transporte, las teleco-municaciones, los servicios postales y los financieros.

Todas ellas son actividades de interés económico general, existiendo una preeminencia de intereses generales de primer orden que, sin duda, justifican unos niveles de intensidad regulatoria mayor que en las restantes actividades económicas.

### 3. Sector energético

#### 3.1. Sector eléctrico

El sector energético es un campo donde destaca muy especialmente la regulación, puesto que se asienta sobre inequívocas infraestructuras en red, de capacidad limitada y control unitario, que son el camino de paso necesario para todas las actividades de generación y venta de energía.

En este sector, existen un gran número de instalaciones de diverso tipo. Junto con las instalaciones principales de generación, nos encontramos con las relativas a las infraestructuras en red, tales como las líneas de evacuación, las redes eléctricas de alta, media y baja tensión, gaseoductos, oleoductos.

Y todo ello, acompañado de sus instalaciones de transformación, tales como plantas de licuefacción de gas, subestaciones transformadoras, instalaciones de almacenamiento, centrales de regasificación y plantas de refinamiento. Así como con sus conexiones internacionales, que permiten el transporte a o desde otros países.

Todas las infraestructuras descritas, constituyen una inmensa red estratégica y de interés general que es imprescindible para la prestación de los correspondientes servicios energéticos a toda la población.

La adecuada política en esta materia debe estar presidida por la racionalidad y la eficiencia, buscando siempre como objetivo permitir que todos los operadores puedan utilizar las redes existentes con el fin que tengan cobertura universal y capacidad suficiente, evitando duplicar o triplicar las mismas con el gran coste económico, pero también ambiental, que ello supondría.

Como ya hemos mencionado anteriormente los servicios energéticos constituyen un servicio de interés económico general de acuerdo con la normativa de cada uno de los Estados miembros que, según la Unión Europea, son los competentes para realizar esta declaración. Como es evidente, salvo operaciones aisladas, ninguno de los suministros energéticos es posible sin la intermediación de la red.

Todas las instalaciones descritas anteriormente requieren la conexión a la red, tanto para poder verter sus excedentes de generación, como para recibir el apoyo necesario cuando su producción es insuficiente ante los «picos» de demanda o ante los problemas técnicos que puedan producirse.

Precisamente una de las grandes cuestiones pendientes de solucionarse en España es la mejora de las instalaciones de transporte y distribución, en la que los grandes operadores se han comprometido a dedicar grandes inversiones, estableciendo además sistemas de digitalización en las redes.

¿Cuál es uno de los grandes problemas que afecta de manera determinante a la competencia en el ámbito energético, pero de manera esencial en relación con el sector eléctrico?

Consiste en que las grandes redes de distribución de energía son de titularidad privada, por lo que la regulación para la competencia tiene que estar fundamentalmente orientada a facilitar que los diversos operadores puedan extender sus redes de transporte y distribución por todo el territorio y compartan la capacidad de las mismas con las compañías que venden su energía a los consumidores finales.

Las grandes empresas de generación y distribución de energía eléctrica que han estado operando en España de manera monopolística con el reparto de grandes territorios, a partir del proceso de liberalización y regulación para la competencia, se convierten en realidad en «administradores» del suministro eléctrico conducido a través de dichas redes, y no

pueden discriminar a los operadores que solicitan acceso, aunque lógicamente para ello tienen el derecho a percibir unos peajes o derechos de paso que están regulados.

Sin embargo, la regulación para la competencia tiene como finalidad en este ámbito no permitir abusos ni tratos de favor a empresas e instalaciones de su propio grupo, ya que, de hecho, solo existe un pequeño pool de grandes compañías verticalmente integradas de generación, distribución y comercialización, que es el que sustancialmente se reparte el mercado.

Por otra parte, desde hace ya años la regulación establece que su actividad es incompatible con el ejercicio simultáneo de actividades libres conectadas. Así, en relación con la generación de energía, la comercialización y la venta a consumidores finales.

En el caso del transporte, esa incompatibilidad es estricta, existiendo el operador o gestor nacional que es Red Eléctrica de España. Mientras que, en el ámbito de la distribución se permite que los operadores estén integrados a su vez en grandes compañías energéticas, aunque, eso sí de manera imprescindible, mediante la desintegración vertical de las mismas. Lo que conlleva la separación jurídica y funcional a la que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Por otra parte, debemos necesariamente destacar aquí, que en los últimos años en el sector eléctrico se ha producido un giro de 180 grados en el ámbito de la generación con la sustitución de gran parte de las tradicionales instalaciones de generación por las energías renovables.

Con la aprobación del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, el Gobierno español ha establecido unos objetivos muy ambiciosos siguiendo la nueva política estratégica energética de la Unión Europea.

La sustitución de las tradicionales fuentes de generación tales como las centrales térmicas de carbón por las nuevas instalaciones de energía eólica y fotovoltaica, suponen un reto de gran magnitud en relación con un gran número de cuestiones, y en primer lugar en relación con el modelo de desarrollo territorial y urbanístico.

En la última actualización del PNIEC (2023) el Gobierno ha incrementado el objetivo eólico desde los 50.333 MW (lo que se establecía en el primer PNIEC de 2019) hasta los 62.044 (un 23 % más). Más aún aumenta en materia fotovoltaica (FV) pues en el PNIEC actualizado desde 39.181 MW iniciales hemos pasado a los 76.387, lo que supone casi duplicar el objetivo inicial de 2019 y triplicar la potencia fotovoltaica ahora mismo instalada de 25.085 MW.

Este cambio radical en las fuentes de generación eléctrica y que ya empieza a suponer un cambio significativo para cualquier ciudadano en cualquier paisaje de nuestro territorio, igualmente tiene una repercusión significativa en relación con la protección ambiental, que requiere el establecimiento de pautas y estándares jurídicos en la regulación claros y objetivos.

Nos encontramos en el necesario desarrollo e implantación de las instalaciones de energías renovables, significativos problemas en su tramitación administrativa. Y ello se pone de manifiesto muy especialmente en relación con el trámite inicial de evaluación de impacto ambiental del proyecto que se aborda inicialmente junto con la autorización administrativa previa.

Desde el punto de vista jurídico la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, constituye un claro ejemplo de *inexistencia de criterios objetivos y reglados* en la denominada fase técnica de evaluación del proyecto.

Así, por ejemplo, se establece en la Ley, hasta en cinco ocasiones, que el órgano ambiental, sin una motivación-justificación lógica y razonable puede decidir «*poner fin*» a la evaluación y archivar la misma, con las gravísimas repercusiones que ello supone para la

autorización del proyecto por parte del órgano sustantivo competente, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma según la potencia a instalar del proyecto.

En definitiva, todas estas cuestiones comentadas, conforman un nuevo campo de enorme importancia práctica para nuestro Derecho Administrativo que debe ofrecer soluciones adecuadas de manera conjunta para todos los aspectos implicados.

Otra cuestión de enorme relevancia, en el que los últimos años la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha empezado a dictar sentencias es el relativo al «*interés general*» o «*interés público*».

Así, se obliga a las Administraciones Públicas a que la motivación-justificación exhaustiva del proyecto, con su correspondiente modificación del plan urbanístico si fuera necesario, responda al interés general o interés público, sin permitir que en realidad responda al interés privado del promotor en la elección del emplazamiento propuesto por el mismo por su indudable interés patrimonial y económico.

Igualmente mencionar, la creación en 2020 de los denominados *nudos de transición justa* (como nudos de la red de transporte en la denominación del Anexo del RD-ley 23/2020, de 23 de junio) principalmente como respuesta obligada ante el cierre de las centrales térmicas de carbón, con el pionero nudo de transición justa mudéjar en Aragón (Teruel), que es un claro ejemplo de todo lo que venimos comentando.

Estos nudos de transición justa, 23 en total, responden a la necesidad de regulación en este ámbito con el principio de la UE de «no dejar a nadie atrás», estableciendo la obligación de un *desarrollo socioeconómico* para zonas del territorio en España con no sólo el mantenimiento sino la mejora de los puestos de empleo para las personas, como una «imposición» de la regulación en estas materias.

Para terminar, una de las obligaciones de servicio público en el sector eléctrico, que ha tenido una gran litigiosidad por parte de los operadores ha sido la relativa al denominado bono social y su método de financiación objeto de regulación.

El sistema establecido en el artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, disponía inicialmente que esta obligación de servicio público se imponía únicamente a las empresas que realizaban simultáneamente labores de producción, distribución y comercialización, excluyendo por lo tanto a los demás.

Una primera *STS de 24 de octubre de 2016* (rec. 960/2014) estableció que dicho régimen de financiación debía ser declarado inaplicable por resultar incompatible con la exigencia establecida en el artículo 3.2 de la directiva 2009/72/CE «*por vulnerar el principio de proporcionalidad* en cuanto hace recaer la carga de financiación sobre determinados agentes del sistema eléctrico, con exclusión de otros, de manera indefinida y sin ningún tipo de medida compensatoria».

Esta sentencia ha tenido un largo recorrido posterior, ya que el Gobierno acudió al Tribunal Constitucional mediante recurso de amparo contra la misma. El Tribunal Constitucional anuló inicialmente la misma en su *STC 37/2019 de 26 de marzo* por vulneración del derecho a un proceso público con todas las garantías (artículo 24.2 CE) ordenando la retroacción de las actuaciones al momento anterior al de dictar sentencia.

Por su parte, el Tribunal Supremo, mediante *Auto de 10 de julio de 2019*, planteó cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la debida interpretación del citado artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE. El TJUE en su *Sentencia de la Sala Quinta de 14 de octubre de 2021* (asunto C-683/19) confirmó los argumentos y fundamentación en la materia contenidos en la mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2016.

Del interesantísimo contenido y doctrina de la sentencia del TJUE, destacamos lo relativo a la cuestión del criterio de elección que debe seguir el legislador nacional para determinar el método de financiación entre los operadores del coste de dicho bono social.

Establece así la sentencia que la Directiva se opone a que *el coste de la financiación* del bono social se haga recaer únicamente en las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica.

Establece que «el criterio que, elegido por el legislador nacional para distinguir entre las sociedades que deben asumir ese coste y aquellas que quedan totalmente eximidas de hacerlo, *conduce a una diferencia de trato* entre las distintas sociedades que operan en ese mercado *que no está justificada de manera objetiva*».

Posteriormente, debemos reseñar aquí la existencia de una serie de recientes *sentencias del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2022, 28 de febrero de 2022, 1 de marzo, 10 de marzo y 28 de marzo de 2022*, cuyo objeto es la impugnación del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre (y que es el desarrollo reglamentario del Real Decreto-Ley 7/2016 en esta materia), por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, y que desarrolla el *nuevo régimen de financiación del bono social*, y que constituye nada menos ya que la tercera regulación que se realiza desde su creación en 2009.

Este tercer nuevo régimen fue establecido mediante el Real Decreto-Ley 7/2016, de 23 de diciembre, que dio nueva redacción al artículo 45.4 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico.

Pues bien, sorprendentemente este Real Decreto-ley estableció imponer la obligación de financiación de dicho bono social únicamente a las empresas comercializadoras que operaban en el sector eléctrico.

Como no podía ser de otra manera, el Tribunal Supremo en las citadas sentencias *declara la nulidad* de los artículos correspondientes a esta cuestión del Real Decreto 897/2017 mencionado y declara inaplicable el régimen de financiación del bono social, establecido a su vez en el artículo 1.3 del Real Decreto-Ley 7/2016, por resultar incompatible con las Directivas relativas al mercado interior de la electricidad, por vulneración tanto del principio de no discriminación como del requisito de motivación-justificación.

Finalmente señalar que, como consecuencia de los anteriores pronunciamientos de las mencionadas sentencias del Tribunal Supremo, el Gobierno se ha visto obligado, mediante el Real Decreto-Ley 6/2022 de 29 de marzo, a establecer un *nuevo modelo de financiación en el que ya participan todas las empresas que llevan a cabo las actividades de la cadena de suministro de energía eléctrica*, así como los consumidores directos en el mercado que reglamentariamente se establezcan, según un porcentaje por actividad y valores unitarios de reparto, en aplicación de la nueva redacción dada al artículo 45.4 de la reiterada Ley 24/2013 del Sector Eléctrico.

El sector eléctrico contiene y reúne todas las características que podemos encontrar en otros sectores regulados, o «sectores de interés estratégico en red», como son:

- a) Su carácter estratégico y la disposición en red.
- b) La liberalización después de una extensa etapa de monopolio, y la apertura a la competencia en modalidad de separación de actividades como son la generación, transporte, distribución y comercialización.
- c) La destacada presencia del mismo en la política general de la Unión Europea, como eje central del resto de políticas sectoriales, su consideración como Sector de Interés Económico General, y la transversalidad de su servicio al resto de sectores económicos.
- d) El gran número de sentencias judiciales interpretando los diferentes conflictos y límites entre los diferentes intereses en juego.
- e) La imposición de obligaciones de servicio público, y
- f) La gran inversión financiera requerida que deriva en un interés litigador por parte de los inversores en contra de las decisiones regulatorias.

### 3.2. Sector del gas

El papel del gas en la producción energética en España tiene un carácter básico y estratégico. La *demanda de gas* se encuentra en diferentes usos, de los cuales debemos destacar los siguientes por orden de volumen:

1. Industrial, donde es la segunda fuente de energía empleada por detrás de la electricidad. Actividades como todas aquellas donde intervenga la metalurgia, productos químicos, refinerías, cementeras, papeleras, etc. Resulta común el aprovechamiento del calor que se desprende en estos procesos industriales para la generación de electricidad en cogeneración.
2. Comercial y doméstico, donde el abastecimiento de calefacción, cocina y agua caliente resultan básicos para la calidad de vida en el hogar y en la prestación de servicios comerciales en edificios de todo tipo.
3. Generación de electricidad en centrales de ciclo combinado, donde el calor derivado de la combustión del gas produce vapor de agua que mueve turbinas y produce dicha electricidad. Cabe destacar que, en relación con las energías renovables, ésta es mucho más flexible en su operación, no dependiendo de eventos meteorológicos, teniendo por ello una mayor gestionabilidad, fundamental para la garantía de la continuidad de suministro de electricidad. Por otra parte, en relación con la energía nuclear, presenta la ventaja de ser más flexible en cuanto su puesta en funcionamiento y parada, ya que la nuclear debe encontrarse siempre activa por la dificultad de su puesta en funcionamiento. Por último, también presenta ventajas respecto a los combustibles fósiles, al emitir una menor cantidad de gases de efecto invernadero. Por lo que el conjunto de ventajas que presenta en relación con el resto de las fuentes de electricidad son evidentes y merece un puesto indiscutible en el mix nacional.
4. Como materia prima, vehículos y uso marítimo.

Desde 1985 hasta 2008 el consumo de gas fue aumentando año a año en España, sin embargo, la crisis económica operó como un cambio de tendencia a partir del cual la demanda de gas se redujo considerablemente.

Además de dicha reducción, también cambiaron los usos a los que se destina el gas, reduciéndose a la mitad el porcentaje total destinado a generación de electricidad en 2016, pasando de un 40 a un 20 % aproximadamente. A eso debemos sumarle una drástica disminución en la cantidad de electricidad cuantitativamente producida a partir de gas en las centrales de ciclo combinado, pasando de 150 TWh a 60 TWh, una tercera parte.

La regulación del sector gasista, al compás del sector eléctrico, desde 1998 se ha fijado como objetivo principal, la *liberalización y la estabilidad del marco regulatorio*.

Los *principios* que desarrollan estos fines los encontramos en la *Directiva 98/30/UE* traspuesta al plano nacional por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y en el resto de modificaciones y actualizaciones que se han ido produciendo hasta la última *Directiva 2021/1788, de 13 de junio*. Los desarrollamos a continuación:

1. En primer lugar, destacamos la *separación de actividades reguladas* y aquellas otras que operan en un régimen de libre competencia. Al igual que en el sector eléctrico, existen segmentos del proceso de suministro que consisten en economías de escala y suponen monopolios naturales. Así, la regasificación, almacenamiento básico, transporte y distribución se despliegan sobre una red rígida y única donde la competencia no es posible ni eficiente por la unicidad de las redes e infraestructuras.

Ello provoca la necesidad de separar dichas actividades de la libre competencia y reservarlas a un sistema de ingresos regulados. Por otra parte, en ese esfuerzo de

liberalizar el sector en la medida de las posibilidades existentes, las actividades como el aprovisionamiento y la comercialización sí que se prestan en régimen de libre competencia y escapan del sistema de precios fijados por la regulación.

Junto con la diferenciación de actividades abiertas a la competencia y las que no lo están, al igual que en el sector eléctrico, acompaña a esta medida la separación funcional y contable de actividades dentro del mismo grupo empresarial, para evitar prácticas anticompetitivas.

2. En segundo lugar y sobre la base anterior, el *derecho de acceso* de terceros a las redes e infraestructuras gasistas de forma transparente, objetiva y no discriminatoria a cambio de una contraprestación económica en forma de peajes y cánones. Ambas figuras han sufrido la condición de déficits de tarifa por errores en el cálculo de peajes y cánones y cantidad de demanda, lo que ha provocado numerosas reformas con el fin de mejorar la sostenibilidad económica del sector. Y, en relación con la *retribución de las actividades reguladas* referidas anteriormente, su establecimiento responde a los criterios de empresa eficiente y bien gestionada, calculando las retribuciones reguladas por periodos de seis años y con una metodología de cálculo común a las instalaciones básicas, a los que debemos añadir el de rentabilidad razonable además de la recuperación de las inversiones.
3. Por último, en tercer lugar, encontramos las *obligaciones de servicio público*, que se imponen sobre la base de la consideración del sector como Servicio de Interés Económico General, en cumplimiento del mandato relativo a garantizar que los clientes domésticos y pequeñas empresas tengan derecho a un suministro de gas natural de una calidad determinada y con unos precios asequibles, contenido en la Directiva 2009/73/UE y previamente en el Directiva 2004/67/UE.

Expresión de ello, es la obligación de servicio público «Suministro de Último Recurso», entendida como el derecho de los pequeños consumidores al suministro de gas bajo las Tarifas de Último Recurso, que consisten en los precios máximos y mínimos fijados por la regulación que se podrán cobrar a los consumidores, por los Comercializadores de Último Recurso, empresas comercializadoras designadas por el Gobierno.

Y, por otra parte, la obligación de servicio público «Bono Social Térmico», consistente en la concesión directa de una ayuda destinada a compensar los gastos necesarios de las familias vulnerables en relación con la energía requerida por la calefacción, agua caliente o cocina.

Comparte con el bono social eléctrico la identidad de los consumidores vulnerables que se pueden acoger a esta ayuda pero varía completamente la modalidad de financiación y naturaleza. Así, el eléctrico consiste en un descuento sobre la tarifa regulada y su financiación corre por parte de los operadores del sector, sin embargo, el térmico resulta una ayuda directa pagada de forma anual y se encuentra financiada por los Presupuestos Generales del Estado.

De todo lo anterior, podemos concluir que el sector gasista comparte, junto con el eléctrico, las notas fundamentales que caracterizan a un sector como regulado y que ya hemos reiterado:

- a) Su carácter estratégico y la disposición en red
- b) La liberalización después de una extensa etapa de monopolio, y la apertura a la competencia en modalidad de separación de actividades como son el aprovisionamiento, la regasificación, el almacenamiento básico, el transporte, la distribución y la comercialización.
- c) El papel fundamental por sus características únicas en el mix energético, aunque la electrificación ostente el papel principal por objetivos y volumen en la política

energética europea, su consideración como Sector de Interés Económico General, así como la necesidad de variadas actividades económicas y domésticas de su suministro.

- d) Y la imposición de obligaciones de servicio público, tanto en forma de tarifas reguladas como de ayudas directas a los colectivos vulnerables.

## 4. Sector del transporte

En el ámbito de los transportes, nos encontramos con una situación doble de partida dado que se trata de infraestructuras cuya titularidad son bienes de dominio público. Partiendo de esta situación característica de dichos bienes pasamos a continuación a analizar los diferentes subsectores de los mismos.

Podemos clasificar el sector de los transportes en primer lugar en función de su diversa naturaleza, así nos encontramos con el transporte terrestre, aéreo y marítimo y, en segundo lugar, el transporte en sus diversas modalidades anteriores puede tener un ámbito espacial muy diverso. Así, el transporte urbano e interurbano, nacional e internacional.

Con carácter general, una primera cuestión a tener en cuenta consiste en la regulación para la competencia entre los distintos medios de transporte en las que las decisiones del regulador tienen una gran importancia.

### 4.1. Transporte por carretera

Un claro ejemplo de esta cuestión los constituye el conocido conflicto entre el *sector del taxi y el de las licencias VTC por el mismo segmento del transporte*. En relación con el marco jurídico estatal hay que tener en cuenta que hasta el año 2009 solo podía expedirse una autorización VTC por cada licencia de taxi, pero la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, suprimió esa limitación, generándose un notable incremento de las solicitudes de autorizaciones VTC.

La posterior Ley 9/2013, de 4 de julio, no restableció directamente la relación 1/30 pero permitió que fuese restaurada reglamentariamente, lo que tuvo lugar mediante el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre, que estableció de nuevo ese ratio 1/30, adquiriendo rango de ley con la aprobación del posterior Decreto Ley 3/2018, por el que se modificó el artículo 48.3 relativo al arrendamiento de vehículos con conductor, contenido en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Lo que aquí nos interesa destacar es si la limitación en la regulación de una ratio entre las licencias de taxi y los VTC responde o no a los parámetros exigidos por la Unión Europea en materia de competencia.

Pues bien, la muy relevante *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de junio de 2023*, analiza las dos cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un recurso contencioso, relativas a la doble autorización y a la ratio 1/30.

En relación a la «doble autorización», sus consideraciones responden a la aplicación del principio de *subsidiariedad*, en el sentido literal del término, que corresponde a la Entidad Local Área Metropolitana de Barcelona y quien tiene la competencia para decidir establecer una segunda autorización si existen ciertos problemas locales que la autorización nacional no resuelve:

«No cabe duda de que la situación de cada ciudad o aglomeración de la Unión es diferente cuando se abordan problemas locales como el tráfico o la contaminación. Por

lo tanto, los elementos que no se incluyen ni se contemplan en el marco de la expedición de una autorización nacional pueden ser abordados, en principio, mediante la expedición de una autorización local. Esto constituye un ejemplo práctico de «subsidiariedad», en el sentido literal y no técnico del término».

Y, en relación a la segunda cuestión, relativa a la ratio 1/30, que es la cuestión de principal y lógico interés para todas las partes implicadas, sus consideraciones son muy contundentes y de pura coherencia en relación con el «modelo» que se encuentra «petrificado» y que requiere ser urgentemente modificado con el fin de ser coherente con los principios de la UE de libre establecimiento, competencia, etc.

En relación con ello, la sentencia del Tribunal de Justicia, manifiesta que el sistema establecido vulnera el *principio de proporcionalidad* y es contrario al *criterio de idoneidad* de las medidas restrictivas, dada su inexistente justificación ni demostración, para lograr las razones de interés general pretendidas como exige la aplicación del principio de libertad de establecimiento:

«las medidas en cuestión, en la medida en que atañen a una ratio de una autorización de VTC por cada treinta licencias de taxi, no resultan idóneas para realizar el objetivo de gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público o proteger el medio ambiente y, por lo tanto, *constituyen una restricción desproporcionada* a la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE».

A lo que igualmente añade como conclusión, que el artículo 49 TFUE «*se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos*».

En nuestra opinión, este subsector relativo al transporte de viajeros con conductor no constituye un sector regulado en sentido estricto, al no cumplir con el requisito de una red rígida, sino que se aplica el régimen de libertad de prestación de servicios en opinión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La única razón de interés público superior para establecer limitaciones en dicha prestación sería la protección del medio ambiente, y sin embargo esto ha sido descartado por el propio TJUE en varias sentencias, como por ejemplo la relevante *STJUE de 14 de enero 2015, Eventech, C-518/13*, a propósito del conflicto entre taxis londinenses y vehículos VTC con motivo de la utilización del carril bus por los taxis.

Por otra parte, dentro del transporte terrestre, *la red de carreteras y vías públicas* proporciona una infraestructura común que permite un uso generalizado y gratuito por los ciudadanos, así como por los operadores profesionales para la correspondiente prestación de servicios de transporte a terceros.

En este ámbito, nos debemos plantear la situación que se produce en algunos tramos de carretera concretos en donde existe un *sistema de pago o peaje*, y si está situación conlleva la calificación o no de subsector regulado en sentido estricto.

En nuestra opinión dicho sistema de peaje está directamente relacionado y trae causa del sistema de «financiación» de la obra realizada y no con la cuestión relativa al acceso de los profesionales a una infraestructura de red que hay que administrar.

El modelo de pago privado de infraestructuras públicas se instaló en España hace ya varias décadas con el fin de poder instalar y construir dichas infraestructuras en colaboración con la iniciativa privada.

A ello se ha añadido el debate en los últimos años en relación a la posibilidad de instaurar un sistema de pago por uso con el fin de financiar el mantenimiento de las redes viarias de alta capacidad (autopistas y autovías). Dicho debate, lógicamente cuenta con el mayoritario rechazo de los ciudadanos por lo que consideramos que es muy difícil de implantar.

En cualquier caso, en relación con las dos cuestiones anteriormente planteadas relativas al transporte terrestre consideramos que no nos encontramos ante un subsector regulado en sentido estricto, sujetándose con carácter general, las actividades de transporte de personas y mercancías a una autorización reglada (artículos 42 y 48 LOTT).

Además de lo anterior hay que tener en cuenta que pueden existir títulos administrativos que conllevan un *derecho exclusivo de prestación de un servicio*. Este es el caso de los servicios regulares permanentes de transporte de viajeros de uso general (artículos 70 a 86 LOTT), cuya prestación en régimen de exclusividad se otorga a un concesionario, bien para determinadas líneas o bien por zonas territoriales de transporte. Y todo ello, salvo que se opte excepcionalmente por su gestión pública directa.

Por último, en el ámbito de transporte por carretera, tenemos que hacer mención al *transporte público de viajeros* que constituye un servicio esencial y reservado a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, y, concretamente, de los municipios cuando se trata del transporte colectivo urbano (artículo 25.2.g LBRL). Y que además es un servicio público de prestación obligatoria en aquellos municipios de población superior a 50.000 habitantes (artículo 26.1.d LBRL).

## 4.2. Transporte ferroviario

En segundo lugar, hay que analizar brevemente el *transporte ferroviario*. Esta modalidad de transporte tiene una característica muy clara de sector regulado dado que se lleva a cabo sobre una infraestructura típica de red, a la que le afecta la necesidad de una regulación claramente propiciatoria de obtención de la competencia requerida entre los diversos operadores.

Además, por la propia característica de la infraestructura de ferrocarril existente en España, que ha tenido como base durante muchos años la titularidad de una empresa pública monopolística como Renfe, su capacidad de prestación de servicio público es muy limitada y rígida. De ahí que requiera una *administración y gestión de la circulación* atribuida a dos entidades públicas empresariales como son Adif y Adif Alta Velocidad.

Estos gestores de infraestructuras en red deben ser *neutrales e independientes de los distintos operadores* que compiten en un mercado que se ha abierto a la competencia desde hace pocos años.

Entre ellos, en la actualidad, se encuentran Renfe-Ave, que como hemos dicho era quien ejercía el monopolio de titularidad pública, y a los que se han añadido muy recientemente dos empresas extranjeras como son Ouigo (filial de la francesa SNCF) e Iryo (consorcio con participación de la italiana Tranitalia). Esta nueva situación de concurrencia competitiva ha provocado una de las consecuencias habituales y lógicas que conlleva la competencia, y es que Renfe se ha visto obligada a crear una nueva marca low-cost llamada Avlo para competir con ellos.

Es evidente por todo ello que es absolutamente imprescindible la regulación del acceso al uso de la red, y que debe gestionarse de una manera neutral y mediante el correspondiente canon por su uso, en un claro ejemplo paradigmático de sector regulado con todo el régimen jurídico y consecuencias que ello conlleva.

La legislación ferroviaria califica precisamente la administración de las infraestructuras ferroviarias como un *servicio de interés general y esencial* para la comunidad, de conformi-

dad con el artículo 19.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, que incorporó en nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2012/34/UE y derogó la anterior Ley Ferroviaria 39/2003, de 17 de noviembre<sup>1</sup>.

### 4.3. Transporte aéreo y marítimo

Una vez que hemos analizado los distintos subsectores o modalidades del transporte terrestre, nos quedaría hacer alguna mención en relación los servicios de transporte aéreo y marítimo.

En ambos, se produce una situación equivalente y característica consistente en que requieren apoyarse en unas *infraestructuras de dominio público*, como son de una parte las pistas de aterrizaje y torres de control, y de otra, puertos e instalaciones portuarias.

Es evidente que en ambos casos estamos ante una capacidad limitada de infraestructuras en red que requiere una regulación del tráfico de aeronaves y embarcaciones, tanto de pasajeros como de mercancías. De nuevo nos encontramos aquí con esa doble modalidad a la que aludíamos en el transporte terrestre, tanto de demanialidad de los bienes utilizados como de una regulación para la competencia.

Existe aquí un *gestor aeroportuario* que es ENAIRE y con un gestor de cada puerto que es cada una de las Autoridades Portuarias. Se produce igualmente el correspondiente abono de las tasas a la entidad pública que los administra por utilización además de la condición demanial de estos bienes, y por razones de capacidad es necesario establecer un régimen neutral de asignación de slots o distribución en el uso de la infraestructura, especialmente en este caso en los aeropuertos.

En ambos casos, son sectores con unas características propias de los sectores regulados. Ahora bien, en ambos, habría que hacer una reflexión sobre cuáles serían las obligaciones de servicio público que deberían imponerse en orden a garantizar las notas características de generalidad, universalidad y accesibilidad, propias de los sectores regulados y también de los subsectores en este caso.

## 5. Sector de las telecomunicaciones

La liberalización plena de las telecomunicaciones introducida por la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, supuso la definitiva apertura del mercado y el desarrollo de las actividades en régimen de libre competencia.

Desde la aprobación de la citada ley las comunicaciones electrónicas han sido declaradas *servicios de interés económico general*, cuya prestación en régimen de competencia no puede faltar a los ciudadanos. Ello figura igualmente en la actual ley 11/2022, de 28 de junio, como ya hemos mencionado en apartados anteriores.

---

1 En relación con esta normativa ferroviaria, *vid.* GARCÍA PÉREZ, J. (1996) *Régimen jurídico del transporte por ferrocarril*, Marcial Pons, Madrid; OLMEDIO GAYA, A. (2000) *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*, Aranzadi; BERMEJO VERA, J. (1974) *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)*, estudio específico de RENFE, Tecnos, Madrid; RIVAS CASTILLO, M.I. y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2014) «Las infraestructuras del transporte terrestre (II): infraestructuras ferroviarias», en MENÉNDEZ, P. (dir.) *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Tomo I, Aranzadi, Cizur-Menor, págs. 1084-1099 y 1130-1157; GUILLÉN CARAMÉS, J. (2007) (dir.) *El régimen jurídico del sector ferroviario*, Aranzadi, Cizur Menor.

Se produce así el cambio en esta materia desde la técnica de servicio público mediante la *publicatio* efectuada por la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 (artículo 1.1) a su consideración como «servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia en el mercado» (artículo 2 de la Ley General de las Telecomunicaciones de 1998)<sup>2</sup>.

En primer lugar, se constituye claramente en un sector regulado en sentido estricto en el que tradicionalmente se caracterizaba por *una red* bastante rígida de las infraestructuras sobre las que se organizan estos servicios.

Sin embargo, en los últimos años asistimos a un continuo avance y mejora tecnológica que conduce a un aumento constante en la capacidad de las redes utilizadas.

Las *obligaciones de servicio público* en esta materia son: i) prestaciones forzosas, ii) de carácter singular, iii) voluntariamente asumidas o —en su defecto— impuestas al operador designado, y iv) que deben ser desarrolladas bajo el principio de indemnidad patrimonial (Laguna, 2009).

En la actualidad, debemos destacar que, frente a la tradicional línea telefónica fija, que requería de una conexión física hasta el domicilio o destino final de la comunicación, las nuevas redes en los últimos años han supuesto un cambio sustancial en la rigidez de las mismas ya que en estos momentos cualquier persona tiene acceso desde un simple móvil personal a una conexión a internet y a numerosos servicios de comunicación.

Durante muchos años, ha existido un monopolio en manos de la Compañía Telefónica Nacional de España, avanzando después en la sustancial mejora de la tecnología de fibra óptica por cable también propiciada por esta compañía con grandes inversiones.

Igualmente, se ha producido un gran avance en relación con la *universalidad y accesibilidad de la gran mayoría de la población* a estos servicios de telecomunicación con el establecimiento de la obligación de que prácticamente en cualquier parte del territorio nacional, por muy recóndito que sea, cualquier persona pueda acceder a los servicios básicos<sup>3</sup>.

Esto ha supuesto un gran avance para la población y los territorios en el ámbito rural que han visto de esta manera abiertas de forma exponencial grandes posibilidades de trabajo a distancia, de formación y de ocio.

Estas nuevas infraestructuras, que *modifican el tradicional concepto de red única*, se caracterizan por tener una gran capacidad y potencia con un significativo volumen de datos que va creciendo exponencialmente con las inversiones de los operadores en la mejora de las nuevas tecnologías.

Por otra parte, el gran trabajo de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en estas materias permite tanto la aparición de operadores sin red propia, así como el uso compartido de las existente. En virtud de lo todo lo anteriormente comentado, la regulación actual en el sector debe responder más a la *defensa de un régimen competitivo para el acceso* e

2 Como acertadamente señala Carlón Ruiz, M (2007) «(...) No hay duda —de que —en sustancia— nada separa esta nueva técnica de las del servicio público en el sentido más clásico (...) el servicio universal es una nueva técnica de servicio público característica de un entorno liberalizado...», y continúa señalando que «... nos encontramos ante una suerte de concesión de servicio público, eso sí, de alcance limitado a las prestaciones englobadas bajo la garantía del servicio universal...» *El servicio universal de telecomunicaciones*, Thomson-Civitas, Madrid, págs. 68 y 326 respectivamente.

3 Un estudio sobre el régimen jurídico del servicio universal de la LGT de 32/2003 de 3 de noviembre, entre otros CHINCHILLA MARÍN, C. (2004) «Servicio universal» en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (coords.), *Comentario a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 32/2003, de 3 de noviembre*, Thomson-Civitas, Madrid, págs. 368 y ss; y CARLÓN RUIZ, M. (2007) *El servicio universal... op. cit.*; MUÑOZ MACHADO, S. (1998) *Servicio público y mercado, II Las telecomunicaciones*. Civitas, págs. 41 y ss.

*interconexión* entre redes y a un posible y deseable *uso compartido de instalaciones*, que al tradicional control de una infraestructura en red que ya no es unitaria.

En relación con el deseable uso compartido de las instalaciones, se viene destacando el denominado acceso itinerante localizado, así como el de la infraestructura pasiva e incluso activa. Este uso compartido puede llegar a acordarse como obligatorio por el regulador (Lavilla, 2009).

Por otra parte, junto con todas las cuestiones ya mencionadas anteriormente, una vez más, se pone de manifiesto el *carácter demanial* del bien público que constituye el sustrato de la utilización y transmisión de los citados servicios de telecomunicaciones. Y que no es otro, que el denominado «espacio radioeléctrico».

Como es bien conocido la utilización de dicho espacio radioeléctrico, por su carácter demanial<sup>4</sup>, requiere el otorgamiento de títulos administrativos como son las concesiones, en el caso de que su uso sea excluyente o privativo<sup>5</sup>.

Nos encontramos con una cuestión que nos parece de primera magnitud en orden al desarrollo de las actividades económicas y la *libertad de empresa* como principios esenciales establecidos por la Unión Europea.

Y debemos hacernos la siguiente reflexión: ¿qué justificación tiene la limitación en el número de dichas concesiones? ¿debería establecerse que la posible limitación en su número únicamente se justificaría en función de cuestiones técnicas, y nunca políticas o ideológicas como ha sido hasta ahora en las concesiones de televisión o radio?

No cabe duda de que, en nuestra opinión, la coherencia con los principios básicos de la UE en materia de prestación de servicios obliga a que la utilización de dicho espacio radioeléctrico sea acorde con su disponibilidad técnica, que evidentemente como venimos comentando, cada vez es mayor.

Únicamente, consideramos que pudiera estar justificada una limitación a pesar de dicha disponibilidad técnica por una única razón de interés superior, que sería la defensa nacional.

Por todo ello la asignación de derecho de uso debe ser neutral, no discriminatoria, cuya finalidad sea exclusivamente favorecer la competencia entre operadores y prestadores de servicio.

Su otorgamiento debe seguir exclusivamente *criterios objetivos*, debiendo ser adjudicados los citados derechos mediante un procedimiento de licitación (artículo 89 LGT) que responda a la garantía de los esenciales principios de concurrencia, igualdad, transparencia, capacidad técnica y financiera, calidad del servicio, garantizar la cobertura allí donde sea el ámbito objeto de la licitación, etc.

---

4 Según la Ley General de Telecomunicaciones el espacio radioeléctrico es un bien de dominio público estatal (artículo 85.1), que abarca también las frecuencias radioeléctricas que utilizan los satélites y los recursos órbita-espectro bajo soberanía española (artículo 85.5). Le corresponde al Estado el establecimiento de un marco jurídico que asegure unas condiciones armonizadas para su uso y permita su disponibilidad y uso eficiente, de conformidad con el artículo 85.4.

En concordancia con lo anterior, el Estado como administrador del espacio radioeléctrico, regula el uso común, especial o privativo, y otorga los títulos habilitantes necesarios para estos dos últimos tipos de uso mediante las correspondientes autorizaciones (individuales o generales), afectaciones y concesiones (artículo 88).

5 En relación con el régimen jurídico del espacio radioeléctrico, entre otros, VALENCIA, G. (2013) «Dominio radioeléctrico» en el vol. col. *Derecho de los Bienes públicos* (dos vol) (dirs.) Parejo Alfonso L., Palomar Olmeda, A. Thomson Reuters Cizur-Menor, págs. 113-244.

En este sentido, como no podía ser menos, debemos recordar el artículo 90.1 LGT que establece con carácter general que «Se promoverá una competencia efectiva y se evitará el falseamiento de la competencia cuando se tomen decisiones referentes a la asignación o modificación de los derechos de uso del dominio público radioeléctrico».

Añadiendo a continuación, en sus apartados 2 y 3, las medidas, criterios y condiciones que el regulador puede imponer para lograrlo. En este caso las competencias del regulador son compartidas por el Ministerio con competencia en materia económica y transformación digital, así como por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

En tercer lugar, no podemos dejar de insistir en que una de las consecuencias que obliga como sector regulado es el del *precio asequible* como obligación de servicio público y su consideración como servicio universal, junto con la calidad del servicio.

La imposición de las reiteradas obligaciones de servicio universal en este sector, en realidad, solamente pueden ser explicadas en cuanto que el Estado mantiene una suerte de titularidad de la actividad, si bien estrictamente reducida a las referidas prestaciones de servicio universal que no son prestadas espontáneamente por el mercado.

Para terminar, conviene realizar *dos consideraciones más*.

1.ª) De una parte, no cabe duda que el *servicio universal* es una corrección del mercado, y por ello de nuevo señalamos que no deberíamos hablar de ello como una regulación contra la competencia al igual que ya lo hemos comentado con carácter general anteriormente.

En efecto, las consecuencias de este concepto general como servicio universal conllevan claramente la prevalencia de fines sociales respecto del principio económico de pura eficiencia y rentabilidad en el que lo único a tener en cuenta en la fijación de precios son los costes de prestación del servicio y el margen de ganancia que se pretenda.

La *corrección del mercado que impone* su consideración como servicio universal, conlleva necesariamente asumir la distorsión sobre los precios, pero ello está plenamente justificado en la medida necesaria para alcanzar la finalidad propia del servicio universal.

Una de sus manifestaciones en esta cuestión es el establecimiento de *tarifas uniformes*, como las denominadas tarifas planas para la población más vulnerable, aunque curiosamente el establecimiento de dichas tarifas se utiliza como política comercial en relación con los usuarios que no tienen la consideración de vulnerable.

Con carácter general pueden establecerse *tres fuentes de financiación* de dichas obligaciones de servicio público: i) Presupuestos Generales del Estado, ii) usuarios o iii) operadores del sector.

En este sentido, nos parece interesante destacar que las obligaciones específicas que pueden imponerse a los suministradores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, así como a los designados para la prestación del servicio universal, *deben ser jurídicamente independientes* de los derechos y obligaciones derivados de la autorización general. Deben considerarse jurídicamente independientes del régimen general de los derechos y obligaciones de la autorización de la actividad.

Algunos autores, en relación a la imposición de estas obligaciones forzosas de servicio universal, como Martínez López-Muñiz (2000), plantean que en razón de su imposición deberían estar sujetas a una compensación y reparación económica (premio de afección), sin tener en cuenta que dicha imposición en realidad podría afectar a todos los operadores y por lo tanto no vulneraría el principio de no discriminación. Y también, debería tenerse en cuenta, que en el caso de una concesión de un servicio el adjudicatario ya asume las condiciones especiales de dicha adjudicación, por lo que entendemos que no cabría dicha compensación económica.

2.ª) Y de otra, no cabe duda, junto a la anterior consideración, existe un componente de *política social relativa a los territorios*. Es lo que se denomina la política de cohesión terri-

torial, en sentido amplio, y que obliga a garantizar el acceso de todos los territorios, y no solo los de mayor capacidad per cápita a una serie de prestaciones esenciales.

Es notorio que con ello estaríamos cumpliendo con el mandato constitucional relativo a que el ejercicio de los derechos básicos y esenciales debe poder llevarse a cabo en condiciones iguales en cualquier parte del territorio nacional, contenido en el artículo 149.1.1.

## 6. Sector postal

La Ley 24/1998, de 13 de julio, liberalizó los servicios postales y llevó a cabo una regulación del sector postal español inspirada en la Directiva 97/67/CE que inició la apertura a la competencia de los servicios postales de la Unión Europea. En 2002, la Directiva 2002/39/CE, de 10 de junio, estableció un nuevo marco regulador de los servicios postales de la Unión.

Posteriormente la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero, modificó las anteriores Directivas con el objetivo de lograr la plena realización del mercado interior de los servicios postales comunitarios.

Todas estas normas europeas establecen que los servicios postales constituyen un *servicio de interés económico general* de gran importancia económica y social, a la vez que obligan a los Estados miembros a mantener un servicio postal universal de elevada calidad a precios asequibles, de forma eficiente y con garantía de su suficiencia financiera.

Este modelo ha sido recogido en España en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal. La ley establece en su artículo 2, que los servicios postales son «servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia».

Pero, a continuación, responde al requerimiento que hemos mencionado de la Unión Europea en cuanto a que dichos servicios están sometidos a obligaciones de servicio público como servicio postal universal, estableciendo expresamente en su artículo 8 el derecho de los usuarios «a la prestación de un servicio postal de calidad prestado de forma permanente, en todo el territorio nacional y a precios asequibles».

Para despejar cualquier duda previa en relación a lo que comprenden los servicios postales el artículo 3.1, señala que *son cualesquiera servicios consistentes* en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales.

De esta forma se configura un alcance completo de cualquier tipo de actividad relativa a las necesidades de comunicación postal dentro de España y de España con el extranjero, por parte de los ciudadanos en esta esencial actividad para una adecuada calidad de vida.

En todo caso, se establece unos umbrales de tamaño o peso en relación con el contenido de dicha postal universal. Así, en su artículo 21 establece que comprenderá: a) cartas y tarjetas postales en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso, b) paquetes postales, con o sin valor comercial de hasta 20 kilogramos de peso.

Junto con esta precisión, igualmente establece el mismo artículo que el servicio postal universal también la prestación de los servicios de certificado y valor declarado accesorio de los envíos anteriormente mencionados.

Únicamente quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley, de conformidad con su artículo cuarto, los servicios prestados en régimen de auto prestación, así como los servicios relativos a los envíos sin dirección postal del destinatario.

El alcance de la consideración como «servicio postal universal» responde a los principios propios de los anteriores sectores regulados que hemos expuesto. Así, dichos *principios*, como establece su artículo octavo, son los siguientes:

- Cohesión social y territorial

- No discriminación por razón circunstancia o condición personal, social o geográfica.
- Continuidad, eficacia y eficiencia en el servicio.
- Adecuación permanente a las condiciones técnicas, económicas, sociales y territoriales, y a las necesidades de los usuarios.

En relación con esta última cuestión, la ley acertadamente establece unos elementos reglados en orden a dichas necesidades, consistentes en i) densidad de puntos de acceso, ii) accesibilidad de los mismos, sin menoscabo de su calidad.

El artículo 22 establece que el Estado designará el *operador para la prestación del servicio postal universal* y que, lógicamente, el Plan de Prestación de dicho servicio se llevará a cabo mediante un contrato administrativo especial, que deberá incluir las condiciones de prestación, con especial atención en las zonas en las que exista una muy baja densidad de población.

Junto con estas obligaciones, el mismo artículo 22.5 establece que el Gobierno podrá imponer al operador designado otras obligaciones de servicio público cuando así lo exijan razones de interés general o de cohesión social o territorial, la mejora de la calidad de la educación y protección civil, o la salvaguarda del normal desarrollo de los procesos electorales.

Para terminar con esta cuestión, la disposición adicional primera de la ley dispone que es la «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima» es el operador designado por el Estado para prestar el citado servicio postal universal por un período inicial de quince años.

Por otra parte, *en relación con el principio de competencia*, en su capítulo primero se establece el principio de libre competencia para la prestación de los servicios postales en los términos fijados por la ley atendiendo a la necesario diferenciación entre servicios incluidos y no incluidos en el ámbito del servicio postal universal, y se prevé la inscripción en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales de los datos y actos relativos a todos los prestadores de servicios postales.

Las competencias inspectoras en este ámbito son asignadas a la Comisión Nacional del Sector Postal, cuyos funcionarios serán considerados agentes de la autoridad y estarán investidos de las facultades inquisitivas propias de su función.

Una interesante aclaración en orden a las repercusiones sobre la competencia del operador designado por el Estado en relación a las ventajas económicas que pudiera tener respecto a los demás operadores del sector, lo encontramos en el pronunciamiento de la *STS de 7 de octubre de 2013*, que fija como doctrina legal que el apartado 2, párrafo 2 del artículo 22 de la ley, relativo a las exenciones tributarias que graven la actividad del operador designado.

Así, establece que «debe ser interpretado en el sentido que la exención tributaria que establece a favor del operador designado por el Estado para la prestación del servicio postal universal *no alcanza a los bienes inmuebles* desde los que provee tal servicio y las demás prestaciones postales que realiza en régimen de competencia con otros operadores del sector».

En relación los aspectos relativos a la competencia, nos encontramos igualmente con lo que dispone el artículo 45.4 así, se establece que el operador designado por el Estado está obligado a informar a la Comisión Nacional del Sector Postal, de los contratos que celebre sin sujeción al contrato tipo. Cuando esta Comisión considere precisamente que dichos contratos son contrarios al derecho de la competencia, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional de la Competencia (actual CNMC).

Por otra parte, además, el artículo 47 de la ley establece que reglamentariamente se determinarán una serie de cuestiones relativas a las condiciones de acceso de los titulares

de autorizaciones administrativas singulares a otras infraestructuras postales. Entre ellas, se mencionan las siguientes: el sistema de código postal, la base de datos de direcciones, los apartados postales, los buzones de distribución, la información sobre cambios de dirección, el servicio de reexpedición o servicio de devolución al remitente, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos.

Una vez que hemos analizado el contenido de la ley nacional de conformidad con las Directivas de la Unión Europea, procederemos a llevar a cabo una serie de reflexiones en relación a este sector postal como sector regulado.

Por todo lo comentado hasta ahora, una de las características de este sector es que la infraestructura para la prestación tiene una naturaleza mayoritariamente privada, basada en centros intercomunicados que no tienen un carácter único como en la mayoría de los sectores regulados que ya hemos analizado.

Por el contrario, existen numerosos centros y redes a través de las cuales se presta el servicio de transporte de cartas y envío de paquetes.

Por este motivo, el mantenimiento de este sector como sector regulado nos parece algo forzado al recordar casi exclusivamente su origen en régimen de monopolio. Únicamente como elemento propio de los caracteres de estos sectores regulados, es el relativo a las obligaciones de servicio público.

Y, en relación con esto último, es evidente, en sentido contrario, que existen otros sectores como son la sanidad y educación que no los consideramos como sectores regulados, y que, sin embargo, tienen una parte indudable de actividad económica y, por tanto, de mercado.

En definitiva, por ello entendemos que debería producirse una *reconsideración de la concepción tradicional* de lo que se considera como sector regulado. Y en ello, creemos que es un buen ejemplo el sector postal, dado que es muy evidente que no participa del elemento esencial de que exista una infraestructura en red unitaria y no duplicada como «cuello de botella» que hay que gestionar y administrar, creando mercado a través de la regulación para la competencia.

Con todo lo anteriormente dicho, *no nos parece suficiente para calificar a esta actividad postal como un sector regulado* las notas de régimen jurídico empleadas tradicionalmente que hemos mencionado: la necesidad de establecer que haya competencia; el acceso a la red y a otras infraestructuras postales; el establecimiento de un régimen de resolución de conflictos entre los operadores; la fijación de unos estándares de prestación de unos servicios básicos universales con tarifas reguladas para la población más vulnerable, teniendo en cuenta su ubicación territorial y posición económica.

En definitiva, estas características no justifican su inclusión en la categoría de «sector regulado» fuera y al margen del régimen jurídico ordinario propio de las actividades económicas, ya que, existen actividades económicas cuyo objeto claramente es la prestación de servicios básicos para la población, que incluso se encuentran dentro de la Constitución Española establecidos como una obligación de prestación pública.

Así, por ejemplo, numerosas prestaciones sociales que son verdaderos derechos básicos para todos los ciudadanos, como son la sanidad, la educación, la vivienda, etc. Y no por ello los consideramos sectores regulados.

## **7. Sector financiero**

La reiterada concepción tradicional de los sectores regulados considera que el sector financiero también debería ser catalogado como tal, aunque establecen como matiz importante que tiene una fisonomía singular y diferente de los anteriores. En este sentido, más bien se pone el énfasis en la necesidad de que exista una *intervención pública sobre el mismo*.

En el sector financiero, destaca especialmente todo lo relativo a los denominados mercados financieros. Han conseguido tener una gran trascendencia para la economía de las naciones y de las personas, existiendo intereses generales muy relevantes y que justifican ampliamente una *regulación, una supervisión y un seguimiento* con el fin de intentar prevenir las crisis financieras que vienen siendo recurrentes por la habitual actuación nada ética de sus operadores. La última gran crisis financiera ha sido en el 2008.

Diferente cuestión es plantearse que las transacciones económicas requieren de unas infraestructuras que otorguen seguridad tanto a los operadores como a los ciudadanos. Entre estas infraestructuras están las bolsas, los sistemas de compensación y liquidación, los registros de instrumentos financieros, etc.

Y ello teniendo en cuenta que no se trata de una red física y material como en los sectores regulados, sino que nos encontramos ante una gran infraestructura de base tecnológica plenamente digitalizada, con las dificultades y peligros evidentes de seguridad que ello conlleva.

Por otra parte, estas infraestructuras *no son de titularidad pública, sino que son privadas*, generalmente de titularidad no nacional respecto al ámbito donde operan, lo que pone de manifiesto unos grandes riesgos en el caso de que su funcionamiento no sea correcto en orden al posterior control por parte de los Estados en donde operan.

Asistimos en definitiva a una situación realmente compleja en un ámbito totalmente globalizado y que excede ampliamente del control habitual ejercido por parte de los Estados, con una más que evidente cesión de soberanía nacional por parte de los mismos.

Cabe distinguir en el sector financiero *tres niveles o tipos de sujetos* que intervienen en posiciones distintas e independientes: los reguladores, los titulares de infraestructuras y los numerosos operadores concretos de productos financieros.

- a) En primer lugar, en cuanto a los «reguladores», debemos aludir al Banco de España, al FROB para las entidades de crédito, CNMV para los mercados de valores y la Dirección General de Seguros y Planes de pensiones para estos productos.
- b) En segundo lugar, en relación a los «titulares de las infraestructuras», nos encontramos con las sociedades rectoras de bolsas, los depositarios centrales de valores y las entidades de contrapartida central, con funciones de compensación, liquidación y registro de operaciones extrabursátiles con valores que actúan como intermediarios entre el comprador y el vendedor de productos financieros derivados.
- c) Por último, en tercer lugar, se encuentran los múltiples «operadores» que compiten entre ellos, así las empresas de mediación financiera, entidades de inversión colectiva, entidades de crédito, etc.

En España la ley de referencia en todas estas cuestiones es la Ley del Mercado de Valores, cuyo texto refundido se aprobó por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, y que ha tenido numerosas modificaciones posteriores. En la misma se diferencia entre mercados primarios y secundarios de valores.

Uno de los mercados secundarios más conocidos son *las bolsas de valores*, que están sujetas a una regulación especial y a previa autorización. Su organización se encomienda a unas sociedades mercantiles y constituyen foros de negociación de títulos de sociedades cotizadas por acciones.

En relación con estos mercados secundarios, no deja de llamar la atención el que la Ley del Mercado de Valores en su artículo 45.1.a, otorga a una sociedad rectora en forma de sociedad anónima, las competencias de administración y gestión del mercado, así como la supervisión de su funcionamiento.

Lógicamente estas sociedades de naturaleza mercantil se someten a una regulación muy específica con unas funciones similares a las de un «regulador» con poderes unilate-

rales y funciones públicas asignadas. Su relevante actividad está sometida a un estrecho control por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Además, la Ley del Mercado de Valores, en sus artículos 56 y 57, permite la constitución de distintas bolsas de valores con un instrumento de coordinación técnica entre todas ellas que es la «sociedad de bolsas». Su objeto precisamente es la gestión del Sistema de Interconexión Bursátil de ámbito estatal y que es una auténtica red, en este caso informática, que permite precisamente la negociación de valores que estén admitidos a cotización en más de dos bolsas.

En España, el control de dicha relevante infraestructura en red corresponde a una macroentidad que es «Bolsas y Mercados Españoles (BME)» y que agrupa las cuatro bolsas de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia. Esta macroentidad con forma de sociedad anónima, se constituyó en 2001 y, desde 2006, cotiza ella misma en bolsa. Actualmente, desde 2020, es titular una entidad privada extranjera, en concreto del grupo SIX (*Swiss Infrastructure and Exchange*), un gran operador suizo (y por tanto extracomunitario) de mercados financieros.

Todo esto nos lleva a lo que anteriormente ya hemos mencionado en relación con el sector financiero, y es la evidente globalización en el ámbito económico con el enorme riesgo de que el control en estas materias esenciales para la economía y los ciudadanos tenga unas dificultades añadidas al mero control interno en el ámbito nacional.

En este sentido, no se nos puede pedir, una vez más con todos los fracasos y crisis que se han vivido, la última de 2008, una fe ciega en las bondades del mercado y en la ética del controlador de esta enorme infraestructura de los mercados de valores, confiando en la neutralidad en la administración de esta infraestructura y que la red funcione adecuadamente con independencia de quién sea su titular, ya sea una entidad pública o privada, o ya sea una entidad nacional o extranjera.

En definitiva, en relación a los caracteres de la concepción tradicional de los sectores regulados, nos encontramos con una cierta perplejidad al abordar esta situación.

1. En primer lugar, ya en el origen o razón de ser de la existencia de un monopolio público estatal en esta cuestión no parece que sea así, no podemos comparar a la empresa pública Telefónica (telecomunicaciones), la empresa pública Endesa (electricidad), la empresa pública Correos (postal) o la empresa pública RENFE (ferroviario), con la Sociedad de Bolsas. El origen es bien distinto, por lo que dicha característica inicial no corresponde con los caracteres propios de los sectores regulados.
2. En segundo lugar, es muy destacable la característica relativa a las obligaciones de servicio público. Es más que notorio que en este ámbito de operaciones en el mercado de valores no existe ninguna obligación impuesta de servicio público.

Y más todavía, en ningún momento existe ninguna referencia ni consideración en materia y atención a las personas vulnerables. Y ello es porque no estamos ante un bien esencial o básico para los ciudadanos, sino únicamente de aquel que tiene capacidad y disponibilidad económica para operar y realizar transacciones en estos mercados.

En conclusión, en nuestra opinión, categorizar el sector financiero como un sector regulado, con el único fundamento de la existencia de una infraestructura que se encuentra en manos de un único titular, además privado, no nos parece que pueda justificar su inclusión en esta categoría que estamos estudiando.

## 8. Bibliografía

**BERMEJO VERA, J.** (1974). *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)*, estudio específico de RENFE. Madrid: Tecnos.

- CARLÓN RUIZ, M.** (2007). *El servicio universal de telecomunicaciones*. Madrid: Thomson-Civitas.
- CHINCHILLA MARÍN, C.** (2004). «Servicio universal», en E. García de Enterría y T. de la Quadra-Salcedo. (coords.). *Comentario a la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 32/2003, de 3 de noviembre*. Madrid: Thomson-Civitas.
- GARCÍA PÉREZ, J.** (1996). *Régimen jurídico del transporte por ferrocarril*, Madrid: Marcial Pons.
- LAGUNA DE PAZ, J.C.** (2009). «El servicio universal», T. de la Quadra-Salcedo. (coord.). *Derecho de la Regulación Económica. IV. Telecomunicaciones*. Iustel.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.** (2000). «Entorno a la nueva regulación de los servicios esenciales económicos en red. A propósito de la nueva LGT y su sistema conceptual», en *Libro homenaje al profesor R. Martín Mateo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MUÑOZ MACHADO, S.** (1998). *Servicio público y mercado, II Las telecomunicaciones*. Madrid: Civitas.
- OLMEDIO GAYA, A.** (2000). *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*. Madrid: Aranzadi.
- RIVAS CASTILLO, M.I. y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P.** (2014). «Las infraestructuras del transporte terrestre (II): infraestructuras ferroviarias», en P. Menéndez García (dir.) *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*. Madrid: Aranzadi, Cizur-Menor.
- VALENCIA, G.** (2013). «Dominio radioeléctrico», en L. Pareja Alfonso y A. Palomar Olmeda (dir.). *Derecho de los Bienes públicos*. Madrid: Thomson Reuters Cizur-Menor.



# DEMOCRACIA, POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN INTELIGENTES EN TIEMPOS CRÍTICOS

---

Esta obra, fruto del V Congreso Internacional del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, aborda los desafíos cruciales que enfrentan los sistemas democráticos y las instituciones públicas en el contexto actual de transformación acelerada. El libro reúne las reflexiones y debates académicos sobre cómo adaptar la gobernanza democrática a una era marcada por crisis sanitarias, polarización política, emergencia climática y revolución tecnológica.

La democracia inteligente plantea la necesidad de evolucionar hacia modelos más participativos y transparentes, integrando herramientas digitales que faciliten la deliberación ciudadana y decisiones basadas en datos. La inteligencia artificial y el análisis predictivo emergen como aliados para anticipar problemas sociales y diseñar políticas públicas más efectivas.

La política inteligente demanda liderazgos capaces de gestionar la complejidad mediante pensamiento sistémico, priorizando consensos amplios sobre divisiones estériles. Requiere superar simplificaciones populistas y adoptar enfoques sofisticados que reconozcan las interdependencias globales.

La administración inteligente se fundamenta en la innovación pública: digitalización de servicios, metodologías ágiles, evaluación continua y aprovechamiento del big data. Implica transformar estructuras burocráticas rígidas en organizaciones flexibles, centradas en el ciudadano y capaces de responder ágilmente a crisis emergentes.

Este congreso confirma que navegar tiempos críticos exitosamente exige reinventar integralmente cómo ejercemos democracia, concebimos política y organizamos la administración pública, fusionando tecnología, conocimiento científico y valores humanistas fundamentales.

---

## COORDINADORES

Gema Sánchez Medero, Oliver Soto Sainz, María José García Solana,  
Segundo Valmorisco Pizarro y Gema Pastor Albaladejo

## AUTORES

Aida Vizcaíno Estevan, Isabel Hernández San Juan, Norberto Quintana Guidotti de Ornelas, Anderson José Sant, José David Copete Narváez, Williane Isidoro da Silva, Raimundo Nonato Rodrigues, Tatiana Tomie Onuma, Javier Hernández Díaz, Bárbara Prummer Arabaolaza, Celia Díaz Catalán, Moisés Ruiz, Alejandro Corral Sastre, Regina Linden Ruaro, Verónica López Blasco, Achilleas Manthos, Mario Cruz Chavarría Suárez, Gabriel Pérez Pérez, Miguel Cabanillas Sanz, Daniel del Valle-Inclán Rodríguez de Miñón, Carlos Fernández-Espinar Muñoz, Bernardo Navarrete Yáñez, Franco Renato Danós Lezama, Jairo Vargas León, Giselle González, Cecilia Schneider, Ana Belén Gómez Díaz, Elena Robles Peña, Santiago Juan Manuel Herrera, Héctor Iglesias Sevillano, Ana Romão, María da Saudade Baltazar, Sara Silva, Luís Baptista, Iván Díez Fernández, Artur Rubinat Lacuesta, Lenin Eduardo Guerra García, Rocío Blas Morato, Mónica Puente Regidor, Marcin Roman Czubala Ostapiuk, M. Mercedes Guinea Llorente, Óliver Soto Sainz, Consuelo Laiz Castro, Javier Pinazo Hermandis, Julio David Moreno Prieto, Francisco Javier Saavedra Macías, Antonio L. Perdigón, Anna De Oliveira, Luiz Fernando Macedo Bessa, Francesc Sánchez Lobera, Jordi Oliver Alberich, Juan Carlos Fernández Cela, Borja Macías Urbano, Fernando Martínez Arribas y Jana Swysen-González



ISBN: 979-13-7011-420-6

