

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2024



129

SUMARIO

Javier Turienzo, Jesús F. Lampón y José A. Fraiz-Brea. Multinationales Extranjeras de Origen Español en México y su Relación con los Proveedores Locales

Elena Ruiz-Romero de la Cruz, Elena Cruz-Ruiz y Gorka Zamarreño-Aramendia. La actividad económica de Andalucía a través de los censos (1900-1960): Markets-Shares, participaciones regionales y cocientes de localización

Nuria Sánchez-Gey Valenzuela, Gloria Jiménez-Marín y Ramón Reig-García. Treinta años de la producción audiovisual en la región andaluza. Un análisis desde la Estructura Política de la Comunicación

María Jesús García García. Del servicio público al mercado regulado: Los servicios de interés económico general (SEIG) como instrumento de transformación

Francisco Antonio García Márquez, María del Carmen Pérez González y Francisco Javier Maza Ávila. Public expenditure and business effort in sports and their relation to the territorial development: The case of spanish autonomous communities

Antonio José Ramírez Melgarejo. Trabajo, economía moral y crisis de reconocimiento en una comarca agroindustrial del sureste

Álvaro-Francisco Morote y Jorge Olcina. Diferentes percepciones del cambio climático en la región mediterránea en el profesorado en formación. Una aproximación desde las Ciencias Sociales

Manuel De Maya Matallana, Prudencio José Riquelme Perea y María López Martínez. Sostenibilidad socioeconómica de las Comunidades Autónomas Españolas mediante indicadores objetivos y subjetivos de calidad de vida

Carlos Gamero Burón, Eileen Alicia Castro Minaya. Estrés laboral y riqueza. Una visión internacional

María Jesús García García. Servicios económicos de interés general y ciudadanía: Garantías de los ciudadanos como usuarios de servicios esenciales

Del servicio público al mercado regulado: Los servicios de interés económico general (SEIG) como instrumento de transformación*

From public services to regulated market: Services of general economic interest (SGEI) as an instrument of transformation

María Jesús García García**
Universidad de Valencia

Recibido, Diciembre de 2021; Versión final aceptada, Junio de 2022

PALABRAS CLAVE: Servicios económicos de interés general, Obligaciones de servicio público, Servicio público, Mercado interior, Derecho de la competencia.

KEY WORDS: Services of general economic interest, Public services duties, Public service, Single market, Free movement of goods and services, Free competences rules.

Clasificación JEL: K23

RESUMEN:

El concepto de servicio público de interés económico general (SIEGE) es un término acuñado en el ámbito europeo con el que se quiere establecer una nomenclatura común que incluya las diferentes fórmulas y soluciones que los estados han establecido y establecen para garantizar la satisfacción de los intereses generales y los haga compatibles con los principios del mercado interior y la libre competencia. El concepto no designa figuras o instrumentos jurídicos nuevos, sino que trata de establecer una nomenclatura común para todos los estados, capaz de aglutinar las tradiciones jurídicas que han venido

* El presente trabajo forma parte de las actividades realizadas en el marco de la Cátedra Jean Monnet "Services of General Economic Interest in the framework of Social and Territorial Cohesion", dirigida por la Profesora María Jesús García García y financiada por la Comisión Europea en el marco del Programa Erasmus+ en su convocatoria de 2021. Project 101047166 — SGEI-EU.

This article is a part of the activities carried out within the framework of the Jean Monnet Chair "Services of General Economic Interest in the framework of Social and Territorial Cohesion", chaired by Professor María Jesús García García and funded by the European Commission within the framework of the Erasmus + Program, call 2021. Project 101047166 — SGEI-EU.

** Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de la autora y no representan necesariamente la posición oficial de la Unión Europea.

aplicando los estados para satisfacer los intereses generales y los haga compatibles con las exigencias de un mercado interior. En nuestro ordenamiento jurídico, el concepto de SIEGE designa la nueva realidad jurídica que sustituye el concepto de servicio público en el ámbito interno y que implica la armonización de los mecanismos previstos para la satisfacción de intereses generales con las exigencias de la libre competencia y las reglas del mercado interior.

ABSTRACT:

Services of general interest are services that public authorities of the EU member countries classify as being of general interest and, therefore, subject to specific public service obligations. They can be provided either by the state or by the private sector. There are three categories of services of general interest: economic, non-economic and social. Services of general economic interest, which are basic services that are provided in return for payment, such as postal services, transport or telecommunications. Non-economic services, such as the police, justice and statutory social security schemes. They are not subject to European legislation or to internal market and competition rules. Social services of general interest respond to the needs of vulnerable citizens and are based on the principles of solidarity and equal access. Social security, employment and training services, social housing, child care, long-term care and social assistance services are some examples. They can be both of an economic or non-economic nature depending on the criteria of member states and have a relevant impact on social, territorial and economic cohesion.

The concept of services of general economic interest (SGEI) is a term coined by European Union Law aimed at establishing a common terminology which includes the different solutions that member states have established and set forth to ensure the satisfaction of the general interest in order to make certain economic activities compatible with the principles of the single market and free competition. The legal basis is to be found on the Treaty of Lisbon. The Treaty added a protocol on services of general interest and created the new legal basis which enables the European institutions to adopt regulations concerning the operation of SGEI under article 14 of the Treaty on the Functioning of the EU.

Services of General Economic Interest include a wide variety of economic activities that would not be supplied, or would be supplied under different conditions in terms of quality, safety, affordability, equal treatment or universal access by the market without public intervention. To this end, public service obligations are imposed on the providers by means of an entrustment on the basis of a general interest criterion, which ensures that the service is provided to fulfil its mission.

The concept does not designate new legal tools, but it seeks to establish a common definition to be applied by European Union member states, capable of bringing together the legal traditions that member states have been applying to satisfy essential economic activities and make them compatible with the requirements of the single market. Legislation passed at EU level has always balanced the need to increase competition and the use

of market mechanisms with the need to guarantee that citizens have access to essential services of high quality at affordable prices. This has been the case, for instance, in the network industries from telecommunications and postal services to transport and energy.

In the Spanish legal system, the idea of services of general economic interest describes a new legal term, which takes over the idea of public services. This implies the harmonization of the legal mechanisms intended for the satisfaction of the common good and the requirements of free

The operator of the SGEI must be entrusted with a public service mission by way of one or more acts, the form of which will be determined by each Member State. The act must include the content and duration of the public service obligations; the undertaking and territory concerned; a description of the compensation and the parameters for calculating and controlling the compensation and the different arrangements for recovering any overcompensation, if this is the case.

Such regulation has an impact on the functioning of the single market and draw a limit on public state aids, which are constrained by the European Union rules on competition, designed to ensure fair and equal conditions for businesses. For certain services of general economic interest to operate on the basis of principles and under conditions that enable them to fulfil their missions, financial support from the State is necessary to cover the specific costs resulting from the public service obligations. The Court of Justice held that public service compensation does not constitute State aid within the terms of Article 107 of the Treaty where four cumulative criteria are met (Case C-280/00 *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark.*) First, the recipient must have public service obligations to discharge, and the obligations must be clearly defined. Second, the compensation must be calculated on the basis of a set of criteria which must have been established in advance in an objective and transparent manner by public authorities. Third, the compensation must not exceed what is necessary to cover all or part of the costs of the public service obligations, taking into account a reasonable profit. Finally, where the economic agent in charge of providing public service obligations is not chosen by means of a public procurement procedure, the level of compensation must be determined on the basis of an analysis of the costs that a well-run provider with the relevant means would have incurred.

However, SGEI aid under €500,000 and over a three-year period is too small to affect competition and do not need to be regarded as State aid. Such aid falls within the scope of the SGEI De Minimis Regulation. In addition, the SGEI Decision exempts Member States from the obligation to notify public service compensation for certain SGEI categories to the Commission. Therefore, aid given under the SGEI Decision must be supported by an act of entrustment, for a period not longer than 10 years, unless a longer period is justified. Services of General Economic Interest have also an impact on the harmonization of contract Law through European Rules.

As part of the methodology, this paper analyses European and internal Law and reaches the conclusion that the harmonization of member state legislation and the European legal system is a complex process in which member states have a wide range of legal

options to meet the requirements of European Union legislation, since European Union Law leaves member states freedom to decide which activities are meant to be labelled as services of general economic interest and how these activities are to be organised in their internal legal systems. The only limits are those imposed by European Union Law in sectors which have been harmonised at Union level. This is the case with transport, energy, communications and postal service. In such, member states cannot contradict the rules governing such harmonisation. Other than that, manifest error of assessment is also a limit for member states, since European Commission and the Court of Justice of the European Union have the power to check the decisions made by member states. In spite of this, the margin of discretion enjoyed by the Member States is still wide, since European Union Law leaves European Union countries freedom to decide whether a given economic activity falls into the category of Service of General economic interest or no, aside from the exceptions above-mentioned. Member states have also freedom to decide how they organise SGEIs.

I. Introduccion.	2
li. Los siege: concepto y diferenciación de figuras afines.	3
1.El concepto de siege en el derecho comunitario.....	3
2. Los siege en el contexto de los sig.....	6
A) siege.....	7
B) servicios no económicos de interés general.	9
3. Los siege en españa. El concepto de siege como concepto inclusivo: del servicio publico al siege.	10
lii. Del servicio publico al derecho de la regulación económica. Los siege como instrumento de transicion.	13
1. La actividad administrativa de regulación.....	13
2. Los siege y el papel de los poderes publicos: del estado garante al estado regulador.....	16
A) los servicios de interes general como tecnica de intervencion.	16
B) funcionamiento del nuevo modelo de intervencion publica.	17
3. La estructura institucional de los servicios de interes general: las administraciones independientes y en concreto la cnmc.	19

1. INTRODUCCION

El concepto SIEGE es un término acuñado en el ámbito europeo con el que se quiere establecer una nomenclatura común que incluya las diferentes fórmulas y soluciones que los diferentes estados han establecido y establecen para garantizar la satisfacción de los intereses generales y los haga compatibles con los principios del mercado interior y la libre competencia.

El concepto no designa figuras o instrumentos jurídicos nuevos, sino que trata de establecer una nomenclatura única, es decir un término común para todos los estados, capaz de aglutinar las tradiciones jurídicas que han venido aplicando los estados para satisfacer los intereses generales y que los haga compatibles con las exigencias de un mercado interior.

Así, en España, el concepto clave para entender la satisfacción de necesidades básicas o esenciales por parte de los poderes públicos ha sido el concepto de servicio público, entendido como aquella actividad administrativa dirigida a satisfacer el interés general a través de la realización de actividades, prestaciones o servicios cuya responsabilidad asumen los poderes públicos, a quienes corresponde además la organización del servicio¹.

Estos servicios públicos, tradicionalmente atribuidos en su titularidad a la administración han de hacerse compatibles con el mercado interior y las reglas de la competencia y ello implica dar entrada en esos sectores de actividad o prestación a los operadores económicos, siempre que sea posible. Ello conlleva en muchos casos la liberalización de sectores enteros de actividad o de parcelas de los mismos, que, en el caso de España, habían quedado atribuidos a los poderes públicos, si bien es verdad que en algunos casos la liberalización no es posible y ciertos sectores de actividad se considera conveniente que permanezcan en manos públicas.

Por tanto, el concepto de SIEGE designa la nueva realidad que implica la adaptación de los mecanismos previstos para la satisfacción de intereses generales con las exigencias de la libre competencia. En el caso de España, el concepto de SIEGE desplaza el interés del sujeto que presta el servicio (administración pública) al fin, el interés general que reviste la actividad o prestación, lo que justificará las excepciones y modulaciones a las reglas del mercado interior y la libre competencia².

La Administración como sujeto público no justifica un trato de favor cuando ejerce o realiza esas actividades. Más bien es un competidor o un rival más de los operadores económicos. Por tanto, su actividad quedara excluida, excepcionada o modulada por las reglas del mercado interior en la medida en que esa actividad sea de interés general y no por razón de los privilegios del sujeto que la lleva a cabo.

1 Tornos Más (2016), pp. 199.

2 Laguna de Paz (2009), pp. 24.

Los SIEGE se someten a las reglas del mercado, siendo la regla general su liberalización, conforme a las reglas de los Tratados (artículo 106 TFUE), desarrolladas en el Protocolo N° 26 del Tratado de Lisboa y el artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque el grado de liberalización es distinto dependiendo de los sectores³.

Por el contrario, los SIG que no tienen carácter económico (sanidad, educación, servicios sociales) no se someten a las reglas del mercado. El derecho europeo no impone ninguna regla en cuanto a su titularidad, gestión o grado de liberalización, cuestiones que son de derecho interno. Sin embargo, sí se someten a las normas sobre contratación, porque, aunque en ellos destaca y predomina la vertiente solidaria y redistributiva, sin embargo, no hay que olvidar que también tienen un componente económico, y, por tanto, actúan sometidos a las normas y directivas europeas sobre contratación.

Con el término SIEG se trata de conseguir un equilibrio entre el libre mercado y la satisfacción de necesidades públicas. Se trata de un concepto en constante evolución. Así, la libertad de mercado no está reñida con el reconocimiento de la existencia de ciertos sectores en los que pueden admitirse reglas que limitan el libre mercado, que la precisan y la puntualizan. En los años 90 ese equilibrio se decantaba hacia la defensa de la competencia, pero en la actualidad lo que se demanda es una mayor garantía en el funcionamiento de los SIEG respecto de los que no se ha producido ese cambio y cuya función social y de cohesión territorial se considera relevante.

2. LOS SIEGE: CONCEPTO Y DIFERENCIACIÓN DE FIGURAS AFINES.

2.1. *El concepto de SIEGE en el derecho comunitario*

El concepto de SIEGE es una creación enteramente comunitaria y es el resultado de los procesos de liberación económica llevados a cabo en el ámbito comunitario y en los países que lo conforman como consecuencia de la aplicación de las normas sobre el mercado interior y la libre competencia.

Los SIEGE se definen como aquellas actividades económicas que se consideran básicas para los ciudadanos porque proporcionan un conjunto

3 Fernández Liesa (2009).

de prestaciones de bienes o servicios de carácter esencial y cuyo suministro o prestación debe quedar asegurado a todos los ciudadanos con una determinada calidad, de manera regular o continua y a un precio asequible. Para asegurar la universalidad, regularidad y calidad de las prestaciones o suministros se deben articular unos mecanismos que garanticen estos objetivos y así aparecen conceptos adyacentes al término SIEGE, tales como los de servicio universal, obligaciones de servicio público, o el régimen de ayudas públicas⁴.

A través del concepto de SIEGE las autoridades comunitarias han tratado de establecer una nomenclatura común a las distintas técnicas y soluciones arbitradas por los países europeos para satisfacer necesidades básicas y someterlas a unas normas comunes acordes con la aplicación de las normas sobre el mercado interior y sus posibles excepciones. Con el término SIEGE la UE pretende dar cabida a las distintas técnicas utilizadas en diferentes países europeos para proporcionar bienes o servicios esenciales a sus ciudadanos y hacerlos compatibles con las normas que rigen el mercado interior y el principio de libre competencia.

Estos SIEGE presentan una particularidad, y es que se definen como actividades económicas, que tienen por tanto carácter comercial. Y en el derecho europeo, cuando una actividad se reviste con la etiqueta de económica, ello conlleva inicialmente la aplicación de las normas que regulan el mercado interior. La actividad se abre a la libre competencia, se garantiza la libertad de prestación y de establecimiento y rigen las normas sobre el Derecho de la competencia⁵. Por tanto, los SIEGE, en tanto que actividades de carácter económico están en principio sujetos a las normas del mercado interior.

Lo que ocurre es que además de ser actividades económicas, los SIEGE llevan además otra etiqueta. Se definen como actividades de interés general, es decir, de interés para la colectividad y por tanto las actividades o prestaciones que integran dichas actividades han de ser garantizadas a la ciudadanía porque son esenciales. En principio, se parte de la idea de que las reglas de mercado son capaces de satisfacer por sí solas estas necesidades. Sin embargo, la práctica y la realidad demuestran que ello no es así y que los agentes económicos que operan en el mercado se rigen por

4 Laguna de Paz (2009), pp. 35.

5 Rosado Pacheco (2020), 1345.

criterios exclusivamente económicos, de beneficio económico. Por tanto, un operador de telefonía no ofrecerá sus servicios a pequeñas poblaciones aisladas en la montaña, o un operador de servicios postales no llevará una carta a estas pequeñas poblaciones. Una línea regular de transporte no efectuará determinados trayectos cuando el número de usuarios de la línea no le compense los costes de su prestación.

La experiencia demuestra por tanto que en determinados casos las reglas del mercado y de la competencia no son de fiar porque no garantizan que esas actividades económicas de interés general lleguen a todos los ciudadanos, en la medida en que ello no sea rentable para el operador. Es preciso por tanto establecer algunas correcciones a las reglas de mercado, establecer algunos mecanismos que permitan conseguir los objetivos de universalidad, continuidad, regularidad y calidad de esos servicios esenciales. Y esos mecanismos o técnicas de garantía, que pueden en algunos casos producir una alteración de los principios de libre prestación de servicios, libertad de establecimiento, en definitiva, excepcionar las normas que se aplican al mercado interior, se amparan en la calificación de interés general que ha recibido la actividad y encuentran aquí su justificación. Así, los poderes públicos pueden obligar a una empresa postal a llevar el correo a determinadas poblaciones, o a una empresa de telecomunicaciones a ofrecer sus servicios en estas mismas poblaciones. O pueden acordar con una empresa de transporte terrestre (autobuses) el realizar un determinado trayecto, aunque no resulte rentable, excluyendo a otras empresas de la realización de ese trayecto y otros cercanos que si pudieran resultar rentables a otras empresas (otorgamiento de derechos exclusivos). Igualmente, determinadas empresas que realizar estos servicios o prestaciones no rentables, podrían recibir ayudas públicas que no reciben otras empresas o competidores en el mercado. E incluso en algunos casos, las normas estatales pueden eliminar la competencia en el mercado, reservando a la administración la prestación de determinados servicios (monopolios públicos)⁶.

Como vemos, en todos estos casos se está excepcionando el régimen del mercado interior que propugna la libre competencia, la libertad de establecimiento y prestación de servicios y la prohibición de ayudas públicas a determinadas empresas que pudieran distorsionar la competencia, ofre-

6 Montero Pascual (2020), pp. 66.

ciendo ventajas a unos agentes económicos en beneficio de otros.

Todas estas excepciones quedan amparadas por el Derecho europeo en razón del interés público que reviste la actividad, y que fuerza a buscar un equilibrio entre las reglas del mercado y la libre competencia y aquellas excepciones que van dirigidas a asegurar unas prestaciones o servicios esenciales al conjunto de los ciudadanos. La calificación de una actividad como SIEGE es la que habilita a establecer estas excepciones con el beneplácito de la legislación comunitaria como veremos más adelante, y siempre que se cumplan unas determinadas condiciones que lo fundamenten.

A falta de un análisis posterior más exhaustivo, puede decirse que el concepto de SIEGE cumple distintas funcionalidades, que en muchos casos suponen verdaderas derogaciones a las reglas de la libre competencia y el libre mercado. Así:

- Justifica que se puedan establecer obligaciones de servicio público.
- Justifica que se puedan otorgar ayudas del estado a determinadas empresas como compensación a las mismas. Las ayudas pueden establecerse para evitar distorsiones que pudieran producirse en defensa del mercado interior en el caso de servicios liberalizados donde se impone a un operador obligaciones de servicio público.
- Permite otorgar derechos exclusivos a los prestadores de servicios.
- Permite otorgar derechos especiales a esos mismos prestadores. Ej. En el caso de Correos, espacios en aeropuertos, estaciones de trenes...
- Determina la aplicación, o el grado de aplicación de una serie de normas del Derecho de la UE, como las reglas del mercado interior, las ayudas estatales y los contratos públicos.
- Se establece para los SIEGE que se presten en régimen de monopolio (es decir SIEGE no liberalizados) la necesidad de someterse a la normativa europea en materia de concesiones (Directiva de concesiones) cuando la gestión del servicio se realice de manera indirecta (concesión). En tal caso, se aplicará la Directiva de concesiones 2014/23/UE. Esta directiva afecta a los SIEGE no liberalizados que las administraciones públicas gestionan de forma indirecta, lo que es un supuesto de colaboración público-privada contractual⁷.

7 Vera Paricio, Cudolá y Noguera (2016).

Como conclusión, cuando la UE detecta que una determinada actividad tiene la etiqueta de económica, entiende que debe estar sometida a las reglas del mercado interior. Sin embargo, existen determinadas actividades “cualificadas” por revestir un interés general donde ese carácter cualificado justifica algunas dispensas o excepciones. En este sentido se crea el concepto de SIEGE que constituye un intento de lograr un equilibrio entre las normas que rigen el mercado interior y el derecho de la competencia y las excepciones que han de establecerse en atención al interés general y a la constatación de que no siempre el mercado es capaz de satisfacer estas necesidades.

Por tanto, una cuestión muy importante a tener en cuenta es cuándo se considera que una determinada actividad tiene la condición de actividad económica desde el punto de vista de la aplicación de las normas del mercado interior y también desde el punto de vista del derecho de la competencia.

En general, sólo los servicios que constituyen «actividades económicas» se incluyen en el ámbito de aplicación de las normas del Tratado sobre el mercado interior (artículos 49 y 56 TFUE) y de la Directiva de servicios. De conformidad con las disposiciones del Tratado sobre el mercado interior, todos los servicios prestados a cambio de una remuneración deben calificarse de actividades económicas. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el servicio no tiene necesariamente que ser pagado por sus beneficiarios, pero debe haber una contrapartida por el servicio en cuestión. El Tribunal también ha declarado que la «naturaleza económica» de una actividad no depende del estatuto jurídico del operador o el organismo (que puede ser de carácter público o sin ánimo de lucro), ni de la naturaleza del servicio (por ejemplo, el hecho de que un servicio pertenezca al ámbito de la seguridad social o de la salud no lo excluye de por sí de la aplicación de las normas del Tratado). Las actividades realizadas por los miembros de una comunidad religiosa o de una asociación de aficionados al deporte podrían considerarse actividades económicas. Además, la naturaleza «económica» de una actividad no depende de cómo se califica conforme al Derecho nacional. Un servicio calificado en el Derecho nacional como «no comercial» podrá considerarse como «actividad económica» desde el punto de vista de las normas del Tratado antes citadas. El hecho de que el servicio se preste en aras del interés general no afecta necesariamente a la naturaleza económica de la actividad. Para determinar si un servicio dado constituye una actividad económica sujeta a las normas del Tratado sobre el mercado

interior y, en su caso, a la Directiva de servicios, hay que examinar en cada caso concreto todas las características de la actividad en cuestión, en especial, cómo se presta, organiza y financia el servicio en el Estado miembro de que se trate. Solo las actividades de naturaleza económica, según se definen anteriormente, entran en el concepto de «servicio» definido en la Directiva. Cualquier actividad consistente en ofertar bienes o servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica con arreglo a las normas de competencia. En este contexto, el hecho de que la actividad en cuestión se califique de «social» o que la ejerza un agente sin ánimo de lucro no es en sí suficiente para eludir la calificación de actividad económica. Cuando una actividad es económica y afecta a los intercambios entre los Estados miembros, se aplican las normas de competencia.

Las actividades vinculadas al ejercicio de las prerrogativas del poder público por el propio Estado o por autoridades que actúan dentro de los límites de sus competencias públicas, no constituyen actividades económicas con arreglo a las normas de competencia. Esta excepción se limita a aquellas actividades que forman parte intrínsecamente de las prerrogativas típicas de la autoridad oficial y las desempeña el Estado, es decir, para las que el Estado miembro en cuestión no haya decidido introducir mecanismos de mercado. En este contexto, importa poco que el Estado actúe directamente por medio de un órgano que forma parte de la administración del Estado o por una entidad distinta a la cual haya conferido derechos especiales o exclusivos.

2.2. Los SIEGE en el contexto de los SIG

El concepto de SIG es más tardío que el concepto de SIEGE, que ya estaba presente en el tratado de Roma. El concepto de SIG surge cuando la UE empieza a adoptar políticas sociales y de cohesión, lo que hace interesante poner el acento también en otros servicios, y no exclusivamente en los servicios que tienen carácter económico. Recordemos que la UE es ante todo un mercado y por esta razón su primer ámbito de preocupación fueron aquellas actividades que tenían relevancia económica. Posteriormente, los objetivos de cohesión que hemos señalado hacen que se fije en otro tipo de actividades, fundamentalmente de carácter social, que tienen una gran importancia para el progreso de la UE desde un punto de vista político, y donde las competencias de la UE son básicamente de apoyo.

Los SIG son una categoría que surge posteriormente a los SIEGE, y que los integra. Los SIG tiene un papel muy relevante en la cohesión social de la UE y se someten a los principios de no discriminación. A todos los SIG sean económicos o no se les aplican ciertas disposiciones del TFUE y del Derecho derivado, como el principio de no discriminación y de libre circulación de personas, así como las normas de contratación pública que no dependen de la naturaleza económica de la actividad⁸.

La Unión Europea pretende buscar una cohesión interna, que también viene dada por la necesidad de alcanzar unos niveles de prestación de servicios personales homogéneos dentro de Europa y cimentar la creación de un pueblo europeo unido por unos valores comunes, donde también es importante alcanzar una cierta homogeneidad en el nivel de prestaciones personales o sociales. En esta categoría, junto a los servicios económicos que en principio deben liberalizarse, se contemplan también otros servicios que no se organizan prioritariamente como actividades económicas y en los que priman los fines de conseguir una cohesión social.

El concepto de SIG es el concepto genérico, que engloba las categorías siguientes:

A) SIEGE

Son aquellos en los que prima el carácter comercial de los mismos, con independencia de que también puedan tener trascendencia social. Se someten a las normas del mercado interior y de la competencia, pero admiten excepciones en base al artículo 106 del TFUE, como después veremos. Pueden establecerse a su vez distintos criterios de clasificación dentro de los mismos.

Así cabe distinguir entre SIEGE liberalizados, que son aquellos donde se ha abierto la actividad al mercado y se permite la concurrencia de empresas (los servicios en red), y los SIEGE no liberalizados que son aquellos que se prestan en régimen de monopolio por parte de los poderes públicos⁹.

8 Laguna de Paz (2016).

9 Laguna de Paz (2016), pp. 15.

Cabe también establecer una distinción entre:

- Servicios en red sujetos a regulación europea armonizada (transportes, servicio postal, telecomunicaciones, energía...) ¹⁰. Se trata de los sectores regulados que se someten a la legislación armonizada de la UE (Directivas varias). Esto significa que nos encontramos ante SIEG liberalizados, y la aplicación de este concepto a estos sectores de actividad se impone así al concepto de interés nacional que figura en el artículo 128.2 de la CE. Supone que ni el Estado, ni el resto de los poderes públicos podrán establecer reservas a favor del sector público, ni establecer monopolios en los denominados SIEG liberalizados. Ha supuesto el desmantelamiento de tradicionales monopolios estatales.
- Servicios de interés general sin regulación europea armonizada. Aquí se reconoce la libertad de los estados para definir determinadas prestaciones o servicios como de interés general. En cada sector concreto el protagonismo corresponde en primer término a cada estado miembro que es el competente para definir en cada caso el interés general y sus exigencias en términos de servicio universal, obligaciones de servicio público y establecer en su caso las compensaciones correspondientes a las empresas que hayan de asumir y soportar dichas obligaciones ¹¹. A la Comisión y al TJUE le corresponderá examinar la compatibilidad de los medios empleados con los compromisos europeos, en base al criterio del error manifiesto. En ellos se dan las siguientes notas:
 - Los estados tienen libertad para declarar los SIEG y apreciar el interés general. En España la declaración la realiza el legislador.
 - La declaración de una actividad como SIEG supone un título habilitante para la intervención del estado que puede conllevar distinto grado de intensidad, incluso el monopolio (ej. Gestión de residuos, abastecimiento de aguas...)
 - Cada país puede declarar sus propios servicios de interés general que no tienen por qué coincidir con los de otro. La UE solo interviene

10 Muñoz Machado (2010 e).

11 Tornos Más (2016)

en caso de error manifiesto. Así, el servicio de farmacia en algunos países. En España no se considera SIEG porque su ejercicio se ha reservado a determinados profesionales, pero en UK es un servicio de interés económico general... Servicios funerarios, banca, seguros bolsa, podrían declararse SIEG. En España si se han declarado SIEG las empresas de inserción laboral.

- Permite excepcionar las reglas del mercado interior y la libre prestación de servicios (artículo 56 TFUE con base a lo establecido en los artículos 14 y 106 del TFUE).

Otro criterio de distinción permite distinguir entre.

- SIEG que quedan sustraídos a las normas de la libre competencia (SIEG no liberalizados). Se trata de aquellos servicios que se prestan en régimen de monopolio, siendo los sujetos protagonistas la administración y aquellos agentes o sujetos a los que la administración ha reconocido derechos exclusivos, normalmente en base a un contrato de concesión de servicios. Esto significa reconocer que pueden existir ciertos SIEG que no se prestan a que exista una pluralidad abierta de prestadores, cuando por ejemplo solo puede ser económicamente viable un único proveedor, o no se puede dejar al albur estricto del mercado, aunque sea regulado (ejemplo, transporte público de viajeros). En estos casos, los poderes públicos están facultados para prestarlos por ellos mismos, o atribuir a terceros su prestación a través de un contrato, entrando en juego el régimen de contratación, o las normas sobre contratación comunitaria.
- SIEG que actúan sometidos a la competencia (SIEG liberalizados) aunque tengan que observar ciertas formas de organización y funcionamiento y los sujetos queden sometidos al régimen de las obligaciones de servicio público. Todos los servicios en red y aquellos que declaren los estados.

Los principios del Derecho comunitario relativos a la libertad de circulación de las personas, no discriminación, libertad de prestación de servicios, libertad de establecimiento y las normas en materia de competencia y prohibición de ayudas estatales son de aplicación a todo tipo de actividades

económicas, públicas o privadas¹². Esto entra en contradicción con las empresas públicas que tienen que someterse a las reglas del mercado, y con los monopolios estatales que tienen que suprimirse. Por tanto, sólo las actividades declaradas como SIEG escapan del régimen jurídico general previsto para las actividades económicas.

En algunos casos la Comisión ha encuadrado dentro de los servicios de interés general a los servicios sociales y en particular los prestados por las llamadas empresas sociales. Así, por ejemplo, la salud, la educación y la asistencia social. Así, cuando prevalece el criterio de la solidaridad frente a la actividad comercial o económica estamos ante SIG no económicos. Cuando lo que prevalece es la actividad comercial, aunque tenga tintes de interés general entonces es SIEG. Entonces, ¿cómo distinguirlos? Por la forma de financiación¹³. Cuando las actividades se financian con impuestos (financiación de forma solidaria o redistributiva) estamos ante SIG no económicos, como ocurre con la enseñanza gratuita obligatoria, el seguro obligatorio de salud en ciertos países etc. Por el contrario, los servicios económicos son costeados por los usuarios, lo que no excluye que el principio de solidaridad pueda jugar en alguna medida algún papel. En cambio, los servicios no económicos requerirán ser financiados con fondos públicos, lo que no impide que también puedan estar sujetos a una contraprestación económica a cargo de los usuarios.

En todo caso, la jurisprudencia europea ha ido calificando el carácter económico o social de los servicios de manera casuística, a la vista del régimen jurídico en cada caso aplicable.

Se reconoce la libertad de los estados para definir determinadas prestaciones o servicios como de interés económico general. La UE reconoce a los estados libertad para definir servicios de interés general. Con excepción de los sectores sometidos a una regulación impuesta por la UE (servicios en red) la UE no puede fiscalizar tal decisión, excepto en los casos de error manifiesto. Sin embargo, la Comunicación de la Comisión de 11 de enero de 2012 introduce un condicionante para la creación del SIEG en el sentido de que los objetivos de interés público que la Administración se propone no estén ya cubiertos por la iniciativa privada. Al margen de los sectores en los

12 Linde Paniagua (2017).

13 Carlón (2012).

que la definición de SIEG se ve afectada o limitada de alguna otra forma por el Derecho de la UE, como es el caso de las directivas sectoriales específicas, la discreción de los estados miembros para definir SIEG está supeditada a verificación por parte de la Comisión bajo la supervisión del TJUE. Esta supervisión se realiza bajo la premisa restrictiva del error manifiesto

Así pues, los poderes públicos de los estados miembros pueden considerar ciertos servicios como servicios de interés general, aunque tengan un contenido económico e incidan en el mercado. En este contexto, si entienden que la oferta del mercado no es satisfactoria, pueden definir determinadas prestaciones en forma de obligaciones de servicio (misiones de servicio público).

Por tanto, en el caso de SIEG que son constituidos o declarados por los estados, existen unos requisitos formales:

- Debe haber una definición formal de la misión o misiones de interés general que debe efectuarse por ley
- La administración debe atribuir estas misiones a un prestador, sea público o privado, o a varios de ellos o a todos los prestadores que operen en el mercado, en este último caso en calidad de obligación general. No es necesario que el encargo se efectúe mediante una norma, es suficiente una resolución singular como por ejemplo un contrato de concesión. En estos actos se deberán indicar: el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público, las empresas afectadas y si procede el territorio afectado, la naturaleza de los derechos exclusivos o especiales atribuidos a las empresas por la autoridad otorgante, los mecanismos de compensación y los parámetros aplicados al cálculo, control y revisión de la compensación.
- En la configuración del servicio, la Administración debe determinar asimismo en qué medida la consecución de la misión de interés general requiere determinadas limitaciones en el mercado, como por ejemplo el otorgamiento de derechos especiales o exclusivos a los operadores encargados del SIEG, la imposición de tarifas, la concesión de determinadas ayudas u otras medidas de apoyo que resulten justificadas y proporcionales.

B) Servicios no económicos de interés general.

Los servicios no económicos de interés general son aquellos que pueden tener contenido económico, pero que se entiende que predomina su carácter solidario y redistributivo, o su vinculación a funciones que son propias de la soberanía popular. Por esta razón no se someter a las normas del mercado interior ni a las normas de la competencia. Si se someten en cambio a los principios generales de los Tratados¹⁴, tales como el principio de igualdad, no discriminación etc. Pueden diferenciarse dos tipos de servicios no económicos:

- Los servicios de autoridad, que se corresponden con funciones públicas que conllevan el ejercicio de autoridad o poder público y que son consustanciales a la idea de soberanía. Hablamos de la justicia, las relaciones exteriores, o Hacienda.
- Los servicios de solidaridad. Tienen como eje las prestaciones directas a las personas, y aun cuando tienen o pueden tener un contenido económico, prevalece su carácter solidario y redistributivo. Es el caso de los servicios sociales, la educación, la sanidad, la cultura, la protección de discapacitados, mujeres maltratadas, la gestión de las viviendas sociales, etc. Como hemos señalado quedan fuera de las normas del mercado interior y el derecho de la competencia.

Dentro de estos servicios están los servicios sociales. Es en ellos donde se mantiene el grueso de la idea de servicio público. Sin embargo, también podrían dejarse a las fuerzas del mercado porque también tienen contenido económico. De hecho, ya se habla de empresas sociales y de servicios sociales de interés general (guarderías, centros de día, tratamiento de drogadictos). Significaría eso el fin del estado social, donde el estado únicamente asumiría un papel regulador. Los SIG no económicos están excluidos de las normas y reglas del mercado interior, aunque al ser SIG sí están sometidos a los principios de igualdad, publicidad y competencia, así como a las normas de contratación administrativa¹⁵.

14 Mangas Martín y Liñan Noguera (2016), pp. 89.

15 Parejo y Quadra-Salcedo (2000), pp. 76.

2.3. *Los SIEGE en España.* El concepto de *siege* como concepto inclusivo: del servicio público al *siege*.

En el trasfondo del concepto de SIEGE subyace la necesidad de cubrir necesidades básicas de los ciudadanos a través de un sistema de prestación o suministros. Las respuestas que han dado los países a esta cuestión han sido variadas, pudiendo distinguir dos modelos. Uno es el de los países anglosajones, con EEUU como abanderado y también Reino Unido. En estos países anglosajones, las necesidades básicas han tendido a ser satisfechas por los agentes económicos, en el marco del liberalismo. Esto se ve muy bien en el caso de Estados Unidos y el sistema de ferrocarril en el siglo XVIII. Las empresas privadas fueron las encargadas de desarrollar y establecer un sistema ferroviario que pronto dio lugar a abusos hacia sus usuarios y que dio lugar a la necesidad de que el estado interviniera regulando su actividad, a través de unas agencias independientes, que serán el modelo de nuestras actuales agencias reguladoras. En cambio, en otros países como es el caso de Francia y España, la satisfacción de necesidades vitales se asume por los poderes públicos en el marco de los estados sociales. Ello conlleva que el Estado, es decir, la Administración, los poderes públicos asumen la titularidad de estos servicios, a través de la fórmula conocida como *publicatio*, y se responsabilizan de la organización y prestación del servicio. Ello da lugar a la creación de monopolios públicos, que excluyen en muchas ocasiones la concurrencia en el mercado, de modo que serán única y exclusivamente los poderes públicos, directa o indirectamente, los que puedan llevar a cabo estas prestaciones. En nuestro país, esto ocurre hasta finales de los años 90, donde el Estado es titular del servicio de televisión, teléfono, hidrocarburos, transporte aéreo y ferroviario... , excluyendo de estas actividades económicas al sector privado. El concepto que sustenta este modelo de organización y satisfacción de necesidades públicas es el de servicio público, sobre el que volveremos más adelante. Esta forma de organización, deberá adaptarse, sufriendo por tanto un proceso de liberalización que viene impuesto por las normas europeas, como veremos, y que fuerza en muchos casos la apertura al mercado de estos sectores de actividad, si bien en otros casos se justifica el mantenimiento de los monopolios públicos, estatales o locales¹⁶,

16 Buendía Carrillo, D. (2019), pp. 167.

cuando se demuestra y es claro que el mercado no puede satisfacer las necesidades básicas¹⁷.

Así pues, puede decirse que los conceptos SIEGE y servicio público, entendido en el sentido de nuestra tradición jurídica española¹⁸, son técnicas creadas para garantizar la satisfacción de necesidades básicas, permitiendo las excepciones a las reglas del mercado en el primer caso en aras del interés general, y otorgando la titularidad del servicio a los poderes públicos en el caso del concepto de servicio público. En definitiva, se trata de ofrecer distintas soluciones a un mismo problema, o lo que es lo mismo, se trata de llevar a un mismo resultado a través de distintas ecuaciones.

En todo caso, ¿cuál es la relación entre servicio público y SIEGE? Ambas parten de un lugar común. Existen actividades y servicios cuyo funcionamiento regular y continuo se considera indispensable para la comunidad y para satisfacer necesidades colectivas. Por esta razón, hay que garantizar a todos la satisfacción regular y continua de estas necesidades, esto es, sin interrupciones y con un nivel de calidad determinado porque la satisfacción de estas necesidades se considera indispensable para la vida.

Para ello se establecen distintas técnicas:

- El servicio público: Se publica la actividad, creando en algunos casos monopolios estatales que excluyen la libre competencia. En este sentido hay que distinguir entre titularidad y gestión del servicio.
- Los SIEGE. La idea del mercado único o mercado interior implica las cuatro libertades, entre ellas la libre prestación de servicios, lo que supone que los servicios se someten a las normas de la libre competencia, es decir se liberalizan. Esto implica que en línea de principio hay que suprimir todos los obstáculos que impiden el juego de la libre competencia, lo que implica que los monopolios, las ayudas públicas y todo aquello ligado a la idea de servicio público o técnica parecida es incompatible y ha de hacerse desaparecer¹⁹.

Sin embargo, como hemos visto esto es sólo una apariencia, porque pronto las autoridades europeas se dan cuenta de que hay necesidades

17 De la Higuera-Molina, E. J.; Zafra Gómez, J.L. (2018), 109.

18 Tornos Más (2016), pp. 200.

19 Rodríguez Curiel (2001), pp. 93.

que el mercado y el juego de la libre competencia no puede satisfacer, y por ello hay que generar excepciones. Así, cuando se trata de SIEGE, ese interés general justifica ciertos sacrificios a la libertad de mercado interior y a la competencia²⁰.

Esto no implica que las empresas que presten este tipo de actividad estén por encima de las normas de la competencia o fuera del alcance de las normas de la competencia, pero si justifica la modulación o adaptación de las normas para que puedan prestar esos servicios no esenciales. Surgen así conceptos como obligaciones de servicio público, la idea de servicio universal e incluso en determinados casos se justifica la pervivencia de ciertos monopolios públicos, cuando el mercado es definitivamente incapaz de satisfacer las necesidades básicas.

¿Cuál es la diferencia entre SIEGE y servicio público en sentido tradicional?

El servicio público hace referencia a una actividad de prestación cuya titularidad ostenta la Administración. Es decir, el concepto de servicio público lleva implícita la publicatio o asunción por parte de los poderes públicos o administración de la titularidad del servicio. Ahora bien, es necesario distinguir entre titularidad (siempre corresponde a una administración) y gestión (que puede ser directa o indirecta. En este último caso la gestión se lleva a cabo por un tercero, habitualmente en la forma de concesión de servicio). Al ser la titularidad de la Administración, ello implica que la responsabilidad de su prestación corresponde a los poderes públicos.

A diferencia del concepto de servicio público, la noción de SIEGE no prejuzga sobre la titularidad del servicio, es decir, no se centra en el sujeto que se hace responsable del suministro de bienes o servicios a los ciudadanos. Desde el punto de vista comunitario, Los SIEGE ponen el acento en la actividad que se realiza, es decir en la naturaleza de la prestación que está investida del carácter de interés general, y por tanto que sea una actividad cualificada. Este carácter cualificado de la actividad, es decir la pátina de interés general que lo reviste es lo que va a justificar excepciones a las normas del mercado interior. Desde el punto de vista comunitario, lo relevante desde el punto de vista de los SIEGE es la actividad, no el sujeto. Esta actividad puede ser desarrollada por

20 Rosado Pacheco (2020), pp. 1348.

sujetos de derecho privado (agentes económicos), o por sujetos públicos (correos) incluso en régimen de monopolio si es preciso. Así, el concepto de SIEGE no prejuzga sobre la titularidad del sujeto que lleva a cabo la prestación, como así ocurre en el caso del servicio público, que implica la titularidad pública de la actividad. Las actividades calificadas como SIEGE pueden ser desarrolladas tanto por sujetos públicos como privados. El interés general de la actividad justifica modulaciones del mercado interior en distinto grado que pueden llegar incluso al monopolio.

Esto condiciona la relación entre los SIEGE y el concepto tradicional de servicio público, de forma que no son conceptos excluyentes, sino que el concepto de SIEGE es un concepto inclusivo que incluye el concepto de servicio público, cuando en atención a la capacidad de autoorganización los poderes públicos de un estado han decidido que la prestación de determinados servicios o actividades básicas se asuma por los poderes públicos, que asumen la titularidad y la responsabilidad de la prestación, en solitario o en concurrencia con el sector privado. Así, puede decirse que el concepto de SIEGE no impide los monopolios públicos en la prestación de servicios o suministro de bienes, siempre que esta excepción a las normas del mercado quede plenamente justificada. Así, los SIEGE pueden prestarse de diferentes formas:

- En régimen de libre competencia en el mercado (telecomunicaciones).
- En régimen de concurrencia entre el sector público y el sector privado (correos, trenes). Aquí subsiste el concepto de servicio público cuando la prestación la lleva a cabo la organización,
- En régimen de monopolio público (aguas, tratamiento de residuos...). Aquí también subsiste el concepto de servicio público. En este último caso, hay que tener en cuenta los límites y las referencias constitucionales, y en concreto, el artículo 128 de la Constitución.

Por tanto, la noción de SIEGE no supone la destrucción o aniquilación del concepto de servicio público, sino su integración en un concepto más amplio en donde la asunción de la titularidad de bienes y servicios por parte de los poderes públicos se concibe como una de las posibles alternativas para proporcionar bienes, servicios o prestaciones esenciales a los ciudadanos. Es cierto que el ámbito de aplicación de la técnica del servicio público se ha reducido considerablemente conforme a la normativa europea, pero

ello no significa su desaparición como algunos pronosticaban entonando un réquiem por los servicios públicos. Esto explica que todavía se mantenga el concepto en nuestra legislación, y que haya pasado a ser una técnica de prestación dentro de los SIEGE, junto con las obligaciones de servicio, o el servicio universal.

En la medida en que dicho concepto de servicio público lleva implícita la titularidad pública del mismo, ello puede suponer una restricción de la libre competencia, así como de la libertad de prestación o establecimiento (pensemos por ejemplo en el caso de los monopolios), o poner en peligro estas libertades o derechos en caso de concurrencia entre el sector público y el privado. Por esta razón se establecen criterio o indicadores para garantizar que no se van a vulnerar estos derechos y que esta forma de prestación de servicios está justificada por razones de interés público. Estos criterios son básicamente el criterio de la proporcionalidad, que en último término ha de enjuiciar el TJUE y el concepto de error manifiesto, que permite evaluar si la decisión de los estados se adapta a las exigencias comunitarias²¹.

Así, por tanto y como conclusión que desde el punto de vista de nuestra tradición de servicio público y los efectos que los procesos de liberalización europea han tenido sobre nuestro ordenamiento jurídico, podemos decir que el objeto o punto de llegada es el mismo. Garantizar la efectividad, continuidad y calidad de una serie de prestaciones de carácter básico. Lo que han cambiado son las técnicas empleadas para ello. Si previamente, a los efectos de la legislación europea, la técnica en España era la del servicio público (técnica que sigue manteniéndose en el caso de los servicios sociales), lo que conllevaba la publicatio o declaración de la titularidad de un sector de actividad como público, bien en monopolio, bien en concurrencia con otros agentes económicos), ahora lo que se impone es la declaración de la actividad como SIEGE. Ello generalmente supone:

- la concurrencia y la competencia en el mercado, la imposición de obligaciones de servicio a los prestadores de esos servicios. Ello cambia el papel de los poderes públicos, que pasarán de ser prestadores de la actividad o servicio, a ser reguladores, es decir a controlar que el mercado y sus agentes “se comportan” y satisfacen las necesidades

21 Laguna de Paz (2016), pp. 22.

públicas. En teoría, la situación para el usuario es la misma que con la técnica del servicio público, con la ventaja del juego de la competencia, que podría abaratar los servicios.

- y en algunos casos incluso el mantenimiento de monopolios públicos cuando ello esté debidamente justificado.

3. DEL SERVICIO PUBLICO AL DERECHO DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA. LOS SIEGE COMO INSTRUMENTO DE TRANSICION

3.1. La actividad administrativa de regulación

Se ha producido una crisis del servicio público en los últimos 20 años que conllevaba la reserva de una actividad para la administración a través de la publicatio. Esto ha sido sustituido por un régimen de competencia a partir de la liberalización de ciertos sectores por las directivas comunitarias. Pero estos servicios siguen siendo de interés general, y, por tanto, lo que se ha modificado son los instrumentos de intervención para garantizar ese interés general. Si en el régimen de servicio público era la presencia pública la única garantía de cumplimiento de esos objetivos de interés general, la liberalización lleva a confiar en el régimen de la competencia para una reducción de precios, innovación y mejora de los servicios, teniendo como subsidiaria la intervención pública, en el caso de que la competencia no pueda garantizar ese interés general. Este régimen lo que exige es que es intervención pública sea compatible con la competencia en el mercado y no la distorsiones, ya que es la competencia la que debe garantizar la satisfacción de ese interés general.

Ahora en este régimen de competencia, toda intervención pública deberá adaptarse a la normativa comunitaria, porque, si no, será nula. Este régimen jurídico parte de la calificación de unos servicios como SEIG.

La regulación económica es un nuevo modelo de intervención pública. En España la técnica de intervención ha sido la del servicio público que está llegando a su fin por la liberalización europea y la aprobación de directivas europeas. Estas han supuesto la eliminación de la base legal y de los instrumentos clásicos de intervención. Ello no quiere decir que haya desaparecido el interés general, pero si hay una transformación de los instrumentos de intervención basados en la figura del servicio público. La regulación es por

tanto el nuevo instrumento de intervención pública en sectores de interés general que está llamada a sustituir la figura del servicio público²².

Las instituciones europeas introducen en los años 80 ciertas políticas liberalizadoras, para la apertura de los mercados a través de directivas. Este fenómeno de liberalización conlleva la necesidad de regulación porque el hecho de que se privatizen estas industrias no quiere decir que desaparezca el interés general.

Cuando hablamos de regulación hablamos de la adopción de normas o el marco normativo que rige una determinada actividad. Esta no es la acepción del término regulación en este momento, sino que se refiere a la intervención pública en la actividad económica. El Derecho de la regulación económica se refiere a la actividad de la administración consistente en el control continuo de un mercado mediante la imposición a sus operadores de obligaciones jurídicas proporcionales a las misiones de sus intereses generales objetivamente determinadas, según la valoración que en un ámbito de extraordinaria discrecionalidad realice la administración²³.

Esa actividad consiste en el control de la actividad de los operados privados mediante la imposición de obligaciones jurídicas que pesan sobre ellos. Esta actividad se caracterizaría por la continuidad y la discrecionalidad, pues las normas jurídicas no tienen la capacidad de reglas todas y cada una de las intervenciones de las administraciones en los mercados que van a un ritmo muy acelerado²⁴.

Los sectores regulados son las industrias en red, telecomunicación (telefonía fija, móvil, acceso a internet, transmisión de señal audiovisual energía²⁵, transporte ferroviario, aéreo y servicios postales. También tenemos otros ámbitos que también están siendo regulados, como la banca, bolsa, seguros. Posteriormente hay otras actividades como la farmacia, ciertos servicios médicos que también pueden llegar a presentar en algunos supuestos elementos de regulación.

El Derecho regulatorio es un fenómeno de normación no asimilable a la normación clásica que surge como consecuencia de los procesos de liberalización. Responde a la necesidad de intervenir en el mercado por parte

22 Montero Pascual (2014).

23 Montero Pascual (2020), pp. 48.

24 Muñoz Machado (2015), pp. 167.

25 Muñoz Machado (2010 b).

del estado o incluso sustituir las reglas de mercado cuando este no funciona para satisfacer necesidades colectivas, de interés general. Las funciones de este nuevo derecho regulatorio serán la ordenación del acceso al mercado, el control de precios y la supervisión de la gestión empresarial, en concreto el cumplimiento de las obligaciones de servicio público cuando estas estén atribuidas a un operador del mercado.

Por su parte el derecho de la competencia aspira a una necesidad de protección del proceso competitivo en interés de los consumidores de la libertad de empresa y de la eficiencia económica. Su actuación consiste en establecer límites bien a los operadores privados, estableciendo conductas prohibidas, como el abuso de posición dominante o el reparto de mercados, bien a los poderes públicos.

Cambian así los instrumentos a través de los cuales el estado puede intervenir en la economía. Se pasa de estado un estado prestacional y monopolista a un estado garante, regulador y supervisor que deja espacio al mercado en libre competencia y se reserva un papel de supervisión de garantía de las necesidades colectivas. Este estado garante tiene tres tipos de instrumentos: normativo, sancionador y de resolución de conflictos entre operadores.

Otra implicación institucional de este modelo de intervención del estado es que el protagonismo que tenía el poder legislativo y judicial pasa a las llamadas administraciones independiente. Han suscitado un amplio debate en lo que se refiere a su encaje constitucional en la estructura de división de poderes y de la administración pública. Ello por tres razones.

- Aglutinan en un mismo órgano funciones de tipo normativo de desarrollo de la legislación estatal y europea
- Tienen funciones ejecutivas e fijación de tarifas y precios y de tipo sancionador
- Tienen funciones cuasi jurisdiccionales pues resuelven conflictos entre operadores, de carácter técnico muchas veces y que tendrán difícil fiscalización jurisdiccional-

Así en un mismo ente se congregan funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

Además, estas entidades se caracterizan por su independencia que se justifica por razones técnicas, pero que tienen una difícil justificación en

cuanto a su legitimación democrática. En 2013 se crea la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia, un ente macro regulador caracterizado por dos rasgos.

- Carácter integrado pues aglutina funciones de regulación y funciones de competencia

Su dimensión multisectorial, pues abarca todos aquellos sectores regulados que contaban con una autoridad regulatoria o que estaba prevista su creación.

Este modelo de estado regulador también ha impactado en las fuentes del derecho. La regulación de estos entes reguladores se caracteriza por el desplazamiento del parlamento en la definición del interés general, que crean normas de alcance general a partir de la resolución de casos concretos. Es lo que se llama la regulación a través de la adjudicación. Además, podemos encontrar nuevas fuentes normativas, como las previstas en la ley de creación de la CNMC de 2013 que permite a este ente dictar circulares, circulares informativas y comunicaciones²⁶.

Además, dentro de este nuevo paradigma de intervención del estado en la economía hay que destacar la importancia de la autorregulación, que se ha visto impulsado. Así la preferencia de los operadores de los mercados de dotarse de sus propias normas, lo que ha generado un cierto repliegue del estado en la iniciativa normativa en favor de las empresas privadas, dando fuerza normativa a las normas de las que se dotan estos mercados en algunos casos.

Como hemos dicho el legislador ya no es quien define el interés general en estos sectores regulados, sino que su concreción se deja en manos de las autoridades de regulación que definirán el interés general a partir de criterios de eficiencia económica y de especialización técnica. Esto dará un amplio margen a la discrecionalidad a la Administración lo que dificultará el control judicial de las decisiones del regulador, pues los jueces no podrán entrar en cuestiones técnicas. Los tribunales se tendrán que conformar con fiscalizar cuestiones formales²⁷.

26 Montero Pascual (2020) pp. 99.

27 Muñoz Machado (2010), pp. 124.

Finalmente, la jurisprudencia ha desarrollado como debe tratarse el llamado riego regulatorio es decir el miedo de los inversores al cambio normativo en un sector determinado. La jurisprudencia ha entendido que siempre que el riego regulatorio tenga una cierta previsibilidad el riego debe ser asumido por los inversores y no indemnizado por el estado. Es decir, estamos hablando de la responsabilidad patrimonial.

Como conclusión podemos decir que se produce un desplazamiento del legislador y del poder judicial en este nuevo escenario de intervención de la económica, el protagonismo de las autoridades independientes y la preeminencia de la autorregulación y el arbitraje internacional en algunos mercados. Esto genera dos tipos de riegos:

- la captura del regulador, es decir que las autoridades independientes tomen sus decisiones influidos por las empresas del sector con las que tienen un contacto permanente en su labor de supervisión del mercado, y
- las llamadas puertas giratorias, es decir la tentación que pueden tener algunos empleados públicos de estas administraciones independientes de agrandar con sus decisiones a las empresas privadas para derivar su carrera profesional hacia esas empresas en puestos de responsabilidad²⁸.

3.2. Los siege y el papel de los poderes publicos: del estado garante al estado regulador

A) LOS SERVICIOS DE INTERES GENERAL COMO TECNICA DE INTERVENCION

Los servicios económicos de interés general son títulos habilitantes que permiten a los poderes públicos intervenir (no sólo regulando) determinados sectores económicos de actividad que excepcionan las reglas de libre mercado (libertad de prestación y establecimiento) y de libre competencia, en razón de un interés público que está presente en esa actividad en base a su carácter básico y esencia para la comunidad.

28 Montero Pascual (2014), pp. 36.

Esa intervención de los poderes públicos permite modular la aplicación de las normas sobre el mercado interior y libre competencia estableciendo restricciones a esas actividades que están basadas en el interés general. En consecuencia, la intervención de los poderes públicos en el mercado, restringiendo las reglas de su libre funcionamiento deben sustentarse en un título justificativo que es el interés general. Si no hay un interés general, los poderes públicos no pueden interferir en el mercado y sus reglas de funcionamiento. Pueden ser operadores o agentes en el mismo, en virtud de la regla de la libertad de empresa que se reconoce a los poderes públicos, pero no pueden interferir en el mismo si no hay una causa justificada de interés general. Esa causa justificada de interés general se concreta en el concepto de SIEGE. Esta etiqueta, adherida a una actividad económica de prestación o suministro comporta que en dicha actividad los poderes públicos van a tener legitimación para intervenir exceptuando o excepcionando las reglas del mercado. Quiere ello decir que será una actividad económica cualificada en razón de su interés público y general que justifica la alteración de las reglas del mercado.

La declaración de una actividad como SIEGE impone la aplicación a esa actividad de un régimen excepcional, en cuanto se articula como técnica de corrección del mercado para garantizar la prestación o el suministro de servicios o bienes que se consideran básicos o esenciales para la comunidad²⁹.

B) FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

El primer elemento de intervención pasa por la definición del concepto de interés general. En el régimen tradicional español la intervención pública partía de la *publicatio*, declaración de una actividad como servicio público, pero en ningún momento los poderes públicos estaban obligados a identificar el interés general que justificaba la declaración. La *publicatio* desencadenaba un compromiso político de buena gestión, pero no desencadenaba obligaciones concretas. Por el contrario, con el nuevo régimen de intervención comunitario parte de la concreta definición del interés general que se pretende garantizar, y esto es clave para después aplicar el juicio

29 Laguna de Paz (2016), pp. 10.

de proporcionalidad. Así tenemos una objetivación del interés general, de las obligaciones que se van a imponer, de los costes que va a generar la prestación del servicio y por tanto de la financiación. Esta objetivación del régimen supone una mejora desde el punto de vista de la política pública.

Quien es el ente competente para definir el interés general. De acuerdo con el principio de subsidiaridad la definición de interés general son los estados, y en concreto en España corresponde al legislador a través de norma de ley, aunque luego esto sea desarrollado por otras normas. Extraordinariamente se contempla la posibilidad de definición del interés general por parte de la UE. En dos supuestos:

- En caso de error manifiesto por el estado miembro en la definición de ese interés general. Es decir, en casos donde sea evidente que no existe ese interés general y a pesar de ello el estado persiga la creación de artificiales motivos de interés general.
- Supuestos en que son las instituciones las que definen los objetivos de interés general. Así ocurre en el caso de las telecomunicaciones (número de teléfonos públicos en función de la población) o el sector postal (días en que debe haber reparto postal, los plazos de entrega)³⁰. En el caso ferroviario la definición del interés general se define por los estados, pero concretando horarios, frecuencia etc.

Una vez definido el interés general, el siguiente paso es determinar si se deben imponer obligaciones de servicio público a determinados operadores. Si se constata que determinados objetivos de interés general están siendo atendidos por el mercado, pues no es necesario imponer obligaciones de servicio público. Si se justifica que el mercado es insuficiente para satisfacer esos objetivos de interés general, entonces sí será necesario la intervención pública imponiendo obligaciones de interés general. Esto puede ocurrir de forma estructural. Por ejemplo, porque se fuerza un precio por debajo del coste para que el servicio sea asequible, o puede haber circunstancias en que el mercado va evolucionando, pero no garantiza los objetivos. En estos casos se imponen las obligaciones de servicio público, que no son obligaciones de carácter político, sino jurídico,

30 Muñoz Machado (2010 d).

que pueden ser exigidos y que generan derechos en los usuarios que hacen uso de los servicios. La imposición de obligaciones de servicio público ha de realizarse formalmente, a través de un acto de atribución. Así se exige en las normas europeas. Este acto de atribución debe tener un contenido concreto (contenido y duración de las obligaciones, la empresa y territorios afectados, la naturaleza de derechos exclusivos que puedan ser atribuidos, una descripción de los mecanismos de compensación y los mecanismos para evitar o solucionar las compensaciones excesivas. Es decir, cuando se impone la obligación hay que definir todo lo que va a ser el régimen jurídico vinculado a la misma.

Este acto de atribución, o de imposición de obligaciones de servicio público puede ajustarse a dos modelos:

- Gestión indirecta. El contrato de gestión de servicio público. Esto es algo que nos resulta cómodo en España.
- Gestión directa de las Administraciones. Ejemplo Renfe o Correos. En ese caso, la imposición de obligaciones de servicio público resulta más problemática en España, donde la Administración siempre ha sido reacia a la auto imposición de obligación a sí misma. Esto se reconducía a los criterios de la buena gestión. Sin embargo, la normativa europea nos obliga a fijar unas obligaciones concretas incluso a entes que son administración. Ello da lugar a la figura de los contratos programa, donde el regulador fija las obligaciones y su régimen jurídico como hemos dicho.

Por tanto, definido el interés general, se define si debe haber obligaciones de servicio público y se hace un acto de atribución de dichas obligaciones. El operador va a prestar los servicios de interés general y lo que se plantea a posteriori es la compensación del coste que genera al operador la prestación de estas obligaciones de servicio público. Y aquí tenemos un riesgo, y es que esa compensación sea tan generosa que se convierta en un privilegio para el operador, llegando a constituir ayudas publicas contrarias al tratado.

Por tanto, el elemento clave es la identificación del coste de prestación del servicio a fin de determinar que la ayuda que se está otorgando al operador encargado de la obligación de servicio público o servicio universal no

es excesivo y no constituye una ayuda pública³¹. En la sentencia Almarkt se estableció que no existe ayuda pública si la financiación pública se limita a compensar el coste de prestación del servicio³². En ese caso no habrá una ayuda, sino que simplemente se está compensando o retribuyendo el coste que genera la obligación. Es problema es cuantificar el coste. Y aquí hay dos modelos. El preferido por las autoridades europeas es el de la licitación entre los operadores que prestan el servicio de forma que, en las ofertas, en la puja se acabe determinando cual es el nivel necesario para la prestación del servicio. Sin embargo, no siempre se puede hacer una licitación adecuada, Por ejemplo, cuando no hay suficientes operadores que puedan concurrir a la licitación. Así si solo hay un operador en condiciones de prestar el servicio. Así solo telefónica podía garantizar la prestación del servicio en todo el territorio nacional. Esto lo sabía telefónica que establecía un coste elevado en la licitación. Por eso si bien hay una licitación posteriormente se articulará algún tipo de mecanismo de revisión del coste para garantizar que la financiación no supera el coste neto de la prestación del servicio.

Por tanto, la licitación en principio garantiza que no hay compensación excesiva, pero hay situaciones en que esto no está garantizado. Así:

- Cuando solo hay un licitador o un número muy reducido de licitadores que no garantiza la competencia real.
- Cuando en las propias condiciones de licitación el precio tiene un valor reducido. El precio no tendrá un valor determinante.

En estos casos cabrán excepciones.

Junto a estos supuestos en que la licitación no acaba de garantizar que la oferta vaya a garantizar precio que no son excesivos, hay supuestos también en que no hay licitación alguna, que es lo que sucede cuando hay una adjudicación directa, es decir cuando hay un prestador público. Es el caso de Televisión española, Correos o Renfe. En estos casos la adjudicación directa está aceptada por las normas europeas, no se exige licitación, pero a hora de determinar cuál va a ser la financiación pública esta actividad va a ser necesario acudir a una contabilidad para identificar el coste neto de prestación

31 Rodríguez Curiel (2001), pp. 94.

32 Buendía y Rodríguez (2009).

del servicio. Este coste neto se calcula a través de los costes que genera la prestación del servicio, los ingresos que genera la prestación del servicio (un servicio deficitario ferroviario, por ejemplo) y se calcula el coste neto de prestación del servicio. Ese coste neto es el que puede ser compensado con financiación pública. El coste neto puede ser tan reducido que en realidad no requeriría una financiación pública y el operador puede estar compitiendo en el mercado asumiendo estos servicios deficitarios con un coste neto mínimo que no supone una carga financiera injusta. Por tanto, hay un juicio ulterior más allá de la identificación del coste neto de si es necesario establecer un mecanismo de financiación porque esta carga financiera no es una carga financiera injusta.

Por lo que se refiere a la financiación, una vez identificado el coste neto, y que supone una carga financiera injusta, tiene que haber una financiación para ello. Varias modalidades:

- A través de los presupuestos públicos. Ejemplo correos. Si se idéntica que son necesarios unos millones para la prestación de servicios postales deficitarios por parte de correos, hay una partida en los presupuestos del estado para la financiación de estos servicios. Este es el modelo tradicional.
- Más innovadores son otros modelos como la financiación cruzada por parte de otros operadores. Esto se ha reconocido en los servicios postales y en las telecomunicaciones³³. Son los fondos de servicio universal. Se identifica cual es el coste neto y se reparte entre los operadores de mercado según su cuota de mercado. Así no hay una contribución pública, sino que el coste neto se reparte entre los operadores que son quienes lo financian. Este modelo se da en telecomunicaciones, como hemos dicho, pero también en el servicio postal, aunque le está costando imponerse. En el caso postal estamos ahora mismo ante un modelo mixto, financiado parte por los operadores parte y fundamentalmente por los presupuestos públicos. También en la norma se contempló para el servicio postal que fueran los usuarios quienes al contratar estos servicios pagaran un plus para atender a la financiación del servicio. Sin embargo, la Ley del servicio postal universal no contempló esta opción.

33 Laguna de Paz (2010).

3.3. La estructura institucional de los servicios de interés general: las administraciones independientes y en concreto la CNMC

La aparición de las agencias independientes se produce con las directivas comunitarias de los sectores regulados, ya que existían muchas empresas públicas que monopolizaban la prestación de estos servicios. Por tanto, puesto que la administración presta en régimen de monopolio este servicio, el regulador debe ser independiente de la administración y de estas empresas públicas que prestan el servicio.

La ley de economía sostenible trató de dotar de un régimen jurídico coherente a todas estas administraciones. Y en el año 2013 todas ellas se encuadran en la CNMC. La disposición adicional 10 de la LOFAGE identifica una por una las Administraciones independientes, pero no establece un régimen jurídico general para todas ellas, pero sí dice que se tiene que garantizar la independencia.

El problema de acomodo constitucional que tenemos, es que el artículo 97 de la CE otorga al gobierno el control de la Administración y por tanto esto choca con la existencia de entes administrativos fuera del control del gobierno. Esto fuerza una interpretación flexible de la CE ya que la existencia de las A. independientes viene impuesta por las directivas comunitarias³⁴.

Sin embargo, se han intentado adoptar al ordenamiento jurídico español de la mejor manera posible. Así si bien se reconoce la potestad normativa, se intenta limitar, limar las potestades. Formalmente estas entidades quedan adscritas a un ministerio. La CNMC está adscrita al ministerio de Economía, pero esto no supone una relación de jerarquía entre ellas, sino un encuadre de cara a la coordinación.

La principal garantía de independencia es el nombramiento y cese de los órganos directivos. Así, la garantía se centra en el nombramiento y cese de los consejeros y presidente de esta entidad. El nombramiento o propuesta se ha venido haciendo desde el ministerio al que está adscrito el ente independiente que realizaba la propuesta. Actualmente lo que se establece es una mayor intervención del parlamento en el nombramiento. En el régimen de la CNMC se establece una potestad de veto del parlamento sobre el nombramiento de los consejeros y la presidencia.

34 Montero Pascual (2020).

También la renovación quiere garantizar una cierta independencia. Así la renovación se produce por tercios, de forma que se separan las mayorías parlamentarias o gubernamentales necesarias para el nombramiento de los diferentes cargos a lo largo del tiempo. También el hecho de que el nombramiento se produzca por periodos de 6 años intenta romper con la duración de la legislatura de 4 años, de forma que la composición de esta administración no sea reflejo o consecuencia de unas determinadas mayorías en el parlamento o en el gobierno.

Otro aspecto que quiere garantizar la independencia es la duración de cargo, de forma que no está prevista la renovación de los cargos, para que no haya intentos de agradar al ejecutivo para garantizarse la reelección en el cargo. También garantía de independencia es el cese de los consejeros y presidentes de las administraciones independientes. No cabe e cese discrecional por parte del gobierno, sino que hay causas objetivas como muerte enfermedad, etc.

También la auto organización garantiza la independencia. Sin embargo, la financiación de la CNMC no garantiza su independencia pues se financia desde los presupuestos generales del estado, y no, como ocurría con la CNMT, con contribuciones de los operadores en el mercado de las telecomunicaciones, lo que reduce su autonomía financiera.

La CNMC tiene unas potestades ordinarias, en base a sus competencias, que ejercen a través de actos administrativos. Pueden imponer sanciones, multas coercitivas, medidas cautelares.... Esto está reconocido pues son administración y lo que ejercen en este ámbito son potestades ejecutivas.

Pero hay otras potestades más delicadas, como la potestad normativa de la CNMC. Sin embargo, el artículo 97 de la CE atribuye la potestad normativa al ejecutivo, y por eso surge la duda de si unas administraciones independientes del ejecutivo tendrían capacidad para dictar normas- Este debate surge en relación con el Banco de España, y el TC ha ido convalidando esta potestad normativa de las administraciones independientes. La Ley 3/2013 reconoce la potestad normativa a la CNMC, pero es limitada, como decíamos antes. Así esta potestad se limita a los operadores en el mercado. También hay un límite formal y es que tienen que ser normas de rango legal las que habiliten a la CNMC a dictar normas con rango de ley.

Por último, estas entidades tienen también potestad cuasi jurisdiccional, de resolución de conflictos entre operadores que invade el ámbito de los

tribunales. La constitución establece un principio de reserva de jurisdicción que atribuye a los tribunales. Por eso se ha limitado su ámbito, de forma que solo puede conocer los conflictos entre operadores de servicios, pero no se amplía a conflictos entre operadores y usuarios, o conflictos entre usuarios. También la posibilidad de resolución de conflictos por la CNMC es potestativa, es decir, los operadores pueden acudir a ella, o acudir directamente ante los tribunales.

Estamos por tanto ante administraciones independientes con potestades y competencias muy amplias y con un reconocimiento de independencia que se concibe como una garantía, aunque ello puede originar problemas sobre el control de la actividad de estas administraciones independientes como veremos a continuación.

En cuanto a los mecanismos de control, el artículo 67 de la Constitución otorga al Parlamento la función de control político sobre el ejecutivo. En España el problema que se plantea es que la CNMC es una administración independiente, que es una garantía, pero que desactiva el control político del parlamento sobre ellas. Como no existe una jerarquía entre gobierno y a, independiente, no podemos hacer responsable al gobierno de la actividad de estos entes independientes³⁵.

Tampoco hay un control político directo del parlamento sobre estos entes independientes, pues se entendió que esto podría menoscabar la independencia de las entidades independientes.

Por eso, quizá habría que reforzar las funciones del parlamento en relación con estos entes. Así en la Ley que crea la CNMC se ve un derecho de veto del Parlamento en relación con los nombramientos, o incluso se prevé que el Parlamento pueda solicitar la comparecencia del presidente y que el presidente tenga que rendir cuentas.

También existe un control de legalidad por parte de los Tribunales. Los tribunales son reacios a controlar el ámbito de discrecionalidad de la administración. La actividad de regulaciones también una actividad técnicamente compleja, de modo que los tribunales tienen dificultades para enjuiciar la idoneidad o la legalidad de la actividad de la CNMC. Así, se pueden controlar los requisitos procedimentales, pero la cuestión es más cuestionable en cuanto al fondo, bien por las cuestiones técnicas, bien por las reticencias

35 Montero Pascual (2016).

a entrar en el ámbito de la discrecionalidad, y también por la celeridad de los mercados. Todo ello lleva a plantear la efectividad del control judicial³⁶.

Así pues, podemos encontrarnos con un ámbito de actuación de la administración que tiene escasos controles, a pesar de su extraordinaria discrecionalidad. Ello introduce la propuesta de extender el control judicial también a aspectos de discrecionalidad a través de un juicio de proporcionalidad, que debe apreciarse a partir de la motivación de los actos administrativos. Así los actos administrativos deberían ser proporcionales al objetivo de interés general definido por la norma y el principio de proporcionalidad debería aplicarse en sentido estricto, en el sentido de que el acto administrativo regulatorio y la intervención de la administración se reduzca a lo mínimo posible.

La dificultad para controlar la actividad administrativa de la CNMC sugiere que quizá sería necesario reforzar las garantías procedimentales en la elaboración de actos administrativos de intervención por parte de las administraciones independientes, dando una mayor participación al elaborar las normas e incrementando la motivación administrativa de estos actos. Solo una motivación extensa, más allá de lo que se prevé en la ley de procedimiento garantiza y permite la revisión judicial. Todo ello para contrarrestar la extraordinaria discrecionalidad de la administración en el ámbito de la intervención económica.

36 Montero Pascual (2016).

BIBLIOGRAFÍA

- BUENDÍA CARRILLO, D. (2019); Segmentación de municipios andaluces según el coste efectivo de los servicios públicos: El caso del alumbrado público, *Revista de Estudios Regionales*, nº 116, págs. 161-185.
- BUENDIA SIERRA, J.L., RODRIGUEZ MIGUEZ, J.A. (2009): “Ayudas de estado y servicios de interés económico general: ¿BUPA versus ALTMARK?”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 9, págs. 49-60.
- CARLON RUIZ, M. (2012): Novedades en la financiación de los servicios de interés económico general desde la perspectiva del control europeo de las ayudas del estado, *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, págs. 285-296.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. (2009): *Tratado de Lisboa: Análisis y perspectivas*, Madrid, Dykinson.
- GARCIA GARCIA, M.J. (2024): “Los servicios económicos de interés general como instrumentos de política social europea: sectores regulados y derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios básicos”, en el libro *Democracia europea y mercado único: 30 años del Tratado de Maastricht*, GARCIA GARCIA, M.J. (DIR.), Aranzadi, 2024
- GUTIÉRREZ ESPADA, C (2025): *La Unión Europea y su derecho*, Trotta, Madrid.
- DE LA HIGUERA-MOLINA, E. J.; ZAFRA GÓMEZ, J.L. (2018): Ciclos políticos y factores explicativos de la externalización de servicios públicos en los gobiernos locales, *Revista de estudios regionales*, nº 112, págs. 105-123.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. (2009): *Servicios de interés económico general*, Thomson- Civitas.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. (2016): *Los servicios de interés general en la Unión Europea*, Revista de la Facultad de Derecho, nº 76, págs. 19-50.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. (2010): *Telecomunicaciones: regulación y mercado*, Aranzadi-Thomson Reuters.
- LINDE PANIAGUA, E y otros (2017): *Principios del Derecho de la Unión Europea*, 6ª, Madrid, Colex.
- MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. L. (2016): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.
- MONTERO PASCUAL, J.J. (2014): *La actividad administrativa de regulación: definición y régimen jurídico*, Revista Digital de Derecho Administrativo, nº. 12, págs. 23-44.
- MONTERO PASCUAL, J.J. (2020), *Regulación económica: la actividad administrativa de regulación de los mercados*, Tirant lo Blanch.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2015): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, vols. II y III, BOE-Ministerio de la Presidencia, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), (2010 a): *Derecho de la regulación económica, Fundamentos e instituciones de la regulación*, (volumen I), Iustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), (2010 b): *Derecho de la regulación económica, Sector energético*, (volumen III), Iustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), (2010 c) *Derecho de la regulación económica, Telecomunicaciones*, (volumen IV), Iustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), (2010 d): *Derecho de la regulación económica, Audiovisual*, (volumen V), Iustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), (2010): *Derecho de la regulación económica, Transportes*, (volumen VI), Iustel.

- PAREJO ALFONSO, L., QUADRA-SALCEDO, T. DE LA, MORENO MOLINA, A. M., ESTELLA DE NORIEGA, A., (2000): *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- RODRIGUEZ CURIEL, J.W. (2001): Inexistencia de ayuda de Estado en la mera compensación por obligaciones de servicio público, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 26, págs. 90-94.
- ROS LOPEZ, A. (2023): Las obligaciones de servicio público en el sector energético europeo y español. Tesis doctoral.
- ROSADO PACHECO, S. (2020): “La libre competencia, los servicios de interés general y el servicio público” en *Los nuevos desafíos del derecho público económico: homenaje al profesor José Manuel Sala Arquer*, Congreso de los Diputados, págs. 1317-1352
- RUIZ OJEDA, A., Y ZAMORA ROSELLÓ, M.R. (2017): *Regulación y competencia en servicios de interés general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos*, Universidad de Málaga/Debates.
- TORNOS MAS, J. (2016): *El concepto de servicio público a la luz del Derecho comunitario*, RAP, nº 2000, págs. 193-211.
- VERA PARISIO i CUDOLA, V., NOGUERA DE LA MUELA, B. (2016): *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch.