

mocráticamente, frente a «la reaccionaria aberración que suponen los *estaditos*, las *regioncitas* y los *municipitos*», que han de enfrentarse, como Administraciones «bonsáis», en clara desventaja a los conjuntos empresariales multinacionales, cuyas reglas de funcionamiento poco tienen que ver con la defensa de los intereses generales, con la redistribución de la renta o con la lucha contra las injusticias sociales.

Estamos, pues, en presencia de un libro tan sugestivo como provocador para el lector especulativo; donde no se han empleado medias tintas, para evitar verdades a medias, tan al uso en el lenguaje políticamente correcto, y donde la calidad de los cimientos históricos, jurídicos y lingüísticos avala una construcción recia, susceptible, como toda aportación científica de interés, de ser debatida por sus discrepantes.

Aunque, por más que las ciencias sociales no sean oficialmente exactas, hay verdades que difícilmente admiten prueba en contrario, por más que la reinención de los pasados colectivos se practique en estos tiempos con absoluta impunidad.

Leopoldo TOLIVAR ALAS

TORRE DE SILVA Y LÓPEZ DE LETONA, Javier:  
*La doctrina del Consejo de Estado en materia de telecomunicaciones y de servicios de la Sociedad de la Información: un estudio de Derecho Administrativo Económico* (Prólogo de Antonio PÉREZ-TENESSA), Consejo de Estado-BOE, Madrid, 2005, 573 págs.

El estudio del sector de las telecomunicaciones presenta para el jurista una dificultad de partida evidente, ya que le obliga a enfrentarse con unos conceptos que le resultan radicalmente ajenos, presentados —además— con una terminología que resulta, a veces, descorazonadora. Interconexión, interoperabilidad, cable coaxial, desempaquetamiento del bucle (!!!) —por no empezar con las siglas: RDSI, ADSL, UMTS...—, son conceptos que el jurista debe comprender y manejar cuando pre-

tende adentrarse en el estudio de la normativa de telecomunicaciones, lo que le obliga a hacer un esfuerzo previo que en otros ámbitos no es —simple y llanamente— necesario. Quien pretenda estudiar, por ejemplo, el régimen jurídico de las costas, por más que deba acudir a la Ley de Costas para conocer el «concepto legal» de playa, no necesita una comprensión previa del concepto físico o geográfico. Todo lo contrario ocurre en el caso de las telecomunicaciones, probablemente más que en cualquier otro ámbito, caracterizado por su sometimiento a la tecnología.

Esta característica peculiar del sector de las telecomunicaciones es, con todo, un arma de doble filo para el análisis jurídico. Y ello porque, precisamente, la inseguridad que crea para el profano el manejo de conceptos tan ajenos —envueltos en una jerga, cuando menos, rotunda— parece servir de argumento para los que pretenden justificar la «especialidad» conceptual del estudio jurídico del sector. Si a ello se une, además, el dato bien conocido de que este sector ha experimentado un proceso liberalizador de alcance incomparable, nos encontramos con una tendencia —a veces interesada— a sostener que el estudio jurídico del sector de las telecomunicaciones se asienta sobre unos principios originales que se separan radicalmente de los que están en la base del Derecho administrativo «tradicional».

De ahí que se deba dar la bienvenida a una obra como la de Javier TORRE DE SILVA Y LÓPEZ DE LETONA, que, al estudiar minuciosamente *La doctrina del Consejo de Estado en materia de telecomunicaciones y de servicios de la Sociedad de la Información*, demuestra, bien al contrario, que un entendimiento cabal de este sector requiere reconducirlo a las categorías más clásicas del Derecho administrativo. Y ello porque las propias competencias del Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo del Gobierno, y en particular las que le obligan a informar todos los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales de desarrollo, así como las de informe en relación con las modificaciones de los contratos administrativos y en relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración, le han dado ocasión para ejercer

su función de garante de la calidad jurídica en la elaboración del ordenamiento jurídico español en la materia y en la aplicación del mismo en cuestión tan crítica como la que implica el tránsito de la situación de servicio público a la de libre competencia a través de la transformación de los títulos habilitantes o a la modificación de sus circunstancias por efecto del propio proceso liberalizador y del desenvolvimiento de un mercado tan voluble. De este modo, queda embrizada la supuestamente radical especialidad del sector en su contraste con las instituciones más clásicas del Derecho administrativo.

No es por casualidad que Javier TORRE DE SILVA Y LÓPEZ DE LETONA haya elaborado este libro. No en vano, tal y como explica Antonio PÉREZ-TENESSA en el Prólogo a la obra, él ha preparado el 90% de los proyectos de los dictámenes glosados en este estudio y los ha defendido ante la Sección correspondiente. Conoce, pues, «desde dentro» la práctica totalidad de los dictámenes que sistematiza y estudia, elaborados en un período de nueve años que corre paralelo a los principales cambios en el sector. Eso le otorga, evidentemente, autoridad insustituible, tanto cuando describe el contenido de los dictámenes como cuando los interpreta o glosa, teniendo como tiene buen cuidado de separar una y otra intención.

Con todo, quizás este peculiar objeto e intención del libro condicionen excesivamente su sistemática. Evidentemente, teniendo este estudio como objeto la doctrina del Consejo de Estado en materia de telecomunicaciones, en él se encontrarán tanto un análisis horizontal basado en los dictámenes sobre los proyectos de las sucesivas normas en el sector —reconocible en los capítulos II, para las que se refieren propiamente a las telecomunicaciones, y IX, para las relativas a los servicios de la sociedad de la información—, como una extensa e intensa reflexión sobre el problema de la transformación y modificación de los títulos habilitantes para el desarrollo de actividades de telecomunicaciones, que ocupa los capítulos III a VIII del libro, sobre la base del estudio de los dictámenes sobre transformación de las concesiones otorgadas bajo el paradigma del servicio público y sobre las reclamaciones de res-

pensabilidad patrimonial en este y en otros ámbitos. El capítulo I, con finalidad seguramente introductoria, traza una evolución del Derecho español de las telecomunicaciones, remontándose a sus orígenes en el siglo XIX.

El contenido de los capítulos II y IX tiene probablemente como mayor virtud ofrecer a quien esté interesado en el sector —particularmente al investigador en la materia— una sistematización minuciosa de todas las cuestiones regulatorias que reclamaron la atención del Consejo de Estado al informar los proyectos de normativa de telecomunicaciones y de servicios de la sociedad de la información. Con ello, su valor es más documental que doctrinal, con independencia de que —como señala el propio autor en el Epílogo— el análisis de estos dictámenes evidencia algunos problemas comunes a la normativa española sobre sectores económicos liberalizados a instancias de la normativa comunitaria. Caso distinto es, sin embargo, el de los capítulos dedicados al complejo problema de la transformación y modificación de los títulos habilitantes.

En la transformación de los títulos concesionales en nuevos títulos de cariz autorizador se encierran las claves mismas del proceso liberalizador experimentado en el sector de las telecomunicaciones. Abandonado el paradigma del servicio público en el sentido más clásico, la fórmula concesional desaparece como forma de habilitación de un particular como gestor indirecto de una actividad de titularidad pública y se ve sustituida por una fórmula autorizatoria bajo el paradigma de la libertad de empresa. Esta metamorfosis, de gran interés conceptual, plantea además problemas de gran calado cuando se trata de materializarla en relación con los concretos títulos concesionales que exigen su transformación —a veces sólo parcial— en nuevos títulos una vez entra en vigor la nueva normativa liberalizadora. Y ello tanto por lo que se refiere a la traducción de los antiguos derechos y deberes en el nuevo marco —particularmente en lo que se refiere a las llamadas obligaciones de servicio público y, en su caso, a las mejoras ofrecidas en el previo proceso de licitación— como a la discusión sobre la indemnizabilidad de los cambios que esta

misma transformación implica o los que se deriven de cambios en las circunstancias de la prestación de los servicios —en particular, el que implica la multiplicación del número de operadores competidores— a la luz de las doctrinas más clásicas del riesgo imprevisible, del principio de *factum principis* y, en último término, de la responsabilidad del Estado legislador; con lo que se da ocasión para una nueva reflexión sobre una cuestión de especial interés doctrinal en los últimos tiempos. La tensión entre la garantía de los derechos de los usuarios y el respeto a las reglas de la competencia entre operadores está perennemente presente en la redefinición de la posición de los viejos operadores en los nuevos contextos creados por normas que se encabalgan a golpe de las decisiones comunitarias —dato este último crucial para perfilar el alcance de una hipotética responsabilidad del legislador interno—, al mismo tiempo que establecen por sí mismos límites al alcance de aquella redefinición y a la de las posibles modificaciones *ex novo* de los títulos habilitantes otorgados mediante licitación pública —como en el caso de las licencias de telefonía móvil UMTS— o de las concesiones demaniales anejas —como la muy polémica que implicó un incremento sustancial de la tasa por el uso del espectro radioeléctrico—.

Los capítulos III a VIII del libro de TORRE DE SILVA abordan en profundidad todas estas cuestiones con el referente de los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en los expedientes de modificación de las concesiones de telefonía fija, móvil y de telecomunicaciones por cable, tanto para su adaptación a la Ley 11/998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, como a su homónima posterior, aprobada como Ley 32/2003, de 3 de noviembre —dictámenes que se especifican de forma desglosada en el capítulo III—. Este referente no le impide, sin embargo, al autor trascender este objeto material en los capítulos sucesivos para reflexionar largamente, desde una perspectiva eminentemente teórica, sobre el carácter indemnizable de las modificaciones normativas (capítulo IV), la doctrina del riesgo imprevisible respecto de las modificaciones mediante acto, como contrapeso a la regla del riesgo y ventura del contratista (capítulo VI), y la responsabili-

dad por error regulatorio (capítulo VIII), glosando en todos los casos dictámenes del Consejo de Estado relevantes para los asuntos estudiados, aun cuando no se refirieran estrictamente al ámbito de las telecomunicaciones, e incluso la jurisprudencia interna y comunitaria allí donde sea relevante —particularmente en relación con la construcción del principio de confianza legítima y con la responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario—. Los capítulos V y VII se refieren, respectivamente, a los problemas suscitados por la entrada en vigor de nuevos competidores y a la modificación de contratos de servicios de telecomunicaciones prestados a la Administración o de suministro de equipos y sistemas de telecomunicaciones.

La peculiar sistemática aplicada por el autor dificulta, en cierto modo, al lector extraer para el ámbito de las telecomunicaciones las conclusiones alcanzadas sobre los problemas expuestos con vocación de generalidad. Bien es verdad que el propio autor reconoce que su exposición permite identificar una serie de «*principios generales del Derecho administrativo económico*», no todos ellos nuevos, que «*trascienden la aparente diversidad de los ordenamientos sectoriales*». Lo cual nos lleva a pensar si no será que en el volumen que nos presenta Javier TORRE DE SILVA se encierran siquiera dos —si no más— libros, superpuestos, que suman a una perspectiva sectorial un afán de teorización general que rompe las costuras de su objeto confesado.

Con todo, ciñéndonos a este objeto confesado del libro, Javier TORRE DE SILVA insiste en su Introducción en que la finalidad con él perseguida es reducir el «riesgo regulatorio» inherente a un sector sometido a las decisiones del regulador, facilitando el estudio de los precedentes constituidos en «*cuerpo de doctrina que haga menos imprevisibles las decisiones administrativas futuras*». Reducir, que no anular, dado que por definición las decisiones se adoptan caso por caso, aun sometidas a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación, principios de vital importancia en un sector plagado de conceptos jurídicos indeterminados. Es precisamente este dato el que incentiva el riesgo regulatorio, una vez que queda en manos del regulador, particularmente de la Comi-

sión del Mercado de las Telecomunicaciones, la decisión última sobre cuestiones cruciales tanto desde la perspectiva de los operadores como de los usuarios. En lo que hace a la doctrina del Consejo de Estado, que por sí misma incardina en una perspectiva general lo sectorial, no se puede negar que el autor ha alcanzado el objetivo perseguido, haciendo de este libro un referente a consultar para todo aquel que se interese en este sector donde nuevo y viejo se entrecruzan probablemente más que en ningún otro.

Matilde CARLÓN RUIZ

WATTS, Ronald L.: *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, 265 págs.

Abundan entre nosotros las publicaciones sobre los federalismos, metidos como estamos en España en este debate que amenaza con no tener fin. Lo empezamos hace treinta años y lo que se avizora en el futuro es la insistencia repetitiva en el mismo, envuelto habitualmente en la niebla de tópicos y otros embolismos. Por eso es bueno acercarse a obras como la de Ronald L. WATTS, un buen resumen de los «sistemas federales comparados». El libro ha sido traducido por la doctora Esther SEIJAS VILLADANGOS, profesora titular de Derecho constitucional en la Universidad de León, autora además de un denso y documentado estudio introductorio.

Para obtener las claves básicas de los federalismos que hoy existen en Europa, en América, en Asia o para conocer el modelo australiano, la lectura de este libro es aconsejable porque el autor, que conoce bien el asunto, lo explica por ello con facilidad y tino. Se analizan con estos mimbres las materias clásicas del federalismo, a saber, el reparto de competencias en el seno de las federaciones, el poder financiero, los procedimientos de colaboración intergubernamental, los ejemplos de simetría y asimetría, las instituciones representativas de los gobiernos federales, la supremacía constitucional y, por último,

las patologías del sistema. Como se ve, un elenco de problemas tradicional, por un lado, y expresivo, por otro.

De todo ello se llega a una conclusión, al menos yo llego a una conclusión. De los sistemas federales que a lo largo y ancho de mundo se han puesto en pie, los más serios y aquilatados siguen siendo, a la vista de la literatura que los explica, el norteamericano y el alemán. Hablar de federalismo en Méjico o en Venezuela es sencillamente una broma. Los ejemplos asiáticos, por su exotismo, nos quedan un poco lejos. Es decir, los ejemplos americano y alemán son los que han de servir de inevitable pauta para aquellos países que se embarcan en la singladura federal. Por eso sorprende que en la bibliografía que se acompaña a la obra no figure muestra alguna de la literatura alemana: me parece que algo han dicho sobre el federalismo los politicólogos y los juristas alemanes en la segunda mitad del siglo xx. Alguna atención —a sus publicaciones, a sus opiniones— deberían haber merecido.

El caso de España es estudiado por el autor y, por tanto, incluido entre los recién llegados al huerto federal, aunque WATTS subraya que nuestro legislador ha evitado el uso de la palabra, es decir, ha evitado llamar a las cosas por su nombre, de suerte que hemos construido un federalismo que podríamos llamar «vergonzante» donde recovecos y meandros tratan de sortear la realidad. El federalismo español es un federalismo que se ha cubierto púdicamente con un velo. Un pudor perfectamente superfluo.

Ahora bien, hablo en pasado porque hoy el sistema político español camina resueltamente hacia la confederación. Para que exista un Estado federal es preciso que haya previamente un Estado y la fragmentación de éste en España —que no ha hecho sino comenzar— impedirá hablar de Estado propiamente dicho a la vuelta de pocos años. Al menos si se consolida el modelo catalán, valenciano, andaluz, etc., donde se acogen unos mecanismos «bilaterales», Estado-Comunidad Autónoma, que constituyen una alternativa al carácter multilateral entre el todo y las partes propio de los sistemas federales. Esta peligrosa senda abierta supondrá a medio plazo la fragmentación de las instituciones polí-