



EL SERVICIO UNIVERSAL EN UN MARCO DE LIBERALIZACION

Tomás DE LA QUADRA SALCEDO

Cuando tratamos un tema tan concreto como el de la presente ponencia, siempre queda la duda de que pueda parecer que «estamos en la letra pequeña», como la que hay al final de los contratos que no hemos leído y que puede cambiar totalmente el sentido de lo que se firma. Hay que leer la letra pequeña pero tratar de elevarse sobre el sentido literal de las palabras para saber qué significan en el plano ideológico. En este ciclo de conferencias sobre la reforma administrativa y el Estado de bienestar, me parece que un tema de reflexión importante es el del servicio público. ¿A qué me refiero con servicio público? En este momento, se está hablando de la liberalización de los servicios en Europa y se introduce, en esa idea de liberalización, la idea de obligación de servicio universal. Esto, en un contexto aparente y lamentablemente dema-

siado neoliberal, supone introducir un elemento de atención a los intereses generales, a los intereses públicos que venía justificando la existencia del servicio público. Entra entonces en una dinámica más bien neoliberal un elemento contradictorio con esa dinámica. En lo que sigue, pretendo hacer, de una parte, una reflexión sobre el alcance del servicio universal y las obligaciones que comporta, y de otra, sobre la medida en que, para gestionar estas obligaciones de servicio universal, es necesario que la Administración se transforme, se actualice y utilice otras técnicas. Pero antes me parecen imprescindibles algunas reflexiones preliminares.

El servicio público y los Tratados fundacionales

La primera tiene que ver con el hecho de que el proceso de convergencia que impone Maastricht no supone, en su letra, una innovación especial en materia del papel de los servicios públicos en la Comunidad. En el Artículo 90 del Tratado ya se establecía que los Estados y las empresas que desarrollan actividades de interés económico general tenían que respetar las reglas del Tratado; siempre que esto no afectase a la misión de servicio público que tenían encomendada.

Por tanto, en el propio Tratado se reconocía que había algo en el servicio público que podía suponer una excepción a la aplicación de las reglas del Tratado en materia de libre competencia, libertad de prestación de servicios, etcétera, una excepción a lo que podría exigir una lógica puramente de mercado, que podría ser contradictoria en algún caso con la que presidía la existencia de derechos especiales o exclusivos de empresas que gestionaban servicios públicos.

Esto estuvo durante mucho tiempo durmiendo pacíficamente el sueño de los justos hasta que, poco antes de la firma del Tratado de Maastricht, empieza a ser cuestionado. Hay una cierta lógica que lleva a poner en cuestión alguno de estos servicios públicos; hay algunas sentencias del Tribunal de Luxemburgo que dan cobertura a esta lógica, y aparece el tema de la prioridad de la competencia y del mercado sobre el servicio público. Esta lógica ha tenido una etapa (estamos hablando ya de los años noventa) de desfallecimiento, de duda en el Tribunal de Justicia, que parece poco convencido de cuáles eran los pasos a seguir.

Una posterior Comunicación de la Comisión, que de repente recupera y ensalza la categoría del servicio público, pareciera dar a entender que los gobiernos han reaccionado. Hay un Con-

sejo Europeo en el año 95 que, de cierta manera, reivindica el reconocimiento del papel del servicio público, e incluso hay una Comunicación de la Comisión que parece cantar las excelencias del servicio público y de la necesidad de respetarlo y valorarlo. Se desconoce el alcance concreto de esto, pero no deja de ser curioso que la Comisión, que es quien más ha puesto en cuestión los servicios públicos, acabe proponiendo en esta Comunicación nada menos que una reforma de los Tratados que incluya un apartado que reconozca (Artículo 3 del Tratado) que una de sus misiones es la contribución a la promoción de los servicios de interés general. Con esto parece «constitucionalizar» —por decirlo así— la idea de que los servicios de interés general estaban de capa caída después de aquella sentencia de los años noventa.

La falta de completud o de perspectiva global de los Tratados fundacionales

Hecha esta reflexión, que nos sirve para entrar en otro tema también preliminar, debemos abordar aun otro que podríamos denominar la insuficiencia constitucional europea. A veces se habla de una Constitución europea como si, al igual que sus Estados miembros, la Comunidad europea tuviera una «Constitución», que son los Tratados Constitutivos y sus modificaciones. Esta es una Constitución insuficiente, porque no es global y no aborda todos los aspectos que una verdadera Constitución sí aborda. Y justamente porque estos otros elementos, que son los configuradores de una Constitución, están trunca-dos, falta un elemento importante: la perspectiva en que se sitúan los padres fundadores cuando omiten, al crear una Comunidad europea, aspectos fundamentales —sociales y políticos— porque son conscientes de que la Comunidad no podrá construirse de una sola vez, sino poco a poco, paso a paso, y primero a través de la creación de un mercado común. Mercado que incluye, —y es muy significativo— el del carbón y el acero, elementos fundamentales en una guerra (tal vez ahora ya lo sean menos por la tecnología nuclear). Por lo tanto, hacer un mercado común con el carbón y el acero indicaba la voluntad de encontrar algo más que una Europa para los mercaderes. Pero aún así se dejan fuera muchos aspectos estrictamente políticos y se atiende exclusivamente a la dimensión económica, con alguna excepción. Un ejemplo sería la política agrícola, que rebasa el ámbito de lo puramente económico, porque refleja la voluntad política de ir más allá de lo que el mercado determinaría. Hacer una política agrícola común supone querer mantener al agricultor protegido, querer ocupar el territorio y vertebrarlo. Pero hay en el propio Tra-

tado sobre todo una lógica económica impuesta por las circunstancias; en un primer momento sólo se puede llegar a un acuerdo en lo económico, aunque se atisba la voluntad de encontrar políticas comunes, como en el caso de la política agrícola común.

Ahora bien, la lógica del Tratado es fundamentalmente económica y, por lo tanto, le falta el elemento capital de una Constitución: ser un pacto entre los ciudadanos para ponerse de acuerdo en todo, no solamente en lo económico.

Nuestra Constitución, por ejemplo, concibe un Estado social y democrático de derecho; por tanto, tiene que haber una amplia carta de derechos sociales fundamentales, y una reflexión acerca de aspectos políticos. Todo esto, sin embargo, no está presente en los textos fundacionales de la Comunidad. Se ha ido ampliando sucesivamente su horizonte en el Acta Unica, en el Tratado de Maastricht, y hay una voluntad de ir añadiendo pilares a lo que es la Constitución comunitaria. Sin embargo, en ciertos aspectos, la Comunidad todavía adolece de una perspectiva excesivamente unilateral que hace difícil que podamos conceder sin más que es una auténtica Constitución. En este momento, la Constitución conserva aún una visión bastante unidimensional frente a algunos temas. Ultimamente, esto se ha puesto de relieve en la Cumbre de Turín, donde las propuestas presentadas por parte de la Comisión en materia de desempleo eran bien pobres. Su respuesta consistía en atribuir la responsabilidad a los Estados y rehusar una intervención por parte de la Comunidad; y esto a pesar de que se había desarrollado un paquete de medidas sobre el desempleo. Hay por tanto una cierta renuncia de la Comunidad a dar una respuesta global a los problemas que se plantean. El desempleo está relacionado con políticas económicas o con políticas de libre mercado; hay que verlo de una forma integrada, y la Comunidad tiene que ser capaz de dar respuestas tanto a problemas económicos, como a problemas sociales.

Toda esta falta de completud trae como consecuencia que se sostenga la idea de que en la Comunidad las políticas económicas sectoriales las hacen los Estados y que la Comunidad, aunque inicialmente garantiza la libre circulación de mercancías, servicios y trabajadores, no se involucra en las políticas económicas positivas, es decir, en aquellas que incentivan ciertos desarrollos por razones estratégicas, de redistribución social o de reequilibrio territorial. En un principio, la Comunidad se mantiene al margen aunque, poco a poco, sí va avanzado en ese terreno, por ejemplo, creando fondos de cohesión; pero mantiene una visión parcial.

¿Qué ha ocurrido? La Comunidad ha ido profundizando su desarrollo; poco a poco ha abordado nuevos aspectos, incorporando perspectivas que le faltaban inicialmente. Además de esto, se ha producido el fenómeno —si se quiere político interno— de una tensión entre una nueva burocracia comunitaria, —con órganos estrictamente comunitarios como la Comisión Europea—, y los Estados que forman la Comunidad. Estos Estados son los que desde el principio deciden realmente, pero poco a poco comienzan a surgir una burocracia y una Comisión que representan el interés de la Comunidad en su conjunto y esto lleva a cierta tensión.

Entonces, la Comisión empieza a buscar apoyos, ya sea del Parlamento europeo, que se va reforzando, ya sea del Tribunal de Justicia, para poder ir haciendo frente a los Estados, que a veces abusan de su poder y tratan de no cumplir las decisiones de la Comunidad. La Comunidad empieza a adoptar todo un arsenal de medidas para doblegar las acciones de los Estados, que a veces son más o menos explícitas —como en el caso del Reino Unido— o más o menos larvadas —como puede ser el caso de Italia—, para que la Comunidad Europea sea una realidad.

Pero aparte de esa acción positiva y beneficiosa, la Comunidad descubre que una manera de doblegar, de disminuir el poder de los Estados es recurrir a algunos artículos del Tratado que ponen en cuestión la existencia de servicios públicos, es decir, el derecho de los Estados a poseer un servicio en monopolio o en exclusiva, porque supone una restricción a la libre prestación de servicios entre todos los países de la Comunidad.

Existe cierta contradicción entre el Artículo 90 del Tratado y otros artículos que se refieren a la libre prestación de servicios. Y esa contradicción, en un momento determinado, es utilizada por la Comisión, por la burocracia comunitaria, en beneficio propio, para afianzar una posición comunitaria que quiere impedir a los Estados crear un servicio público determinado (por ejemplo, en Holanda, la televisión) argumentando que viola la libre prestación de servicios. Hay una utilización negativa, pero falta una construcción positiva, desde la Comunidad, del servicio público. Tal vez ningún Estado deba establecer por su cuenta un servicio público pero, por otra parte, la Comunidad sigue sin asumir la construcción de políticas positivas que no consistan en dejar mano libre al mercado. No es capaz de instaurar políticas positivas que impliquen una cierta posición ideológica, pero en cambio sí puede hacer política negativa a fuerza de prohibiciones. Con ello va parando la construcción y las políticas de cada uno de los Estados. Creo que, afortunada-

mente, la Comunicación de septiembre de 1996 de la Comisión marca un cierto cambio, en el sentido de que reconoce que el servicio público cumple un papel en la forma en que nosotros, los europeos, entendemos el Estado de bienestar.

El servicio universal

Al margen de referirme a la Comunicación antes mencionada, pensaba introducir en esta ponencia la idea de que hay elementos de interés general, de interés público, de servicio público que se conservan en el concepto de servicio universal, en el que vamos a profundizar ahora. En lo que sigue, voy a reflexionar sobre lo que significa la inexistencia de una Constitución europea plena. Significa que en la interpretación de los problemas que nos preocupan a los europeos, como este de los servicios públicos, falte como elemento una perspectiva global. El problema de los servicios públicos sigue sometido a la perspectiva del mercado, que es la perspectiva que preferentemente adopta la Comunidad. Dicho eso, debe recordarse cuál era el estado de la cuestión, sobre todo a finales de los años ochenta. En esta época la Comunidad empieza a profundizar en la idea de que el mercado es el instrumento óptimo para la regulación de la actividad económica en muchos sectores, lo cual es especialmente connatural con la existencia de un mercado común pero resulta especialmente complejo en aquellos sectores en los que había servicios públicos, ya fueran las telecomunicaciones, los transportes, o la energía. En muchos Estados existía un sistema de servicios públicos; es decir, una determinada actividad estaba reservada al Estado, quien se la cedía a las empresas particulares la mayor parte de las veces, pero no en régimen de libertad de mercado, sino en régimen de servicio público.

La idea de que el mercado debe ser el regulador único se introduce a finales de los ochenta y por una razón determinada, pero supone un cambio en la posición inicial de la Comunidad. Al principio, no se había puesto en cuestión la existencia de servicios públicos. Curiosamente, hay incluso alguna sentencia relativa a la televisión, como la sentencia Sacchi del año 74, que apoya la televisión pública en Italia, argumentando que no rompe con la idea de la libertad de prestación de servicios. Sin embargo, en el año 1990 hay varias sentencias con respecto a la televisión en Holanda y también en Grecia que ya empiezan a poner en cuestión algunos de los derechos de monopolio de la televisión pública. Por tanto, se produce un cierto cambio, la Comunidad juzga ahora que el mercado es el instrumento mejor, más eficiente y más correcto para asignar recursos. Hay que decir que esta idea de la ruptura del monopolio del servicio pú-

blico o la idea de que es mejor un sistema de competencia a través del mercado, tenía a su favor, en algunos casos, apoyos sólidos aunque diferentes en cada país. Por ejemplo, en Inglaterra algunos de los servicios públicos que se liberalizan, como el de las telecomunicaciones, funcionaba desastrosamente, cosa que no ocurre en otros países. Lo cierto es, sin embargo, que en general el sistema de monopolio de un servicio público podía tener algunos problemas de ineficiencia, de falta de transparencia, fundamentalmente, que hacían difícil conocer sus deficiencias, y más porque no había un término de referencia. En el caso concreto de las telecomunicaciones pondría como ejemplo el teléfono. Este es un sector que exige que en el futuro se compita a nivel mundial; solamente el que sepa imponerse en el mercado mundial podrá tener peso en este sector. Europa, en el mercado mundial tendrá que competir con Japón y Estados Unidos. La Comunidad, en un libro verde sobre esta cuestión, reconoció que ningún país europeo tiene más del 6% del mercado mundial de las telecomunicaciones, y que Estados Unidos tiene el 30 % y Japón más del 20%. La conclusión que extrae la Comisión es: los países europeos podrían estar al mismo nivel que EE.UU. si sumaran su sector público de telecomunicaciones. Por separado, ninguno llega al 6%, y esto es relevante porque es un sector donde la investigación es importantísima (estamos viviendo ahora el fenómeno de la telefonía móvil, que hace 15 años era impensable) y, son los avances tecnológicos los que han permitido este desarrollo. Haría falta investigar, invertir en I+D, y eso puede hacerlo quien tiene una parte importante del mercado, unos recursos muy grandes. Por lo tanto, quien posee el 30% de la cuota del mercado mundial puede permitírselo, pero las economías europeas, con una cuota del 6% o menos cada una, no pueden.

En conclusión, hay que romper los mercados nacionales para que haya un solo mercado y los operadores europeos puedan tener la dimensión suficiente para invertir en investigación y poder competir en el exterior. Esa es la política de la Comunidad y en este caso tiene un fundamento técnico y económico que lleva a compartir la idea de romper los monopolios.

La dificultad surge cuando aparece el problema de las necesidades de interés público. Esto se debe, naturalmente, a que no cabe operar solamente con una lógica de mercado. La electricidad, por ejemplo, no es un problema de mercado. Se trata de que llegue a cualquier punto del territorio porque la electricidad es un recurso indispensable para la vida humana, y dejar el suministro al albur del mercado es arriesgado. Es posible que a una compañía privada no le interese llevar la luz a un sitio muy alejado porque no es rentable económicamente. Y lo mismo po-

demos decir del teléfono: tender una línea a un lugar alejado es muy costoso, y los beneficios obtenidos por las tarifas quizá no compensen el coste inicial. Esto hace que haya que atender obligaciones que se llaman de servicio universal, es decir, la comunidad acepta que determinados servicios (y definir cuáles es un problema político importante) lleguen a todas partes del territorio sin discriminación alguna. Y, a la vez, que existan unas tarifas que sean asequibles para la media de la población, que no sean tan altas que una parte de la población quede expulsada del servicio porque no puede pagarlo.

¿Cómo se consigue todo esto? Veamos cómo se hacía y cómo se hará. En un contexto de servicios públicos, se lograba mediante una técnica de subvenciones cruzadas. Por ejemplo, en el caso del teléfono aplicar una tarifa alta a llamadas nacionales e internacionales permite subvencionar y abaratar las tarifas locales. Como son las empresas las principales usuarias de la telefonía internacional, mientras que los particulares, las familias, hacen sobre todo llamadas locales, este sistema de subvención cruzada supone además una política de redistribución de rentas. Pero esta política salta hecha pedazos desde el momento en que las tecnologías facilitan y abaratan considerablemente las conexiones internacionales. Entonces, se empieza a plantear el problema de que esa técnica de subvenciones cruzadas (subvencionar la tarifa local con la tarifa internacional) sólo se puede seguir empleado en la medida en que ningún país la utilice. Es decir, cuando Inglaterra rompe esa estrategia hasta entonces general en todos los países europeos y pone las tarifas internacionales a su coste —haciendo que bajen— y deja de subvencionar las locales —haciendo que suban—, hace imposible que en España o en Francia se pueda mantener el régimen de subvenciones cruzadas. Si es mucho más barato llamar desde Londres o Nueva York a Madrid que a la inversa, los usuarios dejarán de utilizar el operador español, y por tanto Telefónica (o las otras compañías europeas) perderán cuota de mercado si siguen aplicando el sistema de subvenciones cruzadas. Por tanto, irremisiblemente, hay que renunciar a esta forma de hacer política de redistribución.

A partir de ese momento se empieza a decir que el sistema puede venirse abajo, y que habrá que diseñar una política que permita afrontar la competencia internacional. Pero ésta tendrá que estar basada en los costes reales y en la competencia en el sector de la telefonía internacional; tendrán que subir progresivamente las tarifas locales aunque las internacionales bajen. Por otra parte hay que decir que tiene también algunas ventajas introducir la competencia, ya que hay deficiencias en los servicios públicos que se ocultan. En un servicio público monopolizado,

teóricamente la forma de evitar abusos o deficiencias consiste en que la Administración vigila al operador y vela por que lo que éste cobra por el servicio que presta se corresponda con los costes del mismo y si sospecha que hay un abuso, no autoriza el servicio. Pero es muy difícil para la Administración detectar abusos, porque sólo el operador dispone de datos reales sobre los costes, las deficiencias y posibles despilfarros del servicio. En un sistema de servicio público sabe más el operador que la Administración que tiene que vigilarlo. Sabe más el regulado que el regulador, y puede ocurrir que —como en el caso de EE.UU. donde empresas privadas operan en un mercado mucho más liberalizado que el europeo—, se acaben produciendo fenómenos de corrupción, de compra del regulador.

Todo esto pone de manifiesto que introducir competencia en algunos sectores de los servicios públicos es conveniente, porque hace más transparente la gestión. Pero el problema que subsiste y al que quiere dar respuesta la Comunidad es el de la existencia de obligaciones de servicio universal. Si dejamos los servicios públicos a la libre competencia, ¿quién querrá encargarse de dar servicio en aquellas áreas previsiblemente poco rentables? El mercado no puede dar respuesta a ese problema y, por tanto, se introduce la idea de la obligación de dar servicio universal. Los servicios públicos no solamente son una mercancía —que la compra y vende quien quiere— sino una necesidad. Y como son una necesidad, hay que organizar la prestación de estos servicios de tal manera que exista la obligación de prestar el servicio a cualquier persona que lo requiera, en cualquier punto del territorio y a precios equitativos. Esa es la idea de servicio universal. No sólo hay libertad empresarial de prestar determinados servicios, sino también la obligación de dar cobertura a todo el que los solicite. Y eso ya rebasa la lógica del mercado, porque el mercado no atiende lo que no es rentable. Es fácil conseguir competidores por una línea de teléfono rentable, pero ¿quién va a competir por las que no lo son? En un sistema clásico de servicio público (al margen de sus posibles deficiencias) las líneas rentables podían servir para financiar aquellas deficitarias. Si permitimos la competencia absolutamente libre pudiera ocurrir que, por ejemplo, deje de haber vuelos a puntos del país que por razones de equilibrio interterritorial sí sería aconsejable mantener.

Se introduce, entonces, la idea de servicio universal. El Consejo Europeo prescribe que hay que adoptar medidas de servicio universal, aunque por otra parte vaya avanzando la liberalización en todos los sectores —tráfico aéreo, ferrocarril—, por ejemplo con una directiva que establece que hay que distinguir entre las infraestructuras y el servicio de transporte que sobre

ellas se desarrolla. Todo esto se ha ido haciendo como quien corta un salchichón: poco a poco se van cortando rodajas hasta que al final sólo queda la cuerda; también del servicio público se han ido cortando rodajas, y ya no se sabe si queda algo de él. Pongamos por ejemplo el ferrocarril: hay que distinguir entre la vía, la infraestructura —que puede ser un servicio público—, y la prestación del servicio de transporte. Lo que hasta ahora es un todo, se desglosa. Hay que ir introduciendo la libre competencia argumentando que, por una parte, está la vía, cuya gestión puede seguir siendo un servicio público, —aunque también se podría conceder parte de la gestión de la vía a unos y otros— y, por otra, la prestación de servicios sobre la vía, que se puede liberalizar, bien fijando horarios de utilización (aunque esto no es muy aconsejable por razones de seguridad) o bien fijando trayectos; un competidor se encarga de dar servicio en la línea Madrid-Barcelona y otro en la línea Madrid-Bilbao. Aunque la competencia en este caso no sea directa —pues se trata de líneas distintas— sí sirve al menos como referencia para controlar las tarifas, para ver quién está aplicando tarifas más altas de lo que cabe esperar, pues hay otro competidor que está ofreciendo un servicio más barato. Por tanto, se va segmentando el servicio. En el caso de las telecomunicaciones, inicialmente se desglosan servicio de teléfono y aparato telefónico. En España, en un momento la gente pudo comprarse el aparato de teléfono que quiso, no tenía que comprarlo a Telefónica. Los terminales eran libres. Luego, además, empiezan a prestarse servicios sobre la red. Desde servicios de valor añadido, que utilizan el servicio telefónico básico para ofrecer servicios adicionales sobre el tiempo o la Bolsa, hasta el servicio de transmisión de datos. Además, la propia telefonía básica tiene que liberalizarse también a partir del año 98. Y, finalmente, también van a liberalizarse las infraestructuras. Por tanto, la liberalización va avanzando poco a poco, y sin embargo hay que preservar el servicio universal. La Comunidad es consciente de que hay que garantizar las obligaciones de servicio universal en un contexto de liberalización pero la pregunta —cuya respuesta está por desarrollar— es cómo.

Esa pregunta tiene respuestas en varios niveles, o plantea problemas en diversos niveles, e incide sobre el modo de actuar de los gestores y de la Administración. Se abre un campo nuevo. Para empezar: ¿Quién presta el servicio universal? ¿A quién se obliga a hacerlo: a todos los que quieran entrar en el mercado o solamente a algunos? Pero si es a todos los que entran en el mercado, ¿qué ocurre cuando alguno de estos servicios tiene impacto territorial, es decir, hace necesaria la creación de una infraestructura? Alguien tiene que dar el servicio universal; pero al que le toque abrir el servicio universal y llevar, por

ejemplo, el teléfono a la aldea perdida dirá: ¿a mí quién me paga esto que no es rentable? Porque las tarifas no bastarían para cubrir el coste.

Hay varios modelos para solucionar este problema. Uno sería que quien estuviera obligado a prestar el servicio universal a nivel de todo el Estado pudiera cobrar un canon a los demás operadores y tratar así de cubrir el coste de esas líneas ineficientes. Pero resulta muy complicado, porque quien presta el servicio universal no querrá quedarse sólo con las líneas poco rentables, sino operar en todo el territorio. Además existe el peligro de que surjan acusaciones de fraude porque otro competidor acuse al primero de querer cubrir con sus tarifas no sólo el coste de las líneas poco rentables sino el de las rentables, también, y que por eso las tarifas de la línea rentable estén por encima de las que ofrece el nuevo competidor. En definitiva, hay que empezar a hacer contabilidades separadas. ¿Qué cuestan las líneas de servicio universal? ¿Qué cuesta el resto de los sectores que están en libre competencia?

Todo esto exige una Administración distinta, pero no exige menos Administración. La liberalización, cuando hay una obligación de servicio universal, comporta más regulación, más intensidad de intervención, porque ahora la Administración va a intervenir pero va a intervenir mucho más profundamente. Primero, en la actividad del que tiene la obligación de dar servicio universal, pero después también en la de los demás. Por tanto, esa nueva Administración tiene que entrar mucho más profundamente en aspectos en los que hasta ahora no entraba. Antes teóricamente era la dueña del servicio, pero no intervenía tanto o era engañada por el concesionario. En cuanto haya competencia, va a encontrarse a diario con las protestas de los competidores, que se acusarán mutuamente de mala gestión y pedirán a la Administración una respuesta.

Lo paradójico es que la Administración no está preparada para esta forma de actuar porque, para empezar, muchos de los problemas que tiene que resolver no son problemas que tengan una solución legal, no están recogidos en la ley. El servicio público era un sistema de obligaciones y derechos que recogía la ley. Ahora supone un problema más sutil. Tomemos como ejemplo la numeración de los teléfonos. Una forma de hacer competencia desleal de un operador telefónico a otro es reservarse los números más atractivos —como los capicúas. (Esto parece una tontería pero tiene su relevancia.) O alguien puede querer cambiar de operador telefónico: surge entonces el problema de que si tiene que ir comunicando telefónicamente a todos sus amigos su nuevo número se gasta una fortuna, además de las molestias

que eso comporta. ¿No sería posible que el usuario conservase su número de teléfono aunque cambiase de operador? Todos estos aspectos inciden sobre la competencia, pero a veces no existe una norma que los regule. Hay que ir improvisando, dando soluciones pretorianas un poco al hilo de los problemas que se plantean, y hace falta alguien que tenga una posición de independencia y que tome decisiones muy rápidas. Esto no encaja con el funcionamiento de una Administración tradicional, dueña del servicio público y con un plazo infinito para desarrollar una normativa.

Todos estos problemas tan sutiles no tienen a veces una solución en la norma, porque la norma no los puede prever. Se trata, entonces, de buscar una nueva forma de actuar y también nuevos organismos reguladores. Esto no supone menos intervención, sino más, si bien de una nueva forma. Estos organismos no intervienen con base en una norma sino con base en una cierta discrecionalidad técnica; toman la decisión según les parece en su momento, tratando de elucidar lo que parece justo. Es un poco una vuelta a técnicas anglosajonas, que para los hábitos nuestros son muy novedosas, tanto, que algunos afincados en una lectura muy estricta del principio de legalidad tendrán problemas en aceptar estos hábitos de resolver cuestiones que no están preestablecidas en las normas. La liberalización supone así una nueva cultura jurídica y política. Esto es así, porque no desaparece el interés público en la prestación del servicio universal ni en vigilar que la competencia efectivamente funcione. En todos estos sectores la paradoja es que la tendencia sigue siendo, con frecuencia, el monopolio o el oligopolio, y por tanto la desaparición o el falseamiento de la competencia. La Administración ha de ser la garante tanto de que haya competencia como de que se cubran las obligaciones de servicio público o servicio universal.