

**Año 5 • no. 9, julio-diciembre de 2016**

Fecha de publicación: 30 de mayo de 2017

## **Servicio universal y discapacidad en los servicios de interés económico general en España**

**Carlos Pateiro Rodríguez**✉

Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas,  
Universidade da Coruña (España)

**Mauro Rodríguez García**

Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (México)

**José Manuel Barreiro Viñán**

Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas,  
Universidade da Coruña (España)

**Carlos Pateiro López**

BV Asesores (A Coruña, España)

✉ Autor para correspondencia: carlos.pateiro@udc.es

(Recibido: 15/07/2016; Aceptado para publicación: 28/02/2017)

**Cómo citar:** Pateiro Rodríguez, C. *et al.* (2016). Servicio universal y discapacidad en los servicios de interés económico general en España. *Ciencia Económica*, 5(9), julio-diciembre, pp. 19-42. Disponible en: <<http://www.economia.unam.mx/cienciaeco>>.

**RESUMEN**

En los procesos de liberalización de los servicios de interés económico general, como telecomunicaciones, postal, electricidad y gas, entre otros, se utiliza la técnica del servicio universal para garantizar la prestación de un servicio básico de calidad, de forma permanente, en todo el territorio y a precio asequible para todos los usuarios. Junto a otras funciones, el servicio universal puede cumplir un papel de protección de los colectivos vulnerables por razones de discapacidad en sus diversas manifestaciones. Esta función del servicio universal, menos abordada por la literatura teórica y empírica, se analiza en este trabajo. Esta técnica, consagrada en la legislación liberalizadora de Estados Unidos y la Unión Europea, tiene un gran potencial como elemento moderador de las desigualdades con origen en la discapacidad. Tal potencial debe ser explotado desde las perspectivas del derecho, la economía normativa, la política económica, la política social o la ideología.

**Palabras clave:** servicio universal; discapacidad; vulnerabilidad; liberalización; regulación.

**Clasificación JEL:** L33; L38; L43; L97.

**UNIVERSAL SERVICE AND DISABILITY IN SERVICES OF GENERAL  
ECONOMIC INTEREST IN SPAIN**

**ABSTRACT**

Regarding the services of general economic interest, like telecommunications, postal, electricity and gas, among others, when liberalization processes are in progress, the universal service technique is used to guarantee that those basic services are provided with quality, permanently and with a price affordable for every user throughout the country. Universal service plays a protective role of people with disabilities in its various manifestations. This protective function is addressed in this work. Universal service technique is used to moderate the inequalities whose origin lies in disability. Such potential is used from the perspectives of law, normative economics, economic policy, social policy or ideology.

**Keywords:** Universal service; disability; vulnerability; liberalization; regulation.

**JEL Classification:** L33; L38; L43; L97.

**1. INTRODUCCIÓN**

La actividad en determinados servicios de interés económico general (SIEG) para una comunidad se había prestado en Europa hasta la década de los ochenta del siglo xx a través de un modelo básico de servicio

público,<sup>1</sup> donde el Estado era el titular del servicio, con prestación directa o indirecta del mismo, reconociendo en este último caso derechos exclusivos a un monopolio. Este modelo de servicio público subjetivo pervive —aunque de manera limitada— como forma de prestación de algunos servicios fundamentales en Europa y de varios servicios esenciales o de interés económico general en países de Latinoamérica, donde el proceso de liberalización, si bien tomó impulso de las transformaciones habidas en Europa y en Estados Unidos, no ha alcanzado el mismo grado de desarrollo.

A diferencia de ellos, los servicios no económicos, sometidos a obligaciones específicas de servicio público y clasificados como de interés general por los poderes públicos, se corresponden mayoritariamente con las prerrogativas del Estado y a ellos no les resultan aplicables los Tratados relativos a la libertad de empresa y a la competencia. Siguiendo a [Sarmiento \(2009\)](#), se trata de servicios tales como la justicia, la defensa, la policía y algunos servicios sociales y obligatorios de la seguridad social. La [Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas COM\(2006\) 177](#), referente a los servicios sociales de interés general, intenta aclarar el estatus de esta vertiente prestacional del Estado. La Comisión propone la siguiente clasificación: 1) sistemas legales y sistemas complementarios de protección social: salud, vejez, accidentes laborales, paro, jubilación o discapacidad; 2) restantes servicios esenciales prestados directamente a la persona: educación, endeudamiento, toxicomanía, rupturas familiares, malos tratos, formación lingüística, vivienda social, dependencia, etcétera.

En este trabajo nos centraremos en los SIEG porque, si bien comparten algunos rasgos comunes con los servicios de interés general y se consideran esenciales para la vida actual, estos servicios se han de prestar con sometimiento a las reglas del mercado y de la competencia, salvo que el mercado no permita cumplir la misión específica encomendada. La misión específica se entiende inclusiva, en el sentido de que la prestación de estos servicios se ha de llevar a cabo en ausencia de cualquier tipo de discriminación por razones personales o sociales, en particular aquellas que tengan origen en la discapacidad en sus diferentes manifestaciones.

El sometimiento de los SIEG a las normas de la competencia se establece en el artículo 106.2 (antes artículo 86) de propio Tratado de la Unión Europea. Al propio tiempo, se enfatiza la importancia de que los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas

---

1 Frente a la tradición europea de servicio público subjetivo, en Estados Unidos la intervención pública en la economía se hace a través de las *public utilities*, modelo basado en la idea de libertad de empresa.

públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas de los Tratados, especialmente las previstas en los artículos 101 a 109, ambos inclusive (art. 106.1), orientadas a impedir prácticas concertadas que impidan el comercio entre estados miembros o tengan por objeto y efecto limitar o falsear la competencia dentro del mercado interior (art. 101); prohibir la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado interior (art. 102); dotar de capacidad al Consejo para dictar reglamentos y directivas para la aplicación de los principios de los artículos 101 y 102 (art. 103); exigir a los estados miembros la adopción de decisiones sobre acuerdos o prácticas concertadas en tanto no existan aquellos reglamentos o directivas (art. 104); dotar de capacidad a la Comisión para la investigación de infracciones de los principios anteriores (art. 105).

Como señala [Buendía Sierra \(2012, 2014\)](#), el común denominador en todos los casos es la aplicación de las reglas de la competencia en un contexto donde las decisiones de los Estados pueden distorsionar la competencia. Se trata, en esencia, de restringir al máximo las medidas anticompetitivas.

La constatación de resultados adversos de un proceso de liberalización de los SIEG nos permitiría decir que el camino de la gestión pública a la gestión privada, que supone la liberalización, no es un camino unidireccional y definitivo: un giro no es imprevisible. La crisis económica iniciada en 2008 puso de manifiesto algunas debilidades de un ambicioso proceso liberalizador en la Unión Europea. En unos casos, la libertad de elección de suministrador de algunos servicios esenciales no se ha traducido en el aprovechamiento de los beneficios de la competencia por parte del consumidor (un claro ejemplo lo constituye el suministro de electricidad en España). En otros casos, amplios colectivos mostraron públicamente su oposición a algunos intentos liberalizadores de servicios esenciales de fuerte contenido social, consiguiendo la paralización (al menos temporal) de tales políticas, como es el caso reciente de los intentos de externalización o cambio de gestión de ciertos servicios sanitarios en algunos territorios de España.

En el terreno de la discapacidad, si bien se hicieron algunos progresos en materia de adaptación para la accesibilidad, no han sido abordados en profundidad los diferentes perfiles que presentan los múltiples y diversos colectivos de discapacitados. El camino a recorrer, tanto a nivel normativo como de la aplicación práctica de las adaptaciones necesarias para la salvaguarda de la igualdad de acceso, está todavía en sus inicios.

Es posible que las empresas prestadoras de un SIEG, en un contexto de libre competencia, se centren en actividades de descremado del mercado

en las partes rentables del mismo (Pateiro Rodríguez y Prado Domínguez, 2010). Este comportamiento puede limitar o impedir el acceso a un servicio esencial a algunos colectivos en función de su ubicación en el territorio y/o su capacidad económica y su situación personal, familiar o social.

Cuando la diferente situación personal tiene su origen en la discapacidad, las políticas económicas y sociales de orientación redistributiva no son suficientes. Si bien se asume que los costos de adaptación por parte de los proveedores de los diferentes servicios son elevados debido, entre otras cosas, a la multiplicidad de situaciones objetivas de la discapacidad, no se puede ignorar que los costos personales, sociales y económicos de la exclusión son demasiado elevados como para ser ignorados. Esta nueva visión reduce los costos desde una perspectiva social, como resultado de un análisis conjunto de los costos directos de adaptación y de aquellos costos personales, sociales y económicos que genera la exclusión cuando no son convenientemente atendidas las situaciones de discapacidad.

Existe una natural desconfianza en el desarrollo normativo de los procesos liberalizadores y en cualquier traslado de la prestación de los SIEG desde el Estado (prestación directa o indirecta) a la competencia cuando existen situaciones de vulnerabilidad económica y, sobre todo, cuando la comunidad asume como un principio básico la ausencia de discriminación por razones de discapacidad. En relación con las primeras, De la Quadra-Salcedo (2010) argumenta que la desconfianza en el sistema de libre mercado para suministrar la energía eléctrica a hogares y pequeñas empresas en condiciones razonables está presente en la regulación sectorial en la Directiva europea (Directiva 2009/72/CE del mercado interior de la electricidad, artículo 3.3 y 3.7.) y en la legislación española (Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, artículos 17.2 y 45). Respecto a las segundas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas ha reconocido de forma explícita el derecho de las personas con discapacidad a mantener, recibir e impartir información sobre una base de igualdad con otras personas, y ha establecido obligaciones específicas sobre los estados miembros para asegurar que todas las instalaciones básicas y los servicios estén disponibles y accesibles para todos.

Uno de los argumentos que justifican el reforzamiento de la empresa y del mercado en la provisión de los SIEG es la superior eficiencia de la empresa frente a la potencial ineficiencia del Estado. A su vez, los fundamentos de la liberalización y la consiguiente introducción y reforzamiento de la libre competencia descansan sobre el aumento del excedente del

consumidor y del bienestar social frente a situaciones de monopolio (Pateiro Rodríguez *et al.*, 2015). Pero el bienestar social que se define en los textos de microeconomía es la suma del excedente del consumidor y el beneficio del productor, sin considerar el cómputo del bienestar social asociado a la cobertura adecuada del servicio a las diferentes situaciones de discapacidad. La regulación de un servicio universal adaptado a cada servicio, capaz de atribuir derechos a los consumidores vulnerables por razones distintas de las estrictamente económicas, como son las que tienen su origen en la discapacidad,<sup>2</sup> puede contribuir a una mejora del bienestar social, más allá de lo que se considera como tal en el análisis microeconómico de la competencia frente al monopolio.

Y en relación con los posibles abusos en materia de precios de los servicios, éstos pueden provenir de un mecanismo en el que predominen los intereses de los grupos industriales sobre la dinámica de la libre competencia y/o el riesgo de captura del regulador diseñado con poder e independencia limitados (Armstrong y Sappington, 2006; Ross, 1973; Culebro y González Laporte, 2013). La necesidad de organismos reguladores independientes está ampliamente estudiada en la literatura económica y jurídica: Armstrong y Sappington (2006), Cremer *et al.* (2001), Culebro y González Laporte (2013), Cases (2009), Esteve Pardo (2009), Muñoz Machado (2009), entre otros. Cabe pensar que cuanto mayor sea el riesgo de captura del regulador por parte de los proveedores de los servicios, menos probable resultará la adopción de medidas orientadas a la protección de las comunidades desatendidas, entre las que se encuentran las personas con discapacidad.

Uno de los aspectos centrales del concepto de servicio universal, que será tratado en los epígrafes siguientes, tiene relación con la atención a determinados colectivos que constituyen las denominadas “comunidades desatendidas”. Tales grupos de personas incluyen usuarios de baja renta, grupos marginales, minorías étnicas, usuarios en zonas rurales de población dispersa y, sobre todo, personas con discapacidad. En su conjunto, constituyen grupos de usuarios vulnerables. La accesibilidad a los SIEG exige instrumentos de distinta naturaleza. En el caso de las personas con discapacidad, con frecuencia las medidas se concretan en adaptaciones técnicas de instalaciones, aplicaciones, dispositivos y programas. Pero en muchos casos, la relación entre vulnerabilidad económica y discapacidad es estrecha. En tales circunstancias, la instrumentación de las políticas de

2 La vulnerabilidad económica tiene su origen, con frecuencia y en una gran proporción, en las limitaciones propias de discapacidad de diferente naturaleza.

accesibilidad exige una más compleja combinación de políticas que trascienden el terreno tecnológico y se adentran plenamente en los terrenos jurídico, económico, político y social.

Esta es una de las razones por las que, como señala [Muñoz Machado \(2009, p. 63\)](#), las administraciones públicas no han abandonado nunca sus posiciones como gestoras de algunos servicios públicos, especialmente en las áreas sociales, ni tampoco su condición de titular de empresas en bastantes sectores económicos. [Carlón Ruiz \(2006\)](#) hace uso de los fallos del mercado para justificar la intervención del Estado a fin de asegurar ciertos niveles de prestación de servicios cualificados como de interés económico general y garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los mismos. Pero en este contexto, dicha intervención no ha de exigir necesariamente el retorno a los principios de [Duguit \(1913\)](#), sino a la adopción de otras técnicas de servicio público, entre las que sobresale el servicio universal.

La liberalización sustituye a los modos tradicionales de gestión de los SIEG por formas privadas de actividad. En la búsqueda de soluciones más eficientes, se confía al mercado, de alguna manera a la naturaleza de las cosas, al orden natural de la economía, la solución de los problemas que aquejan a nuestra sociedad actual ([De la Quadra-Salcedo, 2005, p. 72](#)). Y ante la posibilidad de que el mercado pueda resultar incapaz de cumplir las misiones específicas confiadas a un proveedor público en un escenario anterior no liberalizado se ha de asegurar la prestación, en los términos establecidos, de los servicios esenciales a todos los usuarios. Por una parte, la necesidad de garantizar el acceso de todos a los servicios de interés económico general y, por otra parte, la posibilidad de que la empresa, guiada por el principio de maximización del beneficio, se desviase del objetivo central del servicio público dieron lugar al nacimiento de nuevas técnicas, específicas para cada ámbito sectorial ([Carlón Ruiz, 2006, p. 40](#)). El servicio universal se constituye así en una pieza central de garantía de derechos de los usuarios en los procesos de liberalización de los SIEG.

Como señala [De la Quadra-Salcedo \(2010, p. 63\)](#) el concepto de servicio universal se empleó por el derecho comunitario europeo en las Directivas de liberalización de distintos sectores a partir de los años ochenta del siglo xx, como intento justificador de un cambio de postura respecto del posicionamiento de la Unión hacia la pervivencia de los monopolios sectoriales tradicionales en los diferentes servicios públicos. Este concepto adquiere una relevancia notoria, bien sea como técnica innovadora de la más clásica del servicio público, como justificación para

un cambio de postura respecto de la disyuntiva Estado o mercado en la Unión Europea y en otras áreas, como cesta básica de servicios a cuyo acceso tiene derecho el ciudadano, como obligación impuesta a uno o más operadores en ámbitos liberalizados y de cuyo incumplimiento se derivan sanciones o como conjunto de exigencias niveladoras en situaciones de desigualdad y de discriminación. En este punto adquieren una especial relevancia las situaciones de discapacidad.

Por otra parte, el contenido del servicio universal, su carácter evolutivo, su justificación, los resultados obtenidos y las necesidades de adaptación, son muy diferentes según la naturaleza del servicio de que se trate (eléctrico, comunicaciones, postal, gas, transporte), el comportamiento de los grupos industriales que operan en cada sector, el papel de los usuarios como grupo de presión, la línea ideológica y programática de los gobiernos, el marco regulatorio exigido, los principios y valores constitucionales asumidos por la sociedad respecto de las políticas favorecedoras de la igualdad y la no discriminación, etcétera.

El concepto de servicio universal y sus justificaciones se pueden abordar desde diferentes perspectivas: jurídica, economía normativa, economía positiva, política económica y política regional. También se puede explicar el servicio universal como el resultado del proceso político, de la influencia de los grupos de presión, del posicionamiento ideológico de los gobiernos, del cambio tecnológico y de la globalización.

En las últimas décadas se ha ido reafirmando en las sociedades democráticas, con un elevado nivel de formación de sus habitantes y con economías desarrolladas, un sentimiento solidario hacia las personas y colectivos vulnerables, al tiempo que se ha consolidado la asunción por parte de la población de los esfuerzos económicos capaces de reorientar parte de los recursos disponibles a la protección de aquellas personas y colectivos. Una ruptura del límite tributario tolerable será aprovechada por el regulador cuando define y delimita el ámbito del servicio universal en cada servicio de interés económico general, permitiéndole dotar al mismo de una nueva dimensión más orientada a la garantía de acceso a todos los ciudadanos, con independencia de su situación económica, personal o social.

Nuestro trabajo se propone aportar reflexiones y proponer medidas orientadas a la delimitación del servicio universal más acorde con los objetivos de una sociedad democrática que garantiza el acceso a los SIEG en condiciones de igualdad, con independencia de las limitaciones objetivas que se presentan a los colectivos de personas discapacitadas. El trabajo termina con un apartado reservado a las conclusiones.



## 2. EL SERVICIO UNIVERSAL EN LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

Se entiende por servicio universal un conjunto de servicios básicos de calidad determinada que se prestan en todo el territorio nacional de forma permanente a precio asequible para todos los usuarios. Además de este concepto genérico, se define un determinado servicio universal para cada uno de los servicios cuya prestación se ha de garantizar dentro de los límites que enmarcan su extensión y bajo los parámetros de calidad especificados. Tales servicios universales, tanto desde el punto de vista genérico como en el específico de cada servicio y sector, han de evolucionar en consonancia con el entorno técnico, económico y social, así como con las necesidades de los usuarios.<sup>3</sup> Así pues, las obligaciones de servicio público que se imponen a los prestadores de los SIEG y que a su vez son derechos de los usuarios, no constituyen un catálogo cerrado, sino que, por el contrario, han de adaptarse de manera constante al mismo ritmo que lo hacen la tecnología, las necesidades económicas y sociales y las exigencias de una sociedad más solidaria.

Tanto si es referido a los SIEG (postal, eléctrico, telecomunicaciones, transporte, gas) como si se trata de servicios asistenciales (Valls Hernández, 2009, p. 434), cuya naturaleza está más enraizada en los aspectos sociales y redistributivos del servicio público tradicional, que propician históricamente la igualdad de oportunidades, como los servicios de salud o de educación, las características básicas de todo servicio universal son su extensión y el conjunto de parámetros que constituyen al tiempo obligaciones del prestador, público o privado, y derechos del usuario. Estos parámetros hacen referencia a la frecuencia de entregas semanales o al plazo de entrega de envíos postales, a la densidad de oficinas postales, a la frecuencia de edición de una guía de abonados de un operador telefónico, a la densidad de cabinas públicas del servicio telefónico, a la potencia de energía eléctrica suministrada, a la extensión de la red eléctrica, a la movilidad y la velocidad de transmisión a la luz de las tecnologías dominantes utilizadas por la mayoría de los abonados, garantía de accesibilidad a todos los usuarios, incluidas personas con discapacidad, plazos máximos de prestación del servicio a un nuevo abonado, plazo máximo de resolución de reclamaciones, bajas y modificaciones, entre otras.

**3** A título de ejemplo, véase [Directiva 2008/6/CE](#) (artículo 5) para los servicios postales y [Directiva 2002/22/CE](#) (artículo 15) para los servicios de comunicaciones electrónicas.

### 3. LOS DIFERENTES PAPELES QUE CUMPLE EL SERVICIO UNIVERSAL

La existencia del servicio universal puede justificarse desde perspectivas diferentes. En el ámbito del derecho, puede interpretarse con una nueva técnica de servicio público, como una salvaguarda de la misión pública encomendada al prestador del servicio en la concepción tradicional del servicio público, ante el riesgo potencial de que, tras el proceso de liberalización de los servicios esenciales, las necesidades de los usuarios no fuesen cubiertas satisfactoriamente por el mercado. Esta nueva técnica se enmarca perfectamente en el terreno jurídico ([Carlón Ruiz, 2009](#)).

Desde el punto de vista económico, el servicio universal se puede abordar en el terreno del bienestar, dentro del enfoque normativo de la economía. La literatura económica, en este terreno, plantea las obligaciones de servicio universal: 1) como una política orientada a corregir los fallos del mercado debido a la presencia de externalidades de red; 2) como un instrumento de la política redistributiva a través de los precios, como alternativa a la imposición sobre la renta o a las transferencias directas; en el marco de las políticas económicas orientadas a la protección de personas vulnerables y a la redistribución, el servicio universal irrumpe con fuerza ([Armstrong y Sappington, 2006](#); [Cremer \*et al.\*, 2001](#); [Crew y Kleindorfer, 2002](#); [Carlón Ruiz, 2006](#)); 3) como un instrumento para garantizar la existencia de una red pública, elemento propio de los servicios en red, que posee en sí mismo un valor social ([Cremer \*et al.\*, 2001](#)), y 4) como un instrumento de la política regional; como un poderoso elemento frente a las barreras que limitan el acceso a cada servicio de las personas con discapacidad, y como instrumento disuasorio de la discriminación.

Desde un enfoque económico positivo, el servicio universal puede ser el resultado de la presión de los diferentes grupos de intereses y de determinados colectivos sociales (por ejemplo, población rural dispersa, colectivos vulnerables en términos económicos o sociales, organizaciones para la defensa de los derechos de los discapacitados, etc.) que, en ausencia de las obligaciones de servicio universal, estarían desprotegidos frente a los proveedores. En este sentido, el servicio universal constituye una respuesta del legislador a la creciente presión de la opinión pública, cada vez más exigente ante la necesidad de reducción de la desigualdad de las personas con accesibilidad limitada a los servicios esenciales.

De alguna manera, el cambio tecnológico,<sup>4</sup> los avances teóricos en economía industrial y la innovación en la política de la regulación ([Laffont](#)

---

4 Sobre neutralidad tecnológica véase [Gutiérrez Alonso \(2009\)](#).

y Tirole, 2000; Tirole, 1988; Crew y Kleindorfer, 2002) pusieron en la liberalización la expectativa de ser la solución de los problemas existentes (Bel, Calzada y Estruch, 2009, p. 708). No obstante, ante la persistencia de una preventiva desconfianza en la capacidad del mercado para atender a la relevancia cultural, económica y social de los servicios públicos europeos,<sup>5</sup> que participan en gran medida en la cohesión económica y social, el servicio universal, con sus obligaciones de servicio público, vendría a poner límites a la potencial divergencia entre los objetivos de las empresas en libre competencia y la misión específica encomendada a los prestadores de los servicios de interés general en Europa (Muñoz Machado, 2009). El servicio universal se podría argumentar, pues, como una respuesta a una potencial desconfianza en el mercado y la competencia por los promotores de la liberalización (De la Quadra-Salcedo, 2010).

El servicio universal puede ser considerado como una herramienta para la accesibilidad a los servicios esenciales de las personas discapacitadas en condiciones de igualdad con el resto de la población. Este papel del servicio universal está tomando una mayor relevancia a medida que aumenta la sensibilidad de la ciudadanía ante los problemas derivados de la desigualdad que tiene su origen en la discapacidad. Los ordenamientos jurídicos incorporan nuevas exigencias técnicas a los proveedores de los servicios orientadas a garantizar el acceso a los mismos de las personas con limitaciones de distinta naturaleza. Al propio tiempo, los métodos de evaluación de los costos de adaptación de las instalaciones, mecanismos y programas para el acceso de personas discapacitadas empiezan a tomar en cuenta, de manera simultánea, la evaluación de los costos económicos de la propia discapacidad no atendida. Este nuevo planteamiento minorra los costos sociales de la garantía de acceso de los colectivos de discapacitados a los servicios esenciales y de interés económico general.

Por último, el servicio universal puede justificarse en la Unión Europea como respuesta al profundo impacto ideológico del Tratado de la Unión que, en palabras de Fernández (1996),<sup>6</sup> “ha terminado con la empresa pública (...) uno de los grandes estandartes de la izquierda europea, la existencia de un sector público fuerte a partir del cual poder dirigir y ejecutar una política de este signo”.

5 Véase la comunicación de 1996 de la Comisión: *Los servicios de interés general en Europa* (96/C 281/03).

6 También con el mismo título en: D. Cienfuegos Salgado y L.G. Rodríguez Lozano (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, pp. 213-228. Serie Doctrina Jurídica, núm. 429.

#### 4. EL SERVICIO UNIVERSAL COMO UNA TÉCNICA DE SERVICIO PÚBLICO

El servicio universal pudo haber contribuido a la creación de un clima de satisfacción en los consumidores de SIEG prestados por operadores sometidos a las reglas de la competencia en ámbitos de actividad en las que se imponen unas determinadas obligaciones de servicio universal. Por una parte, los usuarios se benefician de las ventajas de la competencia, al propio tiempo que las disposiciones legales les garantizan un conjunto de servicios de calidad, prestados de forma permanente, en todo el territorio y a precios asequibles. Por otra parte, las empresas prestadoras de dichos servicios pueden llevar a cabo proyectos rentables en un mercado libre, en el que las restricciones que supone el servicio universal son conocidas *a priori*. Este escenario tiende a fijar la actividad dentro de las leyes de la competencia. Sin embargo, la rápida transformación de las condiciones tecnológicas en algunos sectores, la insuficiente adaptación evolutiva del servicio universal al entorno cambiante, la profunda crisis económica actual, entre otros factores, plantean constantes tensiones en el dilema Estado o mercado que pueden agudizarse en el futuro inmediato. El hecho constatado del no retorno a la esfera del servicio público en sentido subjetivo no significa que el recorrido inverso, es decir, del mercado al Estado, no se vaya a producir nunca.

Cuando un servicio esencial queda abierto a la competencia, la normativa general y sectorial impone unas obligaciones de servicio público con el fin de evitar el riesgo de que el desenvolvimiento libre del propio mercado no garantice determinadas prestaciones a los ciudadanos (Carlón Ruiz, 2006, p. 42). El legislador etiqueta a tales servicios (postal, telefónico, electricidad, gas, etc.) con la categoría de “servicios de interés económico general” y, en consecuencia, salvaguarda el interés general a través de la imposición de un servicio universal como principal obligación de servicio público, sin perjuicio de que sean prestados en régimen de libre competencia.

El servicio universal se define en cada sector como un conjunto de servicios básicos, lo que, a primera vista, le imprime un carácter limitativo que pudiera parecer anclado en un momento y en una tecnología determinados. No obstante, los legisladores comunitarios y nacionales han de estar atentos al carácter evolutivo del entorno tecnológico, económico, socio-cultural y a las necesidades cambiantes de los usuarios. En este sentido, las normas son revisadas periódicamente para incluir nuevos servicios en el ámbito de un determinado servicio universal. El carácter

evolutivo del concepto aparece claramente reflejado en la decisión de la Federal Communications Commission (FCC) de Estados Unidos, que en 1996 estableció que el servicio universal no debería “congelarse” en una determinada tecnología y en los servicios por ella permitidos, sino que habría de evolucionar con el cambio tecnológico (véase *The Telecommunications Act of 1996*). En este mismo sentido, las [Directivas 97/67/CE](#) y [2008/6/CE](#), relativas a los servicios postales, y la [2002/22/CE](#), relativa a las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre otras, imponen a los Estados miembros una evolución del servicio universal conforme al cambio tecnológico, económico y social y a las necesidades de los usuarios. En este punto se ha de hacer especial hincapié en el cambio social favorecedor de medidas orientadas a la eliminación de la desigualdad con origen en la vulnerabilidad económica y, sobre todo, en la discapacidad.

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea adopta la técnica de servicio universal —de tradición norteamericana— como cierre del edificio regulatorio sustitutivo del servicio público en sentido estricto cuando dicho servicio se somete a un proceso de liberalización. Las obligaciones de servicio universal del servicio liberalizado otorgan a los ciudadanos el derecho a un conjunto de prestaciones básicas irrenunciables, de tal manera que asegura a cada ciudadano la plena pertenencia a la colectividad, en expresión de [Bauby \(1997\)](#).

La declaración del derecho al servicio universal va acompañada de la definición legal del mismo en cada sector (y en cada momento) e incorpora los elementos centrales de accesibilidad y asequibilidad, es decir, la garantía de acceder al servicio técnica (acceso físico) y económicamente (capacidad económica). La accesibilidad física y la asequibilidad económica están en el tuétano del servicio universal ([Carlón Ruiz, 2006, p. 44](#)). Es preciso garantizar el acceso y, al propio tiempo, ejercer un control de precios en dos vertientes: 1) precios inferiores al costo en áreas de población dispersa, para garantizar el acceso al servicio en determinados ámbitos geográficos en los que el principio de adaptación de precios a costos privaría del mismo a los residentes en dichas áreas no rentables, y 2) precios sensibles a las posibilidades de los abonados socialmente más débiles, aunque residan en núcleos urbanos. Esta segunda vertiente cae dentro de las consideraciones de la política redistributiva. Si bien en este trabajo no abordamos el papel central de servicio universal que constituye el objetivo redistributivo, la discapacidad está con frecuencia en el origen de la vulnerabilidad económica. Este hecho dificulta la separación de ambas cuestiones.

Los procesos de liberalización han ido desplazando al Estado desde su papel de proveedor de servicios públicos al papel de regulador de las

nuevas actividades, a fin de evitar la tendencia al monopolio y la consiguiente pérdida de bienestar social. No se han liberalizado todas esas actividades para que al final el monopolista legal de antaño sea sustituido por el monopolista *de facto* de hogaño (De la Quadra-Salcedo, 2005, p. 79). El nuevo papel del Estado se concreta también en la vigilancia y control de los operadores privados cuya actividad se lleva a cabo en los sectores liberalizados, garantizando el acceso a toda la población por tratarse de actividades esenciales. A tales efectos se establecen los elementos de control y vigilancia, a nivel jurídico e institucional. Un sistema de sanciones refuerza el cumplimiento de los requisitos del servicio universal en cada ámbito.

Desde una perspectiva dinámica, podría parecer que la supresión de las actividades prestacionales del servicio público en su concepción tradicional conlleva la disminución del papel del Estado. Sin embargo, la técnica del servicio universal, que impone obligaciones de servicio público en el ámbito propio de cada servicio, así como otras obligaciones de servicio público por razones de seguridad, protección del medio ambiente, cohesión territorial, etcétera, situadas más allá de las actividades propias del servicio de que se trate, constituye un mecanismo poderoso a través del cual se manifiesta permanentemente la presencia del Estado en los ámbitos de los servicios liberalizados y se percibe como su garante.

## 5. EL PAPEL DEL SERVICIO UNIVERSAL Y LA DISCAPACIDAD

Entre los elementos que configuran el servicio universal en un determinado servicio figura el acceso en condiciones de igualdad de las personas discapacitadas. Contiene, pues, un principio de igualdad y de solidaridad, teniendo en cuenta que las adaptaciones de algunos elementos del servicio a las distintas discapacidades constituyen un incremento de los costos que no se verá trasladado a los precios. A su vez se trata de garantizar el principio de no discriminación por razones de discapacidad. En este sentido, en materia de contratación pública, la [Directiva 2014/24/UE](#) exige la toma en consideración de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, en particular las especificaciones técnicas para la accesibilidad.

La garantía de accesibilidad efectiva al servicio exige atender a las especiales necesidades que concurren en determinados colectivos más débiles, en particular a los usuarios discapacitados. A estos efectos, las Directivas sectoriales son sensibles a las especiales condiciones de estos colectivos. Pero hemos de señalar que el tratamiento de esta cuestión,

su profundidad y su alcance, es muy diferente de unos servicios a otros, como también lo son, objetivamente, las adaptaciones necesarias para el acceso. No son comparables las adaptaciones necesarias para el acceso a una oficina postal de un usuario invidente y de un usuario con limitaciones de movilidad.

El reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones de la discapacidad constituye una cuestión central para la garantía del acceso a los diferentes servicios. Cada asistencia de acceso depende de la evolución de la tecnología y de los modelos adaptativos, de la formación técnica de los profesionales de cada sector, de la formación de los propios discapacitados y, sobre todo, de la voluntad política y del compromiso social para hacer efectivo el acceso universal a cada servicio. El sistema educativo y la evolución tecnológica en cada sector han de estar coordinados. No daría un resultado óptimo la redacción de la información del servicio telefónico o postal en escritura braille si las personas invidentes no son formadas para leer este sistema de escritura.

En las cuatro secciones siguientes abordamos las líneas básicas y las limitaciones del tratamiento de la discapacidad en las Directivas y Leyes sectoriales en materia de comunicaciones electrónicas, servicio postal y servicio eléctrico, en este mismo orden.

### **El tratamiento de la discapacidad en el servicio de la comunicación electrónica**

Es la [Directiva 2002/22/CE](#) la que ofrece un tratamiento más amplio de la garantía de acceso de los discapacitados a la comunicación electrónica. Empero, el camino por recorrer es todavía inmenso. En su artículo 7 aborda la importancia del acceso en iguales condiciones, en particular a los ancianos, discapacitados y personas especialmente necesitadas desde el punto de vista social. En el 13 impone medidas adecuadas para garantizar a los usuarios con discapacidad el acceso y la asequibilidad de todos los servicios disponibles al público. En este punto desciende a colectivos de discapacitados concretos: las personas sordas y las personas ciegas. En su parte dispositiva, el artículo 7 impone a los estados la obligación de adoptar medidas específicas para garantizar el acceso a la telefonía fija y a los servicios de información sobre números de abonados y guías, ambos del servicio universal, a todos los usuarios finales con discapacidad con un nivel equivalente al que disfrutaban otros usuarios finales.

Todos los usuarios de los servicios tienen derecho a la información completa, veraz y actual de los servicios y de las condiciones de acceso,

precios, etcétera. En su artículo 22 se enfatiza la obligación de garantizar un acceso a la información equivalente para los usuarios finales con discapacidad.

En su artículo 23bis aborda los requisitos que deberán cumplir las empresas que prestan servicio de comunicaciones electrónicas disponibles al público para garantizar que los usuarios con discapacidad puedan tener acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas, en el ámbito del servicio universal, en condiciones equivalentes a las que disfrutaban la mayoría de los usuarios finales, y se beneficien de la posibilidad de elección de empresas y servicios disponibles. Por último, cuando exige a las autoridades nacionales de reglamentación la toma en consideración de los resultados de las consultas de opinión de los usuarios finales, consumidores, fabricantes y suministradores de redes o servicios, recalca la especial atención a los colectivos de usuarios discapacitados (art. 33). A este fin, en materia de representación, la legislación de telecomunicaciones en España constituye a la asociación mayoritaria de usuarios discapacitados en miembro del Consejo Asesor de Telecomunicaciones. En su conjunto, la [Ley 9/2014](#), de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, recoge en su articulado, para el caso de España, los principios establecidos por la Directiva para la especial protección de los derechos de las personas discapacitadas.

Aun siendo la legislación sectorial de los servicios de telecomunicaciones la más amplia en el tratamiento de la discapacidad, [The Centre for Internet & Society](#) y [The Global Initiative for Inclusive Information and Communication Technologies \(2015\)](#) consideran que hay poca o ninguna información disponible sobre los niveles de acceso a las personas con discapacidad. Entre otras, las barreras son: falta de legislación clara que garantice la accesibilidad; falta de iniciativas por parte de los fabricantes y proveedores para suministrar servicios y productos accesibles, y costos prohibitivos de acceso a los productos y servicios. En este sentido, los elevados costos de acceso pueden provocar la vulnerabilidad económica de las personas discapacitadas que en condiciones normales no sufrirían la doble vulnerabilidad.

### **El tratamiento de la discapacidad en el servicio postal**

Respecto del servicio postal, la [Directiva 2008/6/CE](#) hereda la tradición consolidada muchas décadas antes por la Unión Postal Universal (UPU) que concede un tratamiento especial a las personas invidentes o de visión reducida. En este caso, la UPU y las disposiciones nacionales en todo



el mundo conceden el privilegio de la gratuidad de los envíos postales para ciegos que consistan en cecografías (textos escritos en braille) de hasta 7 Kg. de peso y grabaciones para ciegos. Lamentablemente, tanto la [Directiva 97/67/CE](#) como la posterior [2008/6/CE](#) no abordan otras garantías para el acceso efectivo de los usuarios discapacitados en un servicio en que la accesibilidad a instalaciones de la red, tales como oficinas y buzones, merece esfuerzos y recursos.

En su defecto, las legislaciones nacionales recogen la sensibilidad social ante la cuestión de la discapacidad. La [Ley 43/2010](#), para el caso de España, es abundante en este terreno. Garantiza el principio de no discriminación en la prestación del servicio postal universal, especialmente por razones de discapacidad; exige la cobertura adecuada al ámbito territorial, garantiza la densidad de puntos de acceso y la accesibilidad a los mismos de las personas con discapacidad, así como de las personas con movilidad reducida. En materia de información y reclamaciones, garantiza la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, lo que incluye, especialmente, la eliminación de barreras arquitectónicas y de comunicación de las oficinas postales, de las que limiten el ejercicio del derecho por las personas con discapacidad auditiva o visual o de cualesquiera otras que los impida o restrinjan, así como la accesibilidad universal de las páginas o sitios de internet (artículos 22, 23 y 19).

### **El tratamiento de la discapacidad en el servicio de suministro eléctrico**

En el sector de la electricidad, la [Directiva 2009/72/CE](#) no utiliza el término discapacidad ni discapacitado en todo su articulado. Hace tres referencias a los clientes vulnerables, pero siempre en el contexto del poder adquisitivo. Para estos clientes se establece el bono social, cuya finalidad se corresponde con la función redistributiva del servicio universal.

Tampoco las leyes que desarrollan la citada Directiva, en el caso de España, contienen referencias a la discapacidad. Se hace referencia al principio de no discriminación entre usuarios o categorías de usuarios de las redes, pero no se extiende a otras consideraciones ligadas a la discapacidad ni aborda, en ningún caso, la adopción de medidas conducentes a la protección de la misma.

Cabría preguntarse si no existen en el servicio universal del suministro de electricidad razones objetivas para introducir obligaciones de servicio universal por razones de discapacidad. Veamos algunos ejemplos: la adaptación de los instrumentos de medida del consumo para su lectura

por usuarios invidentes; la adecuación de los sistemas de información y de reclamaciones para los usuarios con limitación auditiva o visual; la ubicación de los cuadros de mandos del suministro a los hogares para garantizar el acceso a los mismos de personas discapacitadas, entre otros.

El suministro de electricidad en todo el territorio, de forma permanente, con calidad y a precio asequible, constituye hoy un servicio esencial, imprescindible para el bienestar y para el desarrollo económico y social. Por su carácter de servicio esencial, la asequibilidad constituye un elemento principal y, como tal, cabe esperar que las exigencias del servicio universal, salvado el equilibrio económico del operador, impongan la adaptación del precio a la evolución del ciclo económico. A su vez, el regulador dará los pasos necesarios para garantizar, en condiciones de igualdad, la prestación del servicio a las personas con diferentes situaciones de discapacidad.

El servicio universal en el suministro de electricidad adolece, a nuestro entender, de un desarrollo limitado, en particular en la atención al hecho de la discapacidad, si lo comparamos con los demás SIEG, lo que podría revelar la insuficiencia de la regulación en este terreno. El legislador ha de encontrar el origen de tal insuficiencia, si ésta existe, y eliminar las barreras para que sea posible delimitar un servicio universal con presencia de los elementos constitutivos del sentimiento de solidaridad social para la eliminación de la desigualdad motivada por la discapacidad.

Por último, de acuerdo con la [Directiva 2014/24/UE](#), los poderes adjudicadores de los contratos públicos podrán excluir a los operadores económicos que hayan dado muestras de no ser fiables en el cumplimiento de las normas sobre accesibilidad de las personas con discapacidad (art. 101).

### **Discapacidad y vulnerabilidad económica**

La discapacidad persistente está asociada con una baja probabilidad de estar empleado. En los casos en que el acceso a un puesto de trabajo constituye el principal canal de ingresos, la discapacidad está asociada estrechamente a una menor renta y a la posibilidad de situar al discapacitado por debajo del umbral de la renta considerada de pobreza. La discapacidad permanente aumenta, pues, la probabilidad de caer en riesgo de pobreza y en la exclusión social. [Gannon y Nolan \(2006\)](#) descubren, para el caso de Irlanda, que la discapacidad permanente o crónica reduce en un 42% la probabilidad de estar empleado, en comparación con la categoría de referencia (70%). La tasa de empleo esperada para las personas con discapacidad persistente es solamente del 28%.

La discapacidad permanente tiene un fuerte impacto sobre la renta. En el mismo trabajo, Gannon y Nolan muestran que la renta se sitúa por debajo del 75% de la renta de aquellos que no declaran discapacidad. Si se tienen en cuenta otros factores, tales como las características personales (sexo, edad), las características del hogar (número de adultos, número de niños) y la educación, la discapacidad se mantiene estadísticamente significativa para predecir un menor nivel renta.

La probabilidad de caer en riesgo de pobreza aumenta considerablemente con la discapacidad. Algunos trabajos sitúan esta probabilidad en el entorno del 35%, más del doble de la de aquellos que no sufren de discapacidad. Existe un amplio consenso en considerar al canal del desempleo como el principal causante del riesgo de pobreza y de exclusión social, y a la discapacidad como una variable determinante de la limitación severa del acceso al empleo.

El servicio universal inclusivo, que toma en consideración las diversas situaciones de la discapacidad, puede contribuir a la reducción de la probabilidad del riesgo de pobreza y exclusión social que amenaza a los colectivos de discapacitados. Si bien resultan de difícil cuantificación, la extensión del servicio universal en la línea de garantizar la igualdad de acceso de todos los usuarios, sin discriminación por razones de discapacidad, tiene efectos positivos sobre el bienestar social que pueden compensar el incremento de los costos de su implementación. A su vez, la tecnología necesaria en los diferentes SIEG, para adaptarlos a las diferentes características de la discapacidad, genera actividad inversora en investigación y desarrollo (I+D) y empleo especializado. El valor añadido por las nuevas actividades ha de ser sumado también a los beneficios sociales derivados de la definición cada vez más inclusiva del servicio universal y la adaptación del mismo a una sociedad más sensible ante las situaciones de desigualdad con origen en la discapacidad.

## 6. CONCLUSIONES

Los procesos de liberalización de los SIEG en la Unión Europea han sido diseñados en una perspectiva de medio y largo plazo. La total apertura del mercado a la competencia no sería posible hasta una fecha determinada, generalmente distante en el tiempo. Por ejemplo, la apertura total del mercado postal se anunció en la [Directiva 97/67/CE](#) para el 2009 (12 años) y posteriormente fue retrasada hasta el 2011 (14 años). Esta es la forma más utilizada cuando el operador establecido es una empresa estatal, con gran autoridad para la política industrial, o cuando el operador

emplea una gran fuerza de trabajo y, en consecuencia, posee un elevado poder político. Estos procesos generalmente proveen un monopolio o un oligopolio temporal con sus ventajas (incremento de la inversión) e inconvenientes (riesgo de resultar un monopolio permanente). El análisis de los resultados queda condicionado por el diseño de liberalización adoptado.

Las obligaciones de servicio universal, a nuestro entender, no han evolucionado de manera satisfactoria. Aunque todos los sectores han adaptado el servicio universal a las necesidades de los usuarios desde el punto de vista tecnológico, los reguladores y los operadores no han sido suficientemente sensibles a la situación económica y social derivada de la crisis económica actual, en particular a la asistencia a los colectivos vulnerables por razón de discapacidad en algunos estados europeos. En este sentido, es en el servicio de la electricidad en el que se hace más necesaria una ampliación de los aspectos redistributivos de protección del servicio universal para los hogares vulnerables y para las personas con discapacidad.

La pérdida de poder adquisitivo por una parte importante de la población, como consecuencia de la crisis, y la falta de respuesta adecuada a través del servicio universal o de otras políticas sociales sustitutivas dan origen a un debate nuevo, que tiene en su núcleo una resurrección del papel del servicio público en el sentido tradicional, es decir, el Estado prestador directo o indirecto con monopolio u oligopolio con derechos exclusivos o especiales.

El tratamiento de la garantía de acceso a los diferentes servicios de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad y no discriminación es manifiestamente insuficiente. Aunque algunos SIEG, como el servicio postal y el de comunicaciones electrónicas abordan el tema de la discapacidad de manera incipiente, otros servicios como el de suministro eléctrico, el de agua potable, entre otros, no hacen referencia explícita a la accesibilidad de colectivos de personas discapacitadas ni contemplan normas de discriminación positiva para tales colectivos. El camino a recorrer en este terreno es considerable si se tiene en cuenta la estrecha relación entre discapacidad y dificultad de acceso al mercado de trabajo y entre esta última y el descenso de la renta que conduce, en muchos casos, a situaciones de riesgo de pobreza.

Si los pasos no se dan al ritmo del cambio social y cultural más proclive a la toma en consideración de la necesaria protección de la discapacidad en la prestación de los servicios esenciales, el tránsito desde el Estado al mercado de las actividades propias de los SIEG no es potencialmente

irreversible. En este terreno tiene mucha importancia la necesaria manifestación de las ventajas del mercado frente a la intervención pública, el peso de la opinión pública, la fuerza de los grupos de interés y el cambio social y cultural que se erige en poderoso elemento transformador de los principios establecidos.

A nuestro entender, la profundización en las decisiones orientadas a la protección de la discapacidad es posible en un marco competitivo donde el papel regulador de las instituciones ha de asumir su protagonismo, sin que resulte necesario sustraer estas actividades de la esfera de la competencia. Más bien que cuestionar el modelo de liberalización, la cuestión central es dar respuesta a cuestiones en torno a cómo mejorar y completar el modelo actual con el objetivo de elevar la protección de los discapacitados a través del servicio universal.

Por último, nuevos trabajos de investigación empírica son necesarios con el objeto de disponer de una cuantificación económica de los esfuerzos necesarios para la adopción de medidas que garanticen el acceso a los SIEG de los colectivos de discapacitados en condiciones de igualdad con el resto de usuarios, teniendo en cuenta también los beneficios económicos, que sin duda existen, derivados de tales políticas.

## REFERENCIAS

- Armstrong, M. y Sappington, D.E.M. (2006). [Regulation, competition, and liberalization](#). *Journal of Economic Literature*, 44(2), pp. 325-366.
- Bauby, P. (1997). *Les services publics*. París: Flammarion.
- Bel, G., Calzada, J. y Estruch, A. (2009). Economía y regulación de los servicios de red. En: S. Muñoz Machado (dir.). *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación* (pp. 707-757). Madrid: Iustel.
- Buendía Sierra J.L. (2012). [Exclusive or special rights under article 106 TFEU: An overview of EU and national case law](#). *e-Competitions Bulletin*, Art. N° 44436. Disponible a través de: Concurrences. Antitrust Publications & Events <[www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/Exclusive-right-Art-106-TFEU](http://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/Exclusive-right-Art-106-TFEU)>.
- Buendía Sierra J.L. (2014). Article 102 – Exclusive or Special Rights and Other Anti-Competitive State Measures. En: J. Faull y A. Nikpay (eds.) *The EU Law of Competition* (pp. 809-882). 3ra edición. Nueva York: Oxford University Press.
- Carlón Ruiz, M. (2006). [El servicio universal de telecomunicaciones](#). *Revista de Administración Pública*, 171, septiembre-diciembre, pp. 35-78.

- Carlón Ruiz, M. (2009). Nuevas técnicas para nuevos tiempos: del servicio público al servicio universal. en *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación* (pp. 463-535). Madrid: lustel.
- Cases, L. (2009). Regulación y competencia. Límites y conexiones. En: S. Muñoz Machado (dir.). *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación* (pp. 425-462). Madrid: lustel.
- Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas COM(2006) 177 final del 26 de abril de 2016, Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea {SEC(2006) 516}*.
- Cremer, H., Gasmi, F., Grimaud, A. y Laffont, J.J. (2001). *Universal service: An economic perspective*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72(1), pp. 5-43.
- Crew, M.A. y Kleindorfer P.R. (2002). *Regulatory economics: Twenty years of progress?* *Journal of Regulatory Economics*, 21(1), pp. 5-22.
- Culebro M., J.E. y González Laporte, C. (2013). *Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones. El caso de México y Francia*. *Gestión y Política Pública*, 22(1), pp. 45-83.
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2005). *Estado y mercado en un mundo global*. *Cuadernos de Derecho Público*, 25, pp. 55-105.
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2010). *El suministro de electricidad de último recurso y el servicio universal*. *Revista de Administración Pública*, 181, pp. 39-82.
- Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interno de los servicios postales de la Comunidad y de la mejora de la calidad del servicio. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 41(L 15), 21 de enero de 1998, pp. 14-25.
- Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 45(L 108), 24 de abril de 2002, pp. 51-77.
- Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de los servicios postales comunitarios. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 51(L 52), 27 de febrero de 2008, pp. 3-20.
- Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la elec-

- tricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 14 de agosto de 2009, 55(L 211), pp. 211-293.
- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 28 de marzo de 2014, 65(L 94), pp. 65-242.
- Duguit, L. (1913). *Les transformations du droit public*. París: Colin.
- Esteve Pardo, J. (2009). Las prácticas de mercado como instrumento de regulación. Buenas prácticas y prácticas aceptadas por el regulador. En: S. Muñoz Machado (dir.). *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación* (pp. 669-681). Madrid: lustel.
- Fernández, T.R. (1996). *Empresa pública y servicio público: el final de una época*. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 89, pp. 37-48. [También en: D. Cienfuegos Salgado y L.G. Rodríguez Lozano (coords.). *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, pp. 213-228. Serie Doctrina Jurídica, núm. 429].
- Gannon, B. y Nolan, B. (2006). *The Dynamics of Disability and Social Inclusion*. Dublin: The Equality Authority.
- Gutiérrez Alonso, J.J. (2009). El elemento tecnológico: el principio de neutralidad y sus implicaciones en la regulación. *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación* (pp. 685-706). Madrid: lustel.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (2000). *Competition in Telecommunications*. Cambridge y Londres: The MIT Press.
- Ley 43/2010**, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2010, 318, Sec. I, pp. 109195-109236.
- Ley 24/2013**, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de diciembre de 2013, 310, Sec. I, pp. 105198-105294.
- Ley 9/2014**, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de mayo de 2014, 114, Sec. I, pp. 35824-35938.
- Los servicios de interés general en Europa (96/C 281/03)**. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 26 de septiembre de 1996, 39(C 281), pp. 3-12.
- Muñoz Machado, S. (2009). Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica. En: *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación* (pp. 15-234). Madrid: lustel.

- Pateiro Rodríguez, C. y Prado Domínguez, J. (2010). [Un análisis de la transformación del servicio universal y el ámbito reservado en las políticas de competencia en el sector postal en la Unión Europea](#). *Gestión y Política Pública*, 19(2), pp. 187-237.
- Pateiro Rodríguez, C., Prado Domínguez, A.J., García Iglesias, J.M. y Barreiro Viñán, J.M. (2015). [Duopolio con costos de cambio y de retención. Efectos sobre el excedente del consumidor y el bienestar social](#). *Investigación Económica*, 74(292), pp. 159-184.
- Ross, S.A. (1973). [The economic theory of agency: The principal's problem](#). *American Economic Review*, 63(2), pp. 134-139.
- Sarmiento, D. (2009). La recepción en el derecho de la Unión Europea y en su jurisprudencia de las técnicas de regulación económica. En: S. Muñoz Machado (dir.). *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación* (pp. 245-292). Madrid: Iustel.
- The Centre for Internet & Society y The Global Initiative for Inclusive Information and Communication Technologies (2011). [Universal Service for Persons with Disabilities. A Global Survey of Policy Interventions and Good Practices](#). India: G3ict, The Centre for Internet & Society y The Hans Foundation.
- [The Telecommunications Act](#) (Public Law 104-104-FEB. 8, 1996, 110 Stat. 56). Estados Unidos: FCC.
- Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge: The MIT Press.
- Valls Hernández, S.A. (2009). [La noción de servicio público en el Estado social de derecho](#). En: D. Cienfuegos Salgado y L.G. Rodríguez Lozano (coords.). *Actualidad de los servicios públicos en México* (pp. 429-449). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie Doctrina Jurídica, núm. 493.