

LAS MODULACIONES DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR LAS REGULACIONES DEL MERCADO Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS (*)

Por

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

SUMARIO: I. La progresiva obsolescencia de los conceptos económicos de la Constitución.—II. El efecto de la creación de agencias y autoridades independientes. La consideración de las competencias de las Comunidades Autónomas con ocasión de la creación de dichas autoridades. Las formas de participación de las Comunidades Autónomas en las autoridades reguladoras de los mercados. Las autoridades reguladoras de la competencia en el mercado libre añaden formas de control sobre las Comunidades Autónomas a las previstas en el artículo 153 de la Constitución; sobre la «acción de Estado». Organismos independientes regionales de defensa de la competencia.—III. Las privatizaciones y las competencias autonómicas. La competencia declarativa del Estado sobre el interés general y su afectación por las decisiones de privatización. Consecuencias.—IV. Internet.

I

Me preocupa pensar que el aparato conceptual de la Constitución española se esté quedando obsoleto en algunas de sus aplicaciones a la materia económica. Esta falta de adaptación a la evolución de los mercados y al papel que los poderes públicos desarrollan en relación con los mismos también tiene, evidentemente, sus repercusiones sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En materia económica, la Constitución española ha tomado los modelos de las constituciones europeas de la postguerra. No hay un solo analista que no lo haya constatado así. Todas las previsiones incorporadas al articulado de nuestra Constitución tienen su antecedente en algún precepto de la Constitución italiana, de la francesa o de la Ley Fundamental de Bonn. Y las interpretaciones que se han hecho de los mismos también siguen de cerca las que los autores y las jurisprudencias nacionales han establecido.

(*) Es el texto de la conferencia pronunciada en el Parlamento de Cataluña con ocasión del vigésimo aniversario del Estatuto. Se publica por primera y única vez en homenaje a Alejandro NUÑO.

Y basta una sumaria reflexión para comprender que todas estas constituciones están hechas en un momento de la historia económica de Europa en el que primaban, sobre otros valores:

- Una fuerte intervención del Estado en la economía, imprescindible para la reconstrucción de la postguerra.
- La asunción de servicios públicos de carácter económico como responsabilidad de las Administraciones Públicas.
- La exclusión, mediante procedimientos de nacionalización y monopolio, de sectores económicos concretos de la iniciativa privada.

Este conjunto de ideas ha cambiado radicalmente a final del siglo xx. Realmente, las bases de la transformación estaban ya apuntadas desde que se crearon las Comunidades Europeas. Pero ha sido la eclosión de la liberalización económica y de las privatizaciones la que ha motorizado fundamentalmente el cambio. Supone éste la liquidación de los monopolios (primero los de producción y comerciales y paulatinamente también los de servicios), el retraimiento de las regulaciones públicas de carácter económico para dar el mayor ámbito posible a la función ordenadora del mercado que tiene la competencia libre, y el sometimiento de las actividades económicas públicas, especialmente las desarrolladas a través de empresas de capital público, a la competencia.

Estas transformaciones están imponiendo cambios organizativos y competenciales en las Administraciones Públicas muy notables y evidentes. Y están afectando también al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A este fenómeno tan nuevo y sustancial se ha sumado, también a final del siglo, la revolución tecnológica que afecta fundamentalmente a las comunicaciones y, en su ámbito, ha permitido la implantación a nivel universal de una red sin fronteras, Internet, que reclama fórmulas de gobernación que ponen en cuestión la suficiencia del Estado y de las unidades políticas infraestatales, habida cuenta la limitación territorial con que éstos actúan. Si el carácter global de Internet debe ser acompañado de una globalización jurídica y administrativa que supere la fragmentación territorial ahora existente, es también una cuestión crucial para el futuro de las Administraciones Públicas y el reparto de competencias entre el Estado y las autonomías interiores.

Orientaré la exposición de los problemas que esta nueva situación suscita alrededor de las siguientes cuestiones, que me parecen esenciales:

1.º Los efectos de la liberalización económica sobre las estructuras de la Administración. Expondré en este punto mi opinión sobre cómo la creación de instituciones nuevas, agencias o comisiones independientes, está afectando de modo directo al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y qué soluciones pueden darse para evitar una ruptura del equilibrio constitucional inicial.

2.º Los límites que afectan a las decisiones relativas a la privatización de sectores o empresas adoptadas por las autoridades estatales, en la medida en que puedan afectar a principios de la Constitución. Especialmente, los límites que derivan del respeto necesario a las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

3.º Los efectos de las nuevas tecnologías, en la medida en que parecen postular un movimiento de universalización, globalización o centralización que minimice el papel de las entidades estatales y más aún de las infraestatales, que se verán constreñidas a ceder su soberanía y a atender, en cuanto a las pautas a seguir para la gestión de los problemas que las nuevas tecnologías suscitan, los criterios establecidos por instancias supranacionales.

Desarrollo a continuación los argumentos principales de este análisis.

II

El efecto más notorio que la liberalización y la privatización han tenido sobre las estructuras de la Administración es la inmediata aparición de entidades nuevas, que concentran poderes normativos, ejecutivos y de resolución de conflictos. Son las llamadas administraciones independientes, que reciben por las normas que las crean el nombre de consejos, comisiones o agencias del más variado carácter.

El modelo, como es bien sabido, procede de la Administración norteamericana, donde las agencias empezaron a establecerse a finales del siglo XIX, como una respuesta a la necesidad de eficiencia en la gestión administrativa, pero también, sobre todo, como la única manera posible de separar a los órganos reguladores de los operadores del mercado. Estos últimos estaban capturando realmente a los administradores públicos, sometiéndolos a su voluntad y consiguiendo que las decisiones adoptadas por los organismos centralizados de las Administraciones Públicas respondieran más a intereses económicos privados que a las necesidades e intereses generales.

Las agencias norteamericanas fueron dotadas de un estatuto de independencia, que les permitiría resistir las presiones del mercado, que se dedicarían a regular, dotadas de amplios poderes normativos, ejecutivos y cuasi judiciales.

No desarrollo la historia, normalmente brillante, de las agencias norteamericanas, extendidas a la práctica totalidad de los espacios económicos relevantes, porque no es la materia que nos interesa aquí.

Lo que importa es comentar que el modelo ha sido importado a Europa. Al principio para aplicarlo a algunos órganos encargados del control de actividades nuevas que tenían fuerte incidencia sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, como la informática y la recogida de datos, y luego, sobre todo, para usar este tipo de soluciones para la regulación de los sectores económicos liberalizados.

La Comunidad Europea dio un fuerte impulso a esta iniciativa cuando el Tribunal de Luxemburgo instauró, sobre todo en su jurisprudencia de los años noventa relativa al sector de las telecomunicaciones, el principio de separación de los reguladores y los operadores. Asumiendo la regla de que es contrario a la competencia que un regulador pueda, al mismo tiempo, ser titular de empresas que desarrollan actividades reguladas, se impuso la separación entre ambos. La unión, con la que dicha jurisprudencia rompe, era absolutamente común en Europa: las Administraciones Públicas reguladoras eran, al mismo tiempo, propietarias de empresas operadoras en los diferentes sectores económicos; así, en el sector eléctrico, en las telecomunicaciones, en los correos, en el audiovisual, etc.

Por voluntad propia o por imposición comunitaria, todos los Estados de la Unión han asumido esta directriz organizativa y han separado de los cuerpos centralizados de sus Administraciones Públicas una serie de organismos, calificados de independientes, que se ocupan ahora de la regulación de los sectores económicos liberalizados, contando para ello con amplios poderes normativos, ejecutivos y de arbitraje y resolución de las controversias.

En nuestro ámbito territorial, de esta clase son la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España, la Comisión Nacional de la Energía (sustituta de la Comisión del Sistema Eléctrico, que ya estaba inspirada en estos mismos principios), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, entre las más importantes.

Además, en todos los países europeos se ha potenciado otra instancia fundamental para la vigilancia del mercado. Se trata de los organismos que han de garantizar la competencia libre. Un efecto de la liberalización y la privatización es que los poderes públicos retroceden en cuanto las regulaciones imponen imperativamente al merca-

do y dejan a las fuerzas económicas que compongan sus intereses con arreglo a los postulados de la libre competencia. Para ello hace falta una fuerte autoridad encargada de vigilar el correcto comportamiento de los operadores económicos. En nuestro sistema, el Servicio y el Tribunal de Defensa de la Competencia tienen encomendada esta misión.

Basta con la antecedente presentación de este espectacular fenómeno administrativo, en cuyo análisis está entretenida toda la doctrina europea. Lo que me interesa subrayar ahora son los efectos de esta vertiginosa creación de entidades administrativas independientes sobre las competencias de las Comunidades Autónomas. El fenómeno, al que me parece que no se ha dedicado suficiente atención hasta el momento (aunque algunos valiosos estudios han explicado algunas experiencias comparadas que contrastan con la nuestra), es tan amplio y formidable que resulta difícil de sintetizar. Pero me detendré en sus efectos fundamentales sobre el cuadro competencial, que son, a mi juicio, los siguientes:

1.º La asignación de competencias a las entidades reguladoras no está teniendo habitualmente en cuenta la complejidad y la minuciosidad del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas concluido por la Constitución y los Estatutos. Frente a la precisión de éstos, distinguiendo por materias y por funciones y reservando, en muchos casos, las competencias legislativas al Estado y las ejecutivas a las Comunidades Autónomas, las decisiones de creación de organismos reguladores atribuyen a éstos la totalidad de las competencias de normación y de ejecución para el desarrollo de las leyes y disposiciones del Estado.

Realmente esta atribución en bloque de competencias de regulación, que comprende la posibilidad de dictar normas y aplicarlas, se corresponde con la característica de estas nuevas autoridades administrativas independientes, pero no siempre es compatible con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que la experiencia con que contamos hasta ahora tiende a desconocer.

Dos correcciones fundamentales ha introducido ya el Tribunal Constitucional en esta tendencia. La primera vez en la importante Sentencia 133/1997, de 16 de julio, en la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/1988, del Mercado de Valores, planteado por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno vasco.

Aun cuando el Tribunal preserva a ultranza la función ordenadora de la economía que corresponde al Estado, recuerda que para interpretar la Constitución hay que tener en cuenta todos los títulos

competenciales, tanto los constitucionales como los estatutarios. Reflexión que le sirve para concluir que las Comunidades Autónomas recurrentes tienen competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de la ordenación del crédito —arts. 11.2.a) EAPV y 10.4 EAC—, así como competencia exclusiva sobre la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco y de Cataluña en cada caso (arts. 10.25 EAPV y 12.1.1 EAC). También la competencia que los artículos 10.29 del EAPV y 9.20 del EAC atribuyen a las Comunidades impugnantes sobre bolsas de comercio y demás centros de contratación de valores, como dice el Estatuto vasco, o «centros de contratación de valores», como dice el Estatuto catalán, lo que les abre una competencia en materia de bolsas que se interfiere con la que se atribuye de manera general a la Comisión del Mercado de Valores.

Aunque de un modo muy limitado y precavido, como se sabe, la Sentencia del Tribunal Constitucional concluyó dando la razón a los recurrentes en el sentido de que en algún extremo se había asignado a la Comisión del Mercado de Valores competencias que correspondían a las Comunidades Autónomas impugnantes.

El segundo y más importante recorte que el Tribunal Constitucional ha impuesto a estos procesos de adjudicación en masa a los organismos independientes y de vigilancia del mercado de competencias que, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos, están atribuidas a las Comunidades Autónomas es el establecido en la Sentencia 208/1999, de 11 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

De nuevo aquí, lo que se discute es la transferencia en favor de los órganos estatales de defensa de la competencia de la totalidad de las atribuciones de ejecución en materia de aplicación de las leyes sobre competencia, sin tener en cuenta que la Constitución y los Estatutos dejan margen para que las Comunidades Autónomas tengan también algunas atribuciones de carácter ejecutivo. Las de carácter legislativo no se discuten en el caso que pertenecen exclusivamente al Estado. Pero, como dice el Tribunal Constitucional, la Ley es incorrecta «donde se atribuye al Tribunal y al Servicio de Defensa de la Competencia toda la función aplicativa». La Ley impugnada desconocía de este modo que «si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de trascendencia en el mercado supraeconómico, la competencia ejecutiva, desde la perspectiva constitucional y estatutaria, corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes». Por ello le parece al Tribunal Constitucional que es contraria a la Constitución la cláusula de la Ley que

atribuye competencias a dichos órganos estatales para actuar contra cualquiera vulneración de la libre competencia, ya afecte a todo o parte del mercado nacional.

El Tribunal Constitucional declara la nulidad de los preceptos que atribuyen competencia a los órganos estatales para intervenir en la resolución de vulneraciones de la competencia que ocurren «en todo o en parte del territorio nacional», e impone la reserva a las Comunidades Autónomas de las competencias aplicativas cuando se trate de problemas generados en su ámbito territorial sin trascendencia sobre el mercado estatal.

Algunos comentaristas, más desde los periódicos que desde las revistas especializadas, han criticado severamente esta jurisprudencia constitucional, argumentando que supone la ruptura de la unidad de mercado, que es un principio constitucional básico sobre el que se asienta el funcionamiento de la economía y también la solidaridad interterritorial.

La verdad es que una competencia de vigilancia sobre el mercado, mal ejercida, puede producir efectos nocivos sobre la economía nacional. Sin duda. Pero esta afirmación es una petición de principio. Además de que la mala práctica, de existir, podría ser corregida jurisdiccionalmente, las experiencias de otros Estados federales demuestran que existen soluciones técnicas que permiten la coexistencia de poderes de vigilancia del mercado atribuidos simultáneamente a organismos centrales y a los Estados miembros.

En Alemania esta dicotomía está aceptada desde siempre, mediante el reparto de competencias en materia de vigilancia del buen funcionamiento del mercado entre el *Bundeskartellamt* y las autoridades anticartel de los *Länder*, o *Landeskartellbehörden*.

En la práctica norteamericana, la misma duplicación entre los organismos antitrust de la federación y los de los Estados se ha mantenido pacíficamente, sin quebranto alguno de la unidad de mercado, sino, bien al contrario, potenciándola y mejorando la función de vigilancia. Para conseguir un correcto funcionamiento coordinado, lo que es imprescindible es que se delimiten bien las atribuciones de los organismos estatales (siempre limitadas a sucesos económicos que no extravasan el territorio de los Estados y la esfera de sus intereses) y, quizá sobre todo, que se mantenga una deferencia continua en favor de la intervención de las autoridades federales, que pueden imponer sus decisiones cuando los problemas trascienden del territorio de los Estados o afectan a la economía nacional. Esta posibilidad tiene muchos desarrollos jurisprudenciales que han sido facilitados por una aplicación flexible de la técnica de la *preemption*.

2.º Lo dicho me sirve para desarrollar ahora también otra segunda manifestación de la afectación de las competencias autonómicas como consecuencia de las prácticas seguidas con ocasión de la creación de autoridades independientes. No sólo se concentran las atribuciones en organismos de carácter estatal, sino que se parte de la premisa de que en materia de ordenación de los sectores económicos liberalizados sobra, por definición, o es improcedente la creación de entidades reguladoras de carácter autonómico.

En la Sentencia de 16 de julio de 1997 en relación con la Ley del Mercado de Valores que antes he citado, las Comunidades Autónomas impugnantes consideraron, entre otras razones, que la regulación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores era inconstitucional porque no preveía la participación de las Comunidades Autónomas en su órgano decisor, lo que cerraba el paso a la participación de las mismas en un órgano que resuelve asuntos sobre los que, en alguna medida, también tienen competencias las Comunidades Autónomas, como es el caso de los mercados de cambio o los mercados de valores.

Aunque el argumento fue desestimado por el Tribunal Constitucional, es sugerente porque permite reflexionar sobre en qué medida este tipo de organismos no deberían tener una estructura participativa, en el que el peso de las Comunidades Autónomas podrá ser mayor o menor, en la medida en que sus competencias estatutarias queden más o menos afectadas por las decisiones de la autoridad central.

Pero esta perspectiva, que sería fundamental para el desarrollo razonable de las autoridades de vigilancia en relación con algunos sectores económicos, como la televisión por ejemplo, apenas está esbozada entre nosotros. Cito la televisión porque la creación de comisiones independientes del audiovisual en cada una de las Comunidades Autónomas permite un control efectivo sobre el cumplimiento de la legalidad por parte de las televisiones autonómicas, pero ninguna participación, en cambio, sobre las emisiones que se reciben en el territorio de las Comunidades Autónomas. Ni las autoridades estatales pueden supervisar el comportamiento en el mercado de las televisiones autonómicas ni las autoridades autonómicas tener la mínima intervención sobre emisiones que se reciben en su territorio.

La integración de los poderes territoriales en los órganos de decisión de las entidades de regulación estatales o federales, o incluso la duplicación de organismos, es una práctica de la que hay experiencias comparadas que pueden mostrarse.

Un ejemplo lo ofrece la estructura del Banco Central, que han estudiado ORIOL y ROCA, en algunos sistemas federales.

Aunque ciertamente el reparto de competencias en materia de ordenación del crédito y la banca no es parecido en los sistemas norteamericano y alemán, en relación con el nuestro, merecerá la pena un mínimo recordatorio de las soluciones allí establecidas.

En Estados Unidos, la creación de un banco por la federación costó una importantísima polémica política que concluyó con una de las más notables sentencias del Tribunal Supremo en la primera época, la Sentencia *First National Bank*, que terminó reconociendo que queda dentro de los poderes constitucionales de la federación la creación de un banco propio, rompiendo a partir de entonces con la idea de que la banca, pública y privada, debía estar bajo el control de los estados y no de la federación. Duró este banco entre 1791 y la creación del segundo banco en 1816. Después, el poder de hacer moneda se atribuyó al Tesoro entre 1840 y 1913. Y de este último año parte la instalación del sistema de la reserva federal que sirve de pauta a la organización de los bancos centrales.

El sistema de reserva federal no es propiamente un banco central en el sentido con que entendemos aquí dicha noción, sino un sistema de bancos. Existen bancos centrales territoriales, aunque no uno en cada Estado, con una participación muy plural en su gestión. Para dotarlos de la máxima independencia y dejarlos fuera de toda influencia, siempre se ha pretendido la exclusión de todo control por parte de las Administraciones Públicas, lo que se procura no sólo obstaculizando la intervención de aquéllas en sus decisiones, sino también permitiendo la participación de otras instancias que aseguren el pluralismo de las decisiones. Aunque el sistema de reserva está finalmente dirigido por un regulador único, que es la Junta de Gobernadores, cuyos miembros designa el Presidente de los Estados Unidos por un período de catorce años, también opera a su lado un comité federal del mercado abierto, en el que existe una amplia participación de representantes territoriales.

Más próximo y útil para nosotros quizá sea el ejemplo del *Bundesbank* alemán. Su antecedente es el *Reichbank*, que se creó en 1875 con ocasión de la unificación alemana. El Banco de Prusia se transformó en el Banco del Imperio y estuvo funcionando prácticamente hasta después de la II Guerra Mundial. En 1948 se creó la *Bank Deutsche Länder*, institución que prácticamente imponen los americanos en el sector de Alemania que controlan. Es un sistema de bancos centralizado que se combina con el establecimiento en cada uno de los *Länder* de un *Landeszentralenbanken*, que es la banca central de cada uno de los *Länder* que luego se federa en la banca central que, con el tiempo, pasaría a denominarse, como hasta ahora, *Bundesbank*.

Quizá estos ejemplos sean difíciles de trasladar por la diversa estructura que en estas materias económicas tienen las constituciones citadas y la española de 1978, pero aludo a ellos simplemente para dejar constancia de que las entidades reguladoras de la economía, aun en sectores fundamentales, pueden doblarse para coexistir las federales y las autonómicas al mismo tiempo.

Un nuevo ejemplo, en el mismo sentido, es el que ofrece la regulación de las telecomunicaciones. En España, como es conocido, la solución establecida ha sido la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que se inauguró cuando empezó en serio el movimiento de liberalización y se ha consolidado con la Ley General de Telecomunicaciones de 1998. De nuevo en este sector la solución ha consistido en asignar en bloque todas las competencias en materia de telecomunicaciones que no se reservan directamente los organismos centralizados del Gobierno (en la actualidad el Ministerio para las Nuevas Tecnologías) a la citada Comisión.

Sin embargo, el mundo de las telecomunicaciones es nada menos que el motor principal de la llamada nueva economía y un espacio tecnológico y de mercado que tiene infinidad de manifestaciones en la actualidad, más otras que es predecible que multiplicarán su riqueza en los años venideros.

Atribuir en bloque todas las competencias de supervisión y control de estos nuevos mercados a una única comisión estatal puede intuirse que choca con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dije al principio que en algunos extremos la Constitución y los Estatutos son herederos y tributarios de un mundo económico y tecnológico que está transformándose aceleradamente. Quizá el de las telecomunicaciones, en cuanto al cambio de la tecnología, sea un buen ejemplo, habida cuenta de que en los Estatutos, si se deja aparte el deslumbramiento en el que todos incurrieron para regular el llamado tercer canal de televisión (hasta la propia terminología, «tercer canal», en un entorno en el que se han multiplicado las oportunidades de desarrollar canales de televisión, remite a un tiempo histórico en el que los canales eran dos y éste parecía ser un mercado cerrado para siempre), si se deja aparte, digo, esta referencia a la competencia para establecer una televisión propia, no se encontrarán muchas más precisiones sobre las competencias autonómicas en materia de telecomunicaciones. Competencias éstas que, sin embargo, pueden incardinarse en las que ostentan en materia de comunicación y cuyo régimen, sin ninguna duda, no es igual que el existente en materia de televisión.

No contando con una clarificación de cómo se reparten las com-

petencias en relación con los diferentes aspectos de la nueva tecnología de la comunicación, está resultando fácil que el Estado se autoasigne la función regulatoria global, incluso de los aspectos aplicativos de las normas. De esta manera, por ejemplo, ha podido incluso recuperar el Estado facultades concesionales en materia de radio (las concesiones de canales digitales de radio recientemente adjudicadas), cuando ésta era una materia que parecía ya definitivamente descentralizada. Pero lo mismo ocurre con la creación de entidades de regulación, que parecen totalmente excluidas de los dominios de los territorios autónomos.

Contrasta todo lo dicho con la situación en Alemania, en la que el reparto de competencias entre la federación y los *Länder*, como consecuencia de la explosión del mercado de las telecomunicaciones, ha sido objeto de una fuerte polémica que ha concluido en un reparto entre ambas instancias establecido en un acuerdo al que llegaron la federación y los *Länder* el 1 de julio de 1996 y que se formalizó en una declaración conjunta del Canciller Federal y los Ministros Presidentes de los *Länder* el 18 de diciembre del mismo año. Según este pacto, la federación podría regular los servicios de comunicación individual, los llamados *teleservicios*, mientras que correspondería a los Estados miembros la regulación de los servicios de medios de comunicación. Los *Länder* llevaron a cabo luego esta regulación en un Convenio hecho el 20 de enero y 12 de febrero de 1997, y la federación aprobaría una Ley sobre servicios de información y comunicación el 22 de julio de 1997.

La distinción ha planteado bastantes problemas interpretativos en los que no voy a entrar ahora. Tampoco en este ámbito es trasladable el reparto de competencias en Alemania porque, sobre todo, la televisión y los medios de comunicación son competencia allí exclusiva de los *Länder*, al contrario de lo que ocurre entre nosotros.

Pero me sirve la mención de las soluciones alemanas para destacar que, en relación con las autoridades de regulación y control, están establecidas tanto en sede federal como en el ámbito de los *Länder*. Y además no son autoridades con competencias universales, sino que sus atribuciones son más especializadas que las que tiene, por ejemplo, entre nosotros, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Es notable que en Alemania se haya renunciado a establecer una única autoridad de control del conjunto de las telecomunicaciones. En lo que concierne a la televisión, cada uno de los *Länder* cuenta con autoridades independientes de regulación, son las *Landesmedienanstalten*, en virtud de las competencias plenas que tienen en materia de televisión. Se ocupan éstas del control de los contenidos e in-

cluso del buen funcionamiento del mercado audiovisual. Pero, junto a ellas, no se han establecido instancias de control sobre el sector multimedia, sino que se ha configurado la regulación atribuyéndola tanto a instancias federales como de los *Länder* y, además, se ha distinguido entre diversos ámbitos materiales. Por ejemplo, los contenidos que afectan a la juventud o a la protección de los datos personales están atribuidos a autoridades diferentes de las que se ocupan de la supervisión y del funcionamiento de los medios.

La opción por la no concentración en una sola autoridad es una solución que, desde luego, puede resultar mucho más matizada y respetuosa con el reparto de competencias entre las distintas instancias de poder territorial.

3.º Una tercera consecuencia importante de la creación de agencias y autoridades independientes, como correlato de los procesos de liberalización, es que ha permitido el surgimiento de una instancia de control estatal sobre las decisiones de las Comunidades Autónomas, y también una forma nueva de interferirse el Estado en las relaciones de supervisión y control que las Comunidades Autónomas ejercen sobre las Administraciones Locales. Es decir, que si el artículo 153 de la Constitución establece cuáles son las formas de control de las decisiones de las Comunidades Autónomas, dicho precepto ha quedado matizado y reinterpretado como consecuencia de la implantación de entidades de regulación estatales que pueden intervenir en relación con decisiones autonómicas.

La explicación de esta importante transformación del régimen constitucional original del reparto de competencias, que parecía apoyarse en claves distintas, es la siguiente:

Como es conocido, todos los sistemas jurídicos que se apoyan en el principio de libre competencia y que han establecido autoridades encargadas de la supervisión y vigilancia de la competencia en el mercado libre reconocen que, con carácter general, también las decisiones de las autoridades públicas están sometidas a la normativa de defensa de la competencia.

El más viejo y prestigioso ejemplo es el de la aplicación de las normas *antitrust* a las autoridades federales y estatales en los Estados Unidos. La aplicabilidad de la *Ley Sherman* de 1890 y sus desarrollos, contenidos sobre todo en la *Clayton Act*, a las decisiones de los poderes públicos se empezó construyendo en Estados Unidos sobre presupuestos negativos. La Sentencia fundamental, el *leading case*, es la Sentencia *Parker v. Brown*, de 1943, de la que arranca realmente la llamada doctrina de la acción de Estado. Lo que expresa esta doctrina es que la *Sherman Act* no se aplica con carácter general

a las decisiones que adoptan los Estados en virtud de sus poderes soberanos. El Tribunal Supremo dijo expresamente en su Sentencia que la *Sherman Act* no hace ninguna mención a los Estados como tales y no da ninguna señal de que intentara restringir la acción estatal o la acción oficial dirigida por el Estado. La Ley es aplicable a «personas», incluyendo empresas, y autoriza a demandar de acuerdo con ella a personas y empresas.

Partiendo de esta exclusión general, la Sentencia *Parker* y otras posteriores han establecido las matizaciones necesarias para que la doctrina de la acción de Estado sea aplicable. Obviamente, de lo que se trata es de precisar en qué supuestos es admisible que los poderes públicos sustituyan la competencia por una regulación estatal o local, lo cual no puede ser una decisión incondicionada si se quiere preservar un principio tan fundamental en el mercado libre como es la competencia.

Resumiendo lo fundamental, puede decirse que la aplicación de la doctrina de la acción de Estado se restringe a aquellos casos en que, primero, existe una voluntad clara por parte del Estado de desplazar la competencia («la inmunidad de *Parker* sólo es aplicable cuando la conducta enjuiciada se lleva a cabo de conformidad con una política del propio Estado claramente articulada», Sentencia *Southern Motor Carriers Rate Conference*, de 1985); segundo, la decisión ha debido ser adoptada por los órganos soberanos del Estado, por el legislativo en concreto, aunque también se admiten las decisiones de exclusión de la competencia adoptadas por las agencias o por las entidades locales, cuando actúan en funciones puramente aplicativas o ejecutivas de decisiones del Estado. Respecto de esta última cuestión de las decisiones locales son muy importantes los asuntos *Lafayette*, de 1978, y *Boulder*, de 1982. En la primera se aclara que los municipios no quedan con carácter general dentro de la doctrina *Parker*, sino sólo en la medida en que sus acciones pueden reflejar la política estatal. Se afirma en este sentido que las ciudades no son por ellas mismas soberanas y, por tanto, no deben tener la misma deferencia que los Estados. En la Sentencia *Boulder*, relativa a una ordenanza que retrasaba el emplazamiento de una empresa de televisión por cable, el Tribunal Supremo dijo que dicha decisión municipal no quedaba exenta de un examen *antitrust* «al menos que constituya acción municipal en cumplimiento o implementación de una política estatal claramente articulada y expresamente afirmada».

En el ámbito del Derecho comunitario europeo, las mismas posibilidades de aplicar el Derecho de la competencia a las decisiones de los poderes públicos han sido consideradas en una jurisprudencia ya extensa, que parte de la Sentencia del Tribunal de Justicia en el caso

Walt Wilhelm, de 13 de febrero de 1969, y la Sentencia *INNO BM*, de 16 de noviembre de 1977, pero tiene sus desarrollos más importantes en las Sentencias *Leclerc Libros*, de 10 de enero de 1985, y *Leclerc Petróleos*, de 29 de enero de 1985. No me detengo en sus desarrollos, pero la conclusión del Tribunal es que las medidas de defensa de la competencia establecidas en los Tratados están pensadas y se aplican a las empresas y no con carácter general a las medidas legislativas o reglamentarias que puedan adoptar los Estados miembros. Pero, como añade la primera sentencia *Leclerc* citada, los Estados no pueden perjudicar con su legislación la aplicación plena del Derecho comunitario ni «adoptar o mantener en vigor medidas, incluso de naturaleza legislativa o reglamentaria, susceptibles de eliminar el efecto útil de las normas de competencia aplicables a las empresas».

El paralelo de la doctrina de la acción de Estado norteamericana quizá pueda situarse, en la doctrina del Tribunal de Justicia comunitario, en las decisiones que han excluido la aplicación del Derecho de la competencia a aquellos casos en que los poderes públicos ejercen sus prerrogativas, se comportan como autoridades, dotadas de *imperium*, y no como empresarios en el mercado libre. Por ejemplo, en la Sentencia *Pompes Funebres*, de 4 de mayo de 1988, o en la Sentencia *Lagauche*, de 27 de octubre de 1993, se excluye la aplicación del Derecho de la competencia a decisiones administrativas consistentes en el otorgamiento de concesiones o de autorizaciones.

Explicado todo lo anterior, lo que me interesaba resaltar es que en la medida en que los organismos reguladores pueden fiscalizar las decisiones de los poderes públicos, lo cual resulta en la situación del Derecho europeo y español absolutamente indiscutible, y en la medida también que dichos organismos son agencias o entidades más o menos independientes pero integrados en la organización del Estado, se ha abierto una nueva posibilidad de control de las decisiones de las Comunidades Autónomas y también de las Entidades Locales, cuando tienen relevancia económica en el mercado, por razones distintas de legalidad.

Esta posibilidad quedó abierta en la Ley de Defensa de la Competencia a partir de su reforma de 1996 y se ha consolidado definitivamente después de la Ley de 28 de diciembre de 1999. Actualmente, el artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia vigente (17 de julio de 1989) establece que las prohibiciones establecidas en la misma no se aplicarán a los «acuerdos, recomendaciones y prácticas que resulten de la aplicación de una Ley». Pero el mismo precepto aclara que, sin embargo, «serán de aplicación a las situaciones de restricción de la competencia que se deriven del ejercicio de otras potesta-

des administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas sin dicho amparo legal». Lo que significa, en conclusión, que el Derecho de defensa de la competencia es aplicable en masa a todas las decisiones de los poderes públicos que no tengan una inmediata cobertura en una norma con rango de ley.

Las tres conclusiones más principales que me gustaría destacar de esta importante innovación, por cuanto afecta al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, son las siguientes:

Primera: La inexistencia de órganos regionales de defensa de la competencia en la actualidad, y al menos hasta que no se desarrollen las prescripciones que estableció el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 1999 que antes he comentado, determina que el control a efectos de mercado de las decisiones de contenido económico de las autoridades autonómicas será ejercido por los organismos estatales de defensa de la competencia. A este efecto pueden intervenir tanto el Servicio y el Tribunal de Defensa de la Competencia como otras entidades independientes a las que sus normas reguladoras atribuyen funciones de vigilancia de la libre competencia en los mercados concretos en los que intervienen, sin perjuicio de las relaciones que, en virtud del artículo 51 bis de la Ley de Defensa de la Competencia, deban mantener luego con los dos órganos básicos de supervisión de la competencia en el mercado (*Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia*).

La existencia de órganos propios de control de la competencia permitiría su intervención, al menos en los casos en que las decisiones de contenido económico no tienen relevancia extraterritorial.

Segunda: Los actos de contenido económico de las Comunidades Autónomas pueden ser examinados y controlados a efectos de la competencia, lo cual añade una forma de control nuevo que apenas si fue entrevista en el momento en que se aprobaron los estatutos de autonomía, ya que tampoco el artículo 153 de la Constitución es explícito sobre este asunto.

Tercera: Los órganos de defensa de la competencia también pueden controlar las decisiones de las entidades locales a los mismos efectos. Lo cual también permite que supervisen la actividad de éstas en supuestos en que actúan autónomamente o aplicando decisiones de las Comunidades Autónomas. Ello supone, en ambos casos, que las formas de supervisión y control establecidas en la legislación de régimen local sobre las decisiones de las entidades locales se amplían también, permitiéndose una interferencia de organismos esta-

tales, mientras no existan organismos regionales de defensa de la competencia que puedan desarrollar estas funciones de supervisión, en la medida en que no tengan relevancia extrarregional.

La cuestión me parece de notable trascendencia y, hasta donde conozco, no he observado que haya suscitado las propuestas y debates que merece.

III

El segundo bloque de problemas al que, según el programa que formulé al principio, pretendo referirme es a los efectos de las privatizaciones sobre las competencias de las Comunidades Autónomas.

También éste es un tema prácticamente inédito en lo que concierne a las exposiciones doctrinales. Tampoco recuerdo que el Tribunal Constitucional haya tenido oportunidad de pronunciarse sobre el mismo. Y, sin embargo, sí ha suscitado ya la preocupación de algunos representantes políticos de las Comunidades Autónomas que han apreciado, con razón, que las decisiones de privatización pueden afectar a las competencias que los Estatutos establecen.

La cuestión de si la autonomía es un límite a las decisiones de privatización no se ha planteado en sede doctrinal, como digo, abiertamente, en lo que concierne a las Comunidades Autónomas, pero, sin embargo, sí lo ha sido en relación con las entidades locales. La doctrina alemana ha suscitado esta cuestión en relación con el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn, que reconoce la autonomía municipal. Una privatización, acordada por el legislador, puede imponer la pérdida de competencias que corresponden a las entidades locales. Esta pérdida de competencias puede suponer una vulneración de la garantía institucional de la autonomía local. Y en la medida en que así sea, la ley de privatización sería inconstitucional por vulnerar dicha garantía.

Ni que decir tiene que dado que la autonomía local se delimita, tanto en el sistema constitucional alemán como en el nuestro, a partir de leyes que dictan los poderes legislativos centrales o autonómicos, es difícil precisar qué tipo de decisiones afectan al núcleo esencial de la garantía institucional y, por tanto, son inconstitucionales. Pero en línea de principio, de la que no voy a descender ahora, basta con reflejar aquí la *communis opinio* de la doctrina de que, ciertamente, las decisiones de privatización pueden sustraer a las corporaciones locales su capacidad de dirección de la política municipal y de intervención en asuntos que característicamente forman parte de la

actividad tradicional y normal de los municipios. Esta afectación se producirá normalmente cuando se altere la imagen constitucional de la autonomía municipal, lo que ocurrirá cuando se prive a los ayuntamientos del ejercicio de algunas funciones administrativas características y básicas, no cuando se restrinja su capacidad empresarial (puesto que esta última no integra la imagen constitucional de las entidades locales).

La afectación de las decisiones de privatización a las competencias de las Comunidades Autónomas y los límites que pueden imponerse a aquéllas por razón de las determinaciones estatutarias se plantean, desde luego, de un modo completamente distinto. La autonomía de las Comunidades Autónomas se fija de modo concreto en los Estatutos estableciendo listas de materias y de funciones cuyo dominio les pertenece, excluyendo la intervención del Estado. En este sentido, puede concluirse que una decisión de privatización, adoptada por los poderes del Estado, que conlleva la interferencia en una competencia autonómica, bien porque no corresponda al Estado la materia sobre la que se adopta la decisión de privatizar, bien porque se haga imposible el ejercicio por las Comunidades Autónomas de una competencia estatutaria, resultaría constitucionalmente ilegítima.

Algunos supuestos en los que esta colisión se produce son claros y no dejan muchas dudas sobre su valoración. Otros, sin embargo, que son justamente los que han empezado a levantar alguna polémica política en la actualidad, plantean algunas dificultades de valoración. Es el caso de la privatización de servicios e infraestructuras que, según la Constitución, son de titularidad estatal, porque son de interés general. De manera que el Estado domina tales servicios e infraestructuras y, aparentemente, por tanto, cuando adopta una decisión de privatización lo hace sobre una materia que le pertenece.

La cuestión, sin embargo, no puede resolverse de esta manera tan simple, a mi juicio.

Si tomamos el ejemplo de los puertos, aeropuertos, autopistas y carreteras, es conocido que tanto la Constitución (arts. 148.1.5 y 149.1.20, 21 y 24) como los Estatutos de Autonomía —arts. 9.13, 14 y 15.e), c), y 10.32, 33 y 34 EAPV— utilizan reiteradamente el criterio del territorio y del interés general para el reparto de competencias en estas materias. Como expliqué hace años, sobre la interpretación del reparto de competencias en los casos en que se utiliza la noción de interés general, todas las veces que la Constitución lo usa está atribuyendo al legislativo estatal lo que en la Constitución canadiense se configura como (art. 91 de la antigua *BNA Act*) poder declarativo. Es decir, la facultad de definir caso por caso qué sea de interés general y al hacerlo completar la delimitación del reparto de competencias en-

tre el Estado y los poderes territoriales. Esta delimitación, según concluí entonces (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, 1992, pág. 541), puede llevarse a cabo mediante leyes formales o a través de planes que establezcan los criterios generales para la definición de qué grandes infraestructuras son de interés general.

Esta opinión fue enseguida ratificada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 68/1984, de 11 de junio, que resolvió un conflicto de competencias planteado por la Generalidad en relación con un Real Decreto sobre clasificación de los aeropuertos civiles. El Tribunal aceptó en esta Sentencia que la declaración de un aeropuerto como de interés general es una función que corresponde al Estado. Y en aquella ocasión empezó a admitir que lo podía hacer con bastante flexibilidad y sin límites precisos. La jurisprudencia posterior ha ratificado esta primera decisión concretando bastante más cuál es la función de esta competencia declarativa del Estado y los límites que pueden usarse para valorar si el interés general está bien definido o el Estado abusa de su competencia.

Tres Sentencias de 1998 han acotado con alguna mayor precisión el alcance de la competencia del Estado para definir el interés general y los límites que pueden oponerse a la misma. La más elemental consideración es la que parte de la Sentencia 68/1994, antes citada, donde decía que «no cabe desconocer que la facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado, llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori por este Tribunal».

Los parámetros de control que aporta la propia Constitución son pocos. El Tribunal ha encontrado algunos en el artículo 148.1.6, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre puertos deportivos, de refugio y, en general, aquellos que no desarrollan actividades comerciales, lo que podría interpretarse en el sentido de que tales puertos no podrían ser considerados de interés general. Sin embargo, el Tribunal no llega a admitir este límite con claridad en su importante Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, sino que insiste en mantener que la Constitución no define qué deba entenderse por «puerto de interés general»; los antecedentes parlamentarios arrojan poca luz sobre este extremo. Y concluye por ello que el legislador —e incluso el ejecutivo— goza «de una gran libertad para la determinación de la concurrencia de tal interés». Y aunque sigue buscando en la Constitución criterios materiales que sirvan de límite a la competencia declarativa del Estado, las conclusiones de la Sentencia no son contundentes en lo que concierne a la reducción de la amplia discrecionalidad que en este punto se reconoce al Estado.

Otra segunda Sentencia importante sobre la función de la noción de interés general es la 65/1998, de 18 de marzo, relativa a la impugnación de la Ley de 29 de julio de 1988, de carreteras, por razones competenciales.

También en esta norma se utilizaba el criterio del interés general para concretar las competencias del Estado, refiriéndolas a las carreteras en las que concurriera dicho interés. En torno al alcance de esta potestad declarativa giraron los elementos fundamentales del debate abierto ante el Tribunal Constitucional, discutiéndose la amplitud de la facultad definitiva que se reserva al Estado. El Tribunal Constitucional aceptó que las competencias sobre carreteras las atribuye al Estado la Constitución en el artículo 149.1.24 bajo la rúbrica «obras públicas de interés general», dentro de las cuales hay que entender subsumidas las carreteras.

Respecto de las posibilidades de control de las declaraciones de interés general que el Estado lleva a cabo, la Sentencia 65/1998, toma nota de lo resuelto ya en la 40/1998 que cité anteriormente, para concluir que «la concreción de cuáles sean las carreteras de interés general corresponde, en principio, al Estado, sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal; y que, puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de interés general, sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado, correspondiendo a este Tribunal sólo un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad».

Los pocos límites que apunta la Sentencia respecto de aquella facultad declarativa del Estado son los que puedan derivarse del artículo 148.1, que recoge algunas competencias de las Comunidades Autónomas sobre las mismas materias (por ejemplo, párrafo 5.º, carreteras «cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma»), aunque también maneja estos límites con mucha flexibilidad puesto que admite que carreteras que estén integradas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma también puedan ser declaradas de interés general. Como suele ocurrir en todos los supuestos en que el deslinde de competencias es difícil, el Tribunal acaba apelando a formas de colaboración.

Las Sentencias 132/1998, de 18 de junio, sobre el Plan de Carreteras del País Vasco, y la 193/1998, de 1 de octubre, sobre la Ley anda-

luza de 2 de noviembre de 1988 sobre Puertos Deportivos, hacen el mismo despliegue argumental manteniendo la misma doctrina.

Traigamos ahora dicha doctrina a la cuestión que nos importa.

La decisión de privatización de una autopista, un puerto o un aeropuerto puede conllevar el uso del poder declarativo del Estado, en la medida en que la privatización sea una mera constatación de que la infraestructura afectada no es de interés general. Si así fuera, el Estado no podría adoptar directamente la decisión de privatizar, sino que, habida cuenta de que la infraestructura considerada no es de interés general, tendría que declararlo así y transferir el servicio a la Comunidad Autónoma correspondiente.

Como ya hemos resaltado, la competencia declarativa del Estado le permite declarar en concreto que un aeropuerto, carretera o puerto es de interés general. La competencia del Estado comienza en dicho momento, como ha resaltado la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1984 («dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será *aquel en que un concreto aeropuerto sea calificado de interés general*»).

Tal declaración lleva consigo la asunción de competencias del Estado, porque, según la Constitución, es él quien tiene que ocuparse de la gestión de tal clase de infraestructuras, cuando trascienden el interés de las Comunidades Autónomas.

Una decisión de privatizarlas puede arrastrar implícitamente la declaración de que la infraestructura considerada no es de interés general, que permite una gestión territorial completamente autónoma. Si así fuera, no procedería directamente la privatización, sino la reclasificación de la infraestructura y su sucesiva transferencia a la Comunidad Autónoma que correspondiese.

No desconozco la posibilidad de que las decisiones de privatización afecten a autopistas, aeropuertos u otras infraestructuras que, pese a trasvasarse a la empresa privada, conserven una utilidad general que aconseje incluso una gestión unitaria en todo el territorio. En este sentido, el sistema norteamericano de las *public utilities* enseña que es posible que servicios de interés general sean de titularidad de empresas privadas y gestionadas por ellas. Y sin perjuicio de tal circunstancia, se mantiene una regulación general y unitaria de tales servicios, que sigue siendo competencia de una Administración Pública que tiene poder de decisión en todo el territorio en el que se desarrolla el servicio.

La conclusión de estas aparentes situaciones enfrentadas me parece que no puede ser otra que la de advertir, primero, que las decisiones de privatizar pueden conllevar implícitamente la declaración

de que la infraestructura no es de interés general, en cuyo caso sería procedente la transferencia de la misma a las Comunidades Autónomas, que serían las que tendrían que decidir ulteriormente sobre su titularidad y gestión. Y, segundo, que esta consecuencia no es absolutamente necesaria, porque la privatización puede, en algunos casos, ser compatible con la consideración de que la infraestructura sigue siendo de interés general, a los efectos de mantener una gestión y regulación unitaria a escala del Estado. Pero estos supuestos deben motivarse y explicarse debidamente con ocasión de cada una de las decisiones que se adopten. Sólo de esta manera podrán controlarse también los excesos que el Estado pueda cometer con ocasión de tales operaciones.

IV

Tendría que referirme ahora, brevemente, al impacto sobre competencias de las Comunidades Autónomas de una concreta y novísima tecnología de la comunicación, que ha tenido un espectacular desarrollo en el período de entresiglos: Internet.

No me resulta posible hacerlo ya con la atención que merece tan importante argumento. Me remito a las consideraciones que, casi en paralelo con esta disertación, escribo en mi libro *La regulación de la red: Poder y Derecho en Internet*, Madrid, Taurus, 2000.

La tensión principal que la regulación y el gobierno de la gran red suscita es si resulta posible que una infraestructura que no tiene fronteras sea gobernada desde instancias estatales o infraestatales o, por el contrario, es necesario establecer instancias de regulación y gobierno universales que se ocupen de dicha tarea de un modo global y uniforme para todo el inmenso territorio ocupado por Internet.

La regulación actual de Internet, escasa y todavía balbuciente, demuestra que la normativa establecida a escala mundial es poco importante. Apenas si existe más instancia de gobierno que la que se ocupa de la administración de los nombres de dominio (ICANN), ni más regulaciones con valor general, que se están estableciendo a iniciativa de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). De modo que frente al criterio de los globalistas jurídicos, que, tomando nota del conocido ensayo de KANT «Sobre la paz perpetua», y los desarrollos en la doctrina de KELSEN sobre «La paz a través del Derecho», han pretendido el establecimiento de instituciones legislativas, gubernativas y judiciales con competencias mundiales, lo que está ocurriendo en realidad es que difícilmente los Estados resultan desplazados y que los poderes territoriales (cooperando

cuando es necesario con otras instancias homólogas) se bastan para atender la mayor parte de los problemas jurídicos que plantea el funcionamiento de Internet.

Considerando esta conclusión general, puede también aventurarse que las Comunidades Autónomas no deben ser desplazadas con argumentos derivados de la necesaria regulación unitaria del tráfico jurídico que se produce en el ciberespacio. En los supuestos en que cuenten con competencias para regular ese tráfico en el espacio real también podrán seguir las utilizando para la ordenación del espacio virtual.