

TELECOMUNICACIONES

*Revisión 99: nuevas reglas de juego **

Rafael Díaz Arias

Abogado

Periodista

Los procesos legislativos de la Unión Europea se caracterizan por un continuo tejer y destejer. La toma de decisiones por consenso hace que se prolonguen enormemente y cuando finalmente se logra la transposición o recepción de las nuevas normas en los respectivos derechos nacionales, es hora ya de evaluar, sino de modificar, lo legislado, bajo la exigencia de la experiencia y la realidad cambiante. A falta de un verdadero debate político-parlamentario que comprometa a las opiniones públicas nacionales (bastante ajenas a las sesiones de la cámara europea) se desarrolla un complejo sistema de consultas institucionales. En uno de estos procesos se encuentran inmersas las telecomunicaciones. Si su liberalización hubo de culminarse el 1 de enero de 1998, en un proceso que había empezado con el Libro Verde de 1987, antes de dos años la Comisión lanzaba ya la reforma del marco regulador de este sector estratégico. Pero ahora no se trata de liberalizar los mercados nacionales, sino de fomentar un mercado europeo dinámico con el horizonte temporal del 2.003 y la referencia de la convergencia tecnológica y la globalización económica, que caracterizan a la Sociedad de la Información.

La Comisión Europea publicaba el pasado 10 de noviembre su **Comunicación** al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada "**Hacia un nuevo marco para las infraestructuras de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados. Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones**" COM (1999) 539 (<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/review99es.pdf>). La Comisión abrió un período de consulta pública, que terminó el 15 de febrero. Objeto del presente trabajo es analizar la propuesta de la Comisión y los comentarios recibidos (<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/comments/comments.html>).

Las comunicaciones (algo más de 200) provienen de los Estados y las Autoridades Reguladoras Nacionales, los grandes operadores e incluso de pequeñas empresas o asociaciones nacionales. Especial atención dedicaremos a las respuestas de autoridades y entidades españolas¹.

* Este trabajo fue publicado originariamente en la revista electrónica *Actualidad y Cyber Law*, de la Facultad de CC..II de la Universidad Complutense, nº 2, marzo de 1999.

¹ Ministerio de Fomento, AMENA, Gobierno de Canarias, ACUTEL (Empresarios del Cable de Andalucía), ASTEL, Concejal de Comunicación del Ayuntamiento de Gijón, Empresarios del Cable (Murcia), RETEVISIÓN, TELEFÓNICA (sus comentarios no han podido analizarse por no estar disponibles en la red).

A estas alturas no hace falta insistir demasiado en el carácter estratégico del sector. Basta mencionar algunos datos económicos de la realidad europea y norteamericana citados en la Comunicación y los comentarios. Las industrias de la Sociedad de la Información contribuyen con alrededor del 15% al Producto Interior Bruto de los 15 y crean uno de cada cuatro empleos². En Estados Unidos, un tercio del crecimiento económico es atribuido al boom de los servicios a través de Internet, con un crecimiento del sector entre 1995-1999 de un 174,5%. La economía generada por Internet se estimó en 1998 en 300.000 millones de dólares y es responsable de un 1.200.000 empleos³. Una industria de telecomunicaciones avanzada -afirma la Comisión- es precondición a la transición de Europa a la Sociedad de la Información, sin perder de vista que los nuevos servicios pueden reducir las disparidades regionales⁴ y mejorar la cohesión social.

La Comisión parte de considerar satisfactoria la liberalización de los mercados nacionales, propiciada por el presente marco regulador, en su momento dirigido a romper el monopolio de los operadores históricos y a permitir la entrada de los primeros competidores. El objetivo general -se declara- es dar a los ciudadanos de la Unión una infraestructura que logre el mejor equilibrio entre los intereses de los consumidores y las empresas, en términos de bajos precios, alta calidad de los servicios y máxima rentabilidad social y económica. La nueva ordenación ha de tener por objeto lograr un mayor desarrollo de la competencia, con el mayor número posible de actores, una mejor capacidad de elección de los consumidores y la salvaguarda de los objetivos de interés general. Se pretende simplificar y revisar unas reglas, que válidas en su contexto original, pueden impedir en la actual situación un mayor techo de competencia. La pregunta clave que subyace en todo el debate es la de si estas actividades, que estructuran económica y socialmente nuestro mundo, deben ser reguladas de modo específico o si basta dejarlas al libre juego del mercado, vigilado simplemente por el Derecho de la competencia. Y, en este contexto, el papel del Derecho y sus distintas formas de articulación en el mundo cambiante de la Sociedad de la Información. Por ejemplo, la distinta eficacia jurídica de reglas y principios en los ordenamientos de *common law* y *continentales*, el papel de las normas interpretativas, recomendaciones y autorregulaciones, el valor de las normas generales, sectoriales y subsectoriales.

Síntesis de los aspectos generales de la propuesta de la Comisión⁵

La Comisión toma como punto de partida dos datos de la realidad: la convergencia entre las distintas tecnologías y la globalización, con su consecuencia de fusiones y absorciones. En este contexto se declara un propósito básico:

² Comunicación de la Comisión.

³ Comentarios del Gobierno de los Estados Unidos.

⁴ A poner de relieve la especial situación de las regiones ultraperiféricas van dirigidos los comentarios del Gobierno de Canarias.

⁵ El trabajo de la Comisión tiene como antecedentes inmediatos el 5º Informe de Aplicación de la regulación de las telecomunicaciones, el Libro Verde de la Convergencia, la Comunicación sobre el espectro radioeléctrico y el Informe sobre el desarrollo de la televisión digital. A todos ellos y al resto de los documentos básicos del sector se puede

"El marco regulador existente fue diseñado para lograr la transición a un régimen de competencia y fue por tanto centrado en la creación de un mercado competitivo. La nueva regulación debe estar dirigida a favorecer la presencia de muchos más agentes. La regulación será progresivamente limitada a aquellas áreas donde los objetivos de esta política no puedan ser conseguidas simplemente por la aplicación de las normas de competencia."

El horizonte es, pues, una *regulación más horizontal* con los siguientes **objetivos políticos**:

- Promover y sostener un mercado abierto y competitivo para los servicios de telecomunicaciones;
- Beneficiar al ciudadano europeo asegurando un acceso asequible a un servicio universal europeo y acceso a los servicios de la Sociedad de la Información;
- Consolidar el mercado interno en un entorno de convergencia, levantando los obstáculos a la provisión de redes y servicios a nivel europeo, de modo que, en similares circunstancias, similares operadores sean tratados de modo similar en cualquier parte de la Unión.

Para lograr estos objetivos se propone una regulación inspirada en los siguientes **principios**:

- Regulación al servicio de los citados objetivos políticos;
- Regulación mínima: suprimiendo actuales obligaciones ya innecesarias e introduciendo cláusulas de revisión periódica con vistas a eliminar cargas obsoletas cuando el objetivo para el que se estableció ya se hubiera alcanzado;
- Neutralidad tecnológica: que la regulación no discrimine en favor de una u otra tecnología o de una u otra forma de vehicular servicios y contenidos⁶;
- Equilibrio entre flexibilidad y seguridad jurídica;
- Control y seguimiento de la aplicación de las normas al servicio de los anteriores objetivos en el nivel institucional más próximo a la actividad.

El objeto de la revisión son las infraestructuras de telecomunicaciones y sus servicios asociados, dejando expresamente al margen los contenidos que puedan distribuirse a través de esas infraestructuras, distinción que, como veremos, no deja de plantear problemas. Los ámbitos a los que afecta la revisión son los siguientes: licencias y autorizaciones, acceso e interconexión, gestión del espectro radioeléctrico, servicio universal, protección de los consumidores y usuarios, gestión de Internet y reforma institucional, en la que se descarta el establecimiento de una nueva Autoridad Reguladora Comunitaria. La revisión pretende simplificar notablemente esta regulación, pasando de 20 disposiciones normativas a una Directiva Marco (que identifique los objetivos generales y

acceder desde la página de la Oficina para la Promoción de la Sociedad de la Información (ISPO): <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/Welcome.htm>.

⁶ La respuesta de las Autoridades francesas de regulación viene a cuestionar este principio al afirmar la necesidad de privilegiar las tecnologías más innovadoras.

particulares) y cuatro Directivas específicas sobre Licencias y Autorizaciones, Servicio Universal, Acceso e Interconexión, Protección de los Consumidores y Protección de Datos⁷. Polémica será la introducción junto con las normas de carácter obligatorio de Recomendaciones, que recojan principios de carácter general o directrices de actuación y normas de autorregulación.

Para finales del 2002 las Directivas debieran estar en vigor e incluso incorporadas a los ordenamientos nacionales, lo que parece un calendario un tanto optimista teniendo en cuenta los intereses en juego y la lentitud del proceso legislativo comunitario y las dificultades de trasposición.

Las respuestas de los gobiernos y los operadores

Entre los dos centenares de comentarios hay propuestas para todos los gustos. Gobiernos y Autoridades Reguladoras Nacionales dan respuestas más globales y los operadores, en cambio, suelen centrarse en problemas más concretos o resultar demasiado vagas, cuando se trata de asociaciones de operadores, como ocurre en el caso de la española ASTEL, por ser contrapuestos los intereses de sus miembros respecto a muchos de los cambios propuestos. En general, la Comunicación de la Comisión es bien acogida. Todos aceptan los objetivos políticos y los principios generales, pero, como es lógico, discrepan en los medios de llevarlos a la práctica. Se acepta la necesidad de simplificar la regulación. Hay consenso en dar mayor relevancia a las regulaciones horizontales de la competencia y el consumo, pero a la hora de la verdad, los actores del mercado piden que esas normas horizontales se les apliquen, siempre que no les resulte más beneficiosa otra norma sectorial.

Revisaremos en los siguientes apartados los puntos más interesantes de controversia, con referencia a las posiciones de la Comisión y de los distintos actores, pero vale la pena aquí hacer referencia a la aportación del gobierno de los Estados Unidos y los comentarios de France Télécom, pues ambas aportaciones abren el debate más allá de las fronteras de la Unión, en el mercado globalizado en el que ya nos encontramos.

Estados Unidos empieza por poner de ejemplo su la Ley de Telecomunicaciones de 1996. France Télécom sostiene que la ley, nacida para levantar las trabas a la competencia, de modo que los distintos operadores pudieran participar en todos los mercados, no ha redundado en la aplicación de normas horizontales, sino en la reglamentación específica de cada sector, con un mayor número de normas y una menor seguridad jurídica. Pero lo que le interesa resaltar al operador francés -que se presenta como operador global- es que las fusiones y concentraciones han conducido a una menor competencia de los mercados norteamericanos (sobre todo el local) en comparación con la existente en la Unión Europea. El riesgo -dice- es que los operadores europeos (con menor envergadura que los resultantes de las fusiones norteamericanas) terminen por ser expulsados de los mercados del otro continente, mientras que una legislación europea

⁷ El Ministerio de Fomento español considera necesaria una Directiva específica sobre el espectro, en la propuesta de la Comisión incluido en la de Autorizaciones y Licencias.

asimétrica, fundada en la idea de facilitar la entrada de nuevos operadores, perjudique a los europeos en su propio terreno. Europa -se defiende- no debe proceder a un desarme unilateral, sobre todo ante la tercera generación de telefonía móvil, debiendo capitalizar el éxito de los GSM.

Es justamente la implantación de esta tercera generación de móviles lo que parece inquietar más a Estados Unidos, que hace reiteradas llamadas a la neutralidad tecnológica, para que las autorizaciones otorgadas por los países miembros a lo largo del 2000 no se limiten a las tecnologías conocidas como UMTS (*Universal Mobile Telecommunication System*), conforme a la Decisión comunitaria de diciembre de 1998, sistema en el que las compañías norteamericanas están en desventaja, sino que se extienda a todas las tecnologías standarizadas por la Unión Mundial de Telecomunicaciones.

Estados Unidos recuerda a la Unión y a los países miembros sus compromisos en el marco de la Organización Mundial del Comercio y sostiene que los procedimientos de algunos países (Francia, Bélgica y España) vulneran los mismos. En el caso de España considera como barreras injustificadas a la entrada de nuevos operadores de redes la obligación de interconectar en cada una de las 50 provincias y lograr un acuerdo de interconexión con Telefónica con un año de anticipación al comienzo de las actividades. Considera también desproporcionada la información técnica solicitada sobre las características de la red, el visado técnico de un ingeniero español colegiado, fuentes de financiación y plan de negocio para cuatro años.

Conviene tomar nota de estas indicaciones porque a buen seguro por ahí irán las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio.

El objeto de la nueva regulación y sus niveles de articulación

La Comisión propone una regulación conjunta tanto para las redes clásicas de telecomunicaciones como para lo que en España se denomina redes de difusión (redes de radiodifusión y en general de difusión de contenidos audiovisuales a través del cable o el satélite), las infraestructuras que comportan y sus servicios asociados, haciendo expresa exclusión de la difusión de contenidos. El título de la Comunicación se refiere ya a las infraestructuras de las comunicaciones electrónicas y los servicios asociados y es que como fruto del proceso de consulta sobre el fenómeno de la convergencia se ha llegado a la conclusión de que, sin perjuicio del principio de neutralidad tecnológica o, más bien, en virtud del mismo, todas las infraestructuras y servicios asociados se vean sometidos a una misma regulación. En la práctica esto supone que se unifica la ordenación de las clásicas redes de telecomunicaciones, fijas o móviles, los servicios que las utilizan (por ejemplo, la telefonía) y las redes que nacieron en principio más al servicio de los medios audiovisuales, pero con plena capacidad para integrarse en la red global de transmisión: redes por satélite, de televisión por cable, redes terrestres de radiodifusión.

Quedan de esta forma comprendidos en único marco regulador:

"El futuro de las telecomunicaciones. Revisión 99: nuevas reglas de juego". Otrosí (Revista del ICAM). 17, julio 2002, pp. 12-23

- Infraestructuras de comunicaciones: redes de transmisión y sus instalaciones asociadas;
- Servicios de comunicaciones: transmisión de señales a través de las redes, normalmente prestados contra remuneración:
- Servicios asociados: servicios de acceso asociados a la concesión de acceso a un servicio a usuarios autorizados (servicios de acceso condicional, guías electrónicas de programación).

Quedan expresamente excluida la difusión de contenidos:

- Servicios de radiodifusión:
- Servicios de la Sociedad de la Información (p. e. banca electrónica).

En general, los comentarios consideran positiva esta apuesta por una regulación unificada, aunque, sin duda, la propuesta no habrá satisfecho a los partidarios de la liberalización de los contenidos⁸, pero la dualidad de regulaciones viene a reconocer que la difusión pública de mensajes audiovisuales entraña relevantes intereses sociales que no pueden ser satisfechos por el simple funcionamiento del mercado. AMENA teme que esta unificación termine por imponer a la telefonía móvil unas reglas más restrictivas propias del mercado menos dinámico de la telefonía fija. Pero en general, donde se pide más clarificación es en la definición de los servicios asociados. A este respecto son especialmente importantes los comentarios de la *Unión Europea de Radiodifusión (UER-EBU)*, representante de las radiotelevisiónes públicas. La UER pide una coordinación de ambos conjuntos normativos, especialmente en lo que se refiere a los sistemas de acceso. Esta organización considera poco satisfactoria la solución dada por la Directiva de Señales de Televisión al tema del acceso condicional (entre nosotros *la guerra de los descodificadores*), con la aceptación de standards técnicos propietarios, no desarrollados de un modo abierto e interoperable. Propone la adopción a corto plazo de reglas razonables y no discriminatorias de acceso a los *interfaces propietarios*, para adoptar en el futuro un standard abierto obligatorio, si el mercado no lo ofrece espontáneamente. Por mi parte, considero un error no someter las *Guías Electrónicas de Programación* a la regulación de la radiodifusión, pues, aunque asociadas a la transmisión, de ellas va a depender la elección de los espectadores y la pluralidad de los contenidos.

La Comunicación plantea la responsabilidad del Estado por las acciones de su Autoridad Reguladora. El Ministerio de Fomento contesta -a mi modo desacertadamente, pues las Autoridades independientes son también *Estado*- que no se puede exigir ésta, teniendo en cuenta que las autoridades gubernamentales no toman las decisiones. La Autoridad Reguladora de la Comunidad Francófona de Bélgica plantea la necesidad de tomar en cuenta la existencia de distintas Autoridades competentes en los Estados federales.

⁸ Véase, por ejemplo, la posición de **Castendyk, Oliver**, "The need to adapt the present broadcasting regulation to the new realities: cable, satellite and new interactive services as traditional broadcasting" en Derecho Europeo del Audiovisual, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997, pp. 1049-1071.

Uno de los objetos de polémica es hasta donde debe llegar esta regulación específica y desde donde debe aplicarse la regulación horizontal de la competencia y el consumo. En general se acepta la necesidad de una ordenación propia, pero dejando paso, cuando sea posible, a la regulación horizontal. OFTEL (la Autoridad Reguladora británica) considera necesaria esta regulación unificada sectorial *ex-ante*, pues la pura aplicación *ex-post* del Derecho de la Competencia⁹, con sus lentos procedimientos, no podría dar respuesta los vertiginosos cambios de un mercado dinámico. Para el Ministerio de Fomento español deben regularse *ex-ante* todas las actividades necesarias para conseguir objetivos de interés general, tales como la cohesión territorial y social, la seguridad pública, la protección civil y las medidas dirigidas a asegurar una mínima competencia.

La Comisión apuesta por completar las puras reglas jurídicas con toda una panoplia de Recomendaciones, normas interpretativas y autorregulaciones. En general, los actores anglosajones acogen mejor la introducción de esta llamada "*soft-law*". A este respecto, resulta interesante la respuesta del Ministerio de Fomento. En primer lugar, se pone de manifiesto la imposible aplicación en los ordenamientos continentales de la propuesta de la Comisión de considerar como infracción al derecho comunitario cualquier decisión de una Autoridad Reguladora Nacional contraria a los objetivos de la regulación. Como bien se indica, entre nosotros los principios políticos no son obligatorios hasta que no se incorporan a una norma jurídica. También se alega la inseguridad jurídica creada por la proliferación de Recomendaciones y normas interpretativas, que no puede superarse más que mediante la adopción de normas jurídicas, en las que el Estado miembro tendría una mayor capacidad maniobra de traslación que en la incorporación de las Directivas. Finalmente, se califica de contradictorio respaldar con alguna sanción pública los códigos de conducta de los actores¹⁰.

Licencias y autorizaciones

La propuesta de más calado es la reforma en profundidad del régimen de autorizaciones generales y licencias. *Se parte del principio de que la autorización será la regla y la licencia la excepción*. Y la excepción no puede ser otra que la disposición de recursos escasos, numeración y espectro radioeléctrico, para la prestación del servicio. Y ello sin que falte la excepción a la excepción: la Comisión propone que tampoco se someta a licencia específica la atribución del espectro cuando éste haya sido armonizado

⁹ Sobre Derecho de la Competencia, véanse las propuestas de modernizar las normas contra acuerdos restrictivos y prácticas concertadas y abuso de posición dominante en **Comisión Europea**, *Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CE*. Bruselas, 28/4/99 (http://europa.eu.int/comm/dg04/entente/es/wb_modernisation.pdf) y Dirección General Competencia, *White Paper on Reform of regulation 17. Summary of the observations* (29/2/2000) (europa.eu.int/comm/dg04/antitrust/others/wp_on_modernisation/summary_observations.htm).

¹⁰ Las sugerencias de la Comisión están en la línea de la llamada "*regulación regulada*", esto es, una regulación libremente pactada entre los agentes del sector, pero insertada en el ordenamiento jurídico-público. Véase al respecto, aunque con referencia a la regulación de contenidos en Estados Unidos, **Campbel, Angela J.**, "*Self regulation and the media*", *Federal Communication Law Journal*, vol. V, 1999 (<http://www.law.indiana.edu/fclj/pubs/v51/no3/CAMMAC15.PDF>). También, respecto a Europa y las Autoridades reguladoras **Comisión Europea-Presidencia Austriaca UE**, *Report "Audiovisual Media and Authorities". Tasks and challenges for regulators in an evolving media landscape in Europe*, Viena, 27-28 noviembre de 1998 (http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/austria_en.pdf)

comunitariamente, estableciendo una ordenación y reparto entre los distintos servicios en el ámbito de la Unión antes de procederse a otorgar la autorización.

No hay que insistir en la importancia de la modificación: la autorización establece un régimen homogéneo para todos los operadores que cumplan las condiciones exigidas, sin limitación en el número de prestadores del servicio ni selección por parte de las Autoridades Reguladoras. En cambio, la licencia permite a las Autoridades establecer las condiciones particulares que han de cumplir los prestadores para mejor satisfacer los intereses generales -*cortar un traje a medida*- y seleccionar conforme a esas condiciones al prestador. La generalización de las autorizaciones flexibilizaría la regulación y facilitaría la entrada de nuevos actores en el mercado y, en contrapartida, los poderes públicos perderían competencias para intervenir en garantía del interés general -o, si prefiere, poderes para distorsionar el mercado.

También en este caso la aceptación del principio es unánime, pero las matizaciones vienen a poner las cosas en su sitio. Gobierno y operadores ya instalados coinciden en subrayar que prácticamente todos los servicios relevantes explotan el espectro y la numeración, por lo que han de obtener licencia. En la mayoría de las observaciones se acepta que el servicio sea sometido a autorización y la explotación de los recursos escasos a licencia, pero algunos comentarios exigen vincular ambas. El Ministerio de Fomento defiende la necesidad de exigir licencia en los servicios que supongan ocupación del dominio público, así como en los supuestos del espectro armonizado comunitariamente, algo en lo que coincide la Autoridad británica (*OFTEL*). Los operadores ya establecidos o sus asociaciones (*AMENA*, *ASTEL*) se quejan de que los recién llegados, sometidos sólo a autorización, tendrán unas condiciones más ventajosas que las suyas, sometidos de inicio a licencia, pero éste argumento no deja de ser falaz, pues no sólo habrán de obtener los aspirantes licencia para explotar los recursos escasos, sino que los instalados podrán asumir nuevos servicios en el régimen general de autorización. Por su parte, los operadores españoles de cable local (Andalucía, Murcia), supervivientes de la generación de los videos locales, salvados por el Tribunal Constitucional en su sentencia 31 de 1994, y tolerados por la Ley 42/1995 en un régimen provisional que está a punto de expirar, ven en este cambio -la posibilidad de acogerse simplemente a autorización- su última esperanza y así lo alegan ante la Comisión.

Espectro radioeléctrico

Partiendo de que este recurso (cada vez más) escaso seguirá sometido a licencia, se plantea la posibilidad de extender el sistema de subastas para su adjudicación. La propuesta no parece que logre gran aceptación, salvo en los medios anglosajones, en los que ya se viene aplicando. Tiene una ventaja evidente: el proceso de adjudicación se hace transparente. Pero la asignación de las frecuencias al mejor postor, que puede defenderse como el método de mayor eficiencia económica, ignora otras consideraciones como objetivos de interés público. Además si se admite por todas las respuestas que el canon no debe sobrepasar los costes razonables para la mejor administración de estos recursos, nos encontramos con un límite en el que la subasta al mejor postor pierde sentido. Menor acuerdo parece reunir la posibilidad de establecer un mercado secundario de frecuencias.

Servicio universal

La Comisión considera satisfactoria la actual configuración del servicio universal, una salvaguarda para garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios básicos. El mecanismo más característico del servicio universal, la constitución de un fondo financiero por todos los operadores para compensar la desventaja competitiva del operador dominante prestador de este servicio, sólo funciona en Francia. Esto quiere decir que los operadores, en un régimen de competencia, están ofertando a toda la población, independientemente de su nivel de renta o su lugar de residencia, los servicios esenciales, básicamente la telefonía local.

El Gobierno español, a través del Ministerio de Fomento, propone extender el servicio universal a Internet. En realidad, habría que distinguir entre un acceso a baja velocidad y un acceso a alta velocidad. A baja velocidad, el servicio universal consistiría en garantizar un acceso a un nodo local. En un país tan extenso como España es difícil que todos los operadores ofrezcan este servicio -de hecho, ni siquiera el operador dominante lo hace. La propuesta en este sentido puede ser bastante sensata y suponer un supuesto para activar los mecanismos financieros del servicio universal, pero con un coste reducido para el resto de los operadores.

Otra cosa es la alta velocidad, la banda ancha. Aquí es donde la opinión de los operadores es casi unánime. Ampliar el servicio universal a la banda ancha supondría una carga muy importante para los operadores no dominantes, lo que desanimaría la entrada de nuevos agentes. Se alega, además, que estos servicios para consumidores pioneros estarían siendo financiados por el conjunto de los ciudadanos, con los ingresos de telefonía básica, y, por tanto, discriminando a las capas con menor poder adquisitivo. De modo que, dada el punto de partida conservador asumido por la Comisión y los comentarios poco favorables es muy posible que el servicio universal se quede como está, perdiendo importancia conforme nuevas innovaciones aparezcan en el mercado, lo que podría ahondar lo que se ha dado en llamar *brecha digital*. Eso sí, la propuesta oficial es partidaria de la revisión periódica del contenido del servicio universal.

Acceso e interconexión

La propuesta de la Comisión pretende establecer un doble umbral de intervención pública cuando los acuerdos entre operadores no consigan garantizar el acceso y la interconexión entre redes. Los proveedores de acceso con un peso significativo en el mercado (normalmente una cuota superior al 25%¹¹) tendrán la obligación de negociar el acceso. Para no obstaculizar la innovación, esta obligación no será exigible en los pequeños mercados emergentes, en los que el operador líder mantendrá una cuota muy sustancial. Salvo este caso, los proveedores de acceso en posición dominante (según la definición del Derecho de la Competencia) tendrán la obligación de satisfacer todas las

¹¹ Estados Unidos critica que se atienda únicamente la participación en el mercado para establecer el carácter del operador.

solicitudes razonables de acceso. En la práctica, la propuesta supone mantener el sistema de las Directivas de Interconexión y de acceso condicional (Directiva de Señales de Televisión), introduciendo obligaciones específicas para los operadores dominantes.

Ni que decir tiene que según su naturaleza así es la respuesta de los operadores. Los dominantes se oponen a la introducción de nuevas obligaciones *ex-ante* y los que tienen un peso significativo piden se les levante las que sobre ellos ya pesan, alegando (por ejemplo *AMENA*) que, en caso contrario, los recién llegados, suministradores de servicios, pero no operadores de redes, sometidos a un régimen menos riguroso podrían competir ventajosamente, lo que redundaría en perjuicio de la inversión en innovación.

La protección de los consumidores

Llama la atención que entre todos los comentarios no aparezca ni uno solo de alguna entidad que represente a los consumidores. Los temas de privacidad y protección de datos merecerían un comentario aparte para el que aquí no tenemos espacio. Me referiré nada más al tema de la información. La Comisión afirma que el mejor modo de proteger a los consumidores y, consecuentemente a la competencia, es garantizar una información completa, fiable, transparente, de modo que el ciudadano pueda tomar libre y conscientemente sus decisiones. Tal información supliría la protección específica recibida en el anterior régimen de servicio público. Por supuesto que una información fiable, completa, transparente... resulta irrenunciable. El problema es manejarla. En alguno de los comentarios se sugiere la publicación comparada de tarifas en Internet. Las Autoridades Regulatoras debieran de tomar decisiones de este tipo, sobre todo, en la medida en que sea técnicamente posible, facilitándola *on line* en la red, posibilidad contra la que se pronuncian algunos operadores. Por el momento en el mercado ya han aparecido unos dispositivos, los *tele-routing*, que encaminan el tráfico por la red con una mejor tarifa... Claro que para que sean eficaces exigen su continua programación, tarea a la que ya se dedican empresas específicas.

Conclusión

Muchas son las cuestiones trascendentales planteadas en las propuestas reglas de juego. Recapitulando algunas, habrá que:

- Con el horizonte de una regulación más horizontal determinarse hasta donde llega la ordenación específica y el papel de las obligaciones *ex-ante* y *ex-post*;
- Delimitar con más precisión el concepto de servicios asociados;
- Precisar con exactitud que servicios (excepcionales) exigen licencia y si se vinculan autorizaciones y licencias para la explotación del espectro, la numeración y (eventualmente) el dominio público
- Decidir si se permite o recomienda el mecanismo de las subastas para asignar espectro radioeléctrico;
- Decidir si se establecen obligaciones de acceso e interconexión específicas y diferenciadas para operadores dominantes y operadores con un peso significativo;

"El futuro de las telecomunicaciones. Revisión 99: nuevas reglas de juego". Otrosí (Revista del ICAM). 17, julio 2002, pp. 12-23

- Si se confía al mercado el desarrollo de Internet o se incorpora esta prestación al servicio universal.

Estamos ante el gran reto de generalizar la banda ancha, un salto tecnológico realmente revolucionarios. Los anteriores (la universalización de la telefonía vocal, la radio europea, la televisión en color) han sido responsabilidad de los organismos públicos en un régimen de servicio público. El mercado ha sido capaz de permitir la implantación de la telefonía móvil y la televisión digital de pago. El test último de la bondad del nuevo marco regulador será lograr la extensión de la banda ancha con un equilibrio entre los intereses sociales y económicos. Caso contrario, la cohesión social será la gran perdedora.