

CUADERNO
02 / 2007

cátedra
COIT

**Revisión crítica del
modelo regulador aplicado
al sector europeo de
las comunicaciones
electrónicas**

GRETEL



colegio oficial
ingenieros
de telecomunicación

CUADERNO
02 / 2007



cátedra
COIT

**Revisión crítica del
modelo regulador aplicado
al sector europeo de
las comunicaciones
electrónicas**

GRETEL



Edita:

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN

C/ Almagro, 2. 28010 Madrid

<http://www.coit.es>

Depósito Legal: M-48731-2007

ISBN: 978-84-935049-5-3

Realización e impresión: Lego Comunicación, S.L.

Presentación del GRETEL

El Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones (GRETEL) del COIT/AEIT se constituyó en junio de 1997, a iniciativa de sus Juntas de Gobierno, como foro de análisis sobre la regulación de los sectores de las telecomunicaciones, el audiovisual e internet. Su objetivo básico es difundir en el entorno profesional y en la sociedad en general el conocimiento necesario para entender las cuestiones de importancia en estos sectores, y en particular su evolución y el marco en el que se desenvuelven. Desde esa fecha ha procurado contribuir con sus actividades y documentos de referencia a la construcción de un ámbito de actividad mejor, más transparente, más innovador y con mayores oportunidades. El GRETEL está constituido por un grupo multidisciplinar de profesionales de reconocida experiencia que, muy generosamente y de forma independiente, contribuyen con su conocimiento al avance y la comprensión de los sectores de las comunicaciones, el audiovisual e internet.

Desde su creación, el GRETEL ha participado en numerosas tareas: estudio de los proyectos de leyes de las telecomunicaciones, de los servicios en la sociedad de la información y del audiovisual; comentarios a numerosos proyectos de normativas, reglamentos y órdenes ministeriales; comentarios a sucesivos libros verdes y proyectos de la Comisión Europea; contribuciones a diversas consultas públicas tanto de la Comisión Europea como de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información; publicación de artículos en revistas especializadas y, particularmente, en la revista BIT en una sección creada con el fin de recoger en sus páginas colaboraciones sobre regulación; y apoyo a las Juntas de Gobierno del COIT/AEIT para el análisis del sector.

Como resultado del esfuerzo de este colectivo, en 1998 se publicó el libro *Competencia y Regulación en los Mercados de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*, el primer intento de presentar una visión integral de la regulación incorporando aspectos de mercado, empresariales, tecnológicos, legislativos y sociales. El trabajo de actualización de aquel libro desembocó en la publicación en el año 2000 de una nueva visión de estos sectores a través de los dos volúmenes del libro *Convergencia, Competencia y Regulación en los Mercados de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*. El siguiente empeño del grupo, *GRETEL 2002: Nuevo Diseño Europeo de las Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*, proporciona una visión integrada sobre el futuro inmediato de la regulación europea de los sectores básicos sobre los que se soporta la construcción de la Sociedad de la Información.

En una nueva etapa, y contando con el apoyo y coordinación de la Cátedra COIT-UPM, el GRETEL presentó, a lo largo de 2004, una serie de trabajos en el ámbito de la regulación del sector de la información y las comunicaciones con formato de cuaderno para hacerlos más sencillos de manejar y más cercanos a las cuestiones de actualidad. Así, en el primero de ellos, *“El Nuevo Marco Europeo de las Comunicaciones Electrónicas y su Implantación en España”*, dividido en tres partes, se abordan todos los elementos clave de la aplicación práctica del nuevo esquema regulador. Como continuación, *“El Desarrollo de la VoIP y sus Implicaciones Regulatorias”*, también publicado en 2004, analiza el impacto de los diferentes modelos de regulación para la VoIP. En marzo de 2005 y atendiendo a la nueva y crucial etapa hacia la que se encamina el audiovisual, el GRETEL publicó *“El Sector Audiovisual y su Evolución. La Televisión, Retos y Oportunidades”*, que se completa con el segundo volumen *“Los Contenidos Audiovisuales en la Transición a los Nuevos Medios Digitales”*. Esta obra se centra en las principales cuestiones que afectan al macro-sector del audiovisual, especialmente en lo que a cuestiones tecnológicas, de negocio y de mercado se refiere.

En 2007, GRETEL ya presentó el estudio *“La evolución de la gestión del espectro radioeléctrico”*. Este estudio se enmarca en el ya iniciado proceso de revisión del marco regulador europeo de

las comunicaciones electrónicas, revisión en la que las políticas de gestión de espectro están llamadas a desempeñar un papel clave. El cuaderno que ahora se presenta, "Revisión crítica del modelo regulador aplicado al sector europeo de las comunicaciones electrónicas", eleva el foco para realizar una crítica no de los aspectos específicos que la revisión del marco regulador ha de afrontar sino de las decisiones políticas que deben preceder y orientar a la elaboración de normas concretas.

GRETEL

Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones
Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación

Miembros

Manuel Alonso Wehrli
Raúl Cabanes Martínez
Claudio Feijóo González (Coordinador)
José Fernández Beaumont
Francisco Javier Gabiola Ondarra
Francisco Javier García Díaz
José Luis Gómez Barroso
Matías González Martín
Jesús González Barahona
Carlos González Mateos
Valeriano de las Heras Vega
José Luis Machota Vadillo
Ana de los Ángeles Marín Andreu
Álvaro Martín Enríquez
Francisco Mellado García
Alberto Moreno Rebollo
Vicente Ortega Castro
Jorge Pérez Martínez
Miguel Pérez Subías
Sergio Ramos Villaverde
Juan Ignacio Sánchez Piñole
Julián Seseña Navarro
José Luis Sevillano Romero
Jon Sustatxa Landa

PRÓLOGO

Las telecomunicaciones se enfrentan, al cabo de ocho años del inicio de su liberalización, a un cambio de modelo en la estructura y las reglas del juego del sector.

Los motivos de este cambio son tanto tecnológicos, como de negocio o regulatorios, y tienen nombres como redes de nueva generación, operadores integrados y revisión del marco regulatorio europeo. Pero independientemente de cuáles sean estos factores concretos, lo que en el fondo se plantea son las disyuntivas para el desarrollo del sector: ¿en qué grado y forma hay que impulsar la innovación y la competencia?, ¿son éstas completamente compatibles en el corto-medio plazo?, ¿qué parte de las reglas del juego debe reservarse a la regulación específica del sector y qué parte debe reservarse a las reglas generales de la competencia?, ¿cómo encajan la política de impulso a la sociedad de la información y la regulación de sectores específicos como las comunicaciones electrónicas o el audiovisual?, ¿cuál es la arquitectura institucional que mejor responde a los retos a los que la sociedad y el sector se enfrentan?, ¿qué papel juega el mercado único en este ámbito, en qué estadio de su construcción nos encontramos, y cuáles son las medidas pendientes para su pleno desarrollo?.

Cierto que no somos los únicos en plantearnos tales cuestiones, y tanto la Comisión Europea, como diversas organizaciones europeas y nacionales, han intentado dar respuesta a algunas de estas preguntas desde sus respectivas experiencias y perspectivas.

Sin embargo, pensamos que existe un valor en examinar todas estas cuestiones de una forma ordenada, comprensible y guiada por el único propósito del mejor desarrollo de la sociedad y de un sector que, cada día más, la soporta, como es el de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Esto es precisamente lo que este nuevo cuaderno del Gretel pretende aportar: una visión crítica, pero constructiva, sobre cuáles son los verdaderos retos a los que nos enfrentamos y cómo debemos afrontarlos. Esperamos que, de esta manera, se arroje verdadera luz en un proceso de revisión que comenzó el año 2006 y que se extenderá previsiblemente hasta 2010.

Este cuaderno es también especial por ser el último de la etapa Gretel 2003-2007, pero, al mismo tiempo, es el primero de una nueva etapa en la que las cuestiones anteriormente planteadas requerirán mejores y más detalladas respuestas. Por tanto, es buen momento para reflexionar al respecto. También es el momento más adecuado para agradecer al Gretel su excelente trabajo, profesional, desinteresado y abierto, durante todos estos últimos años.

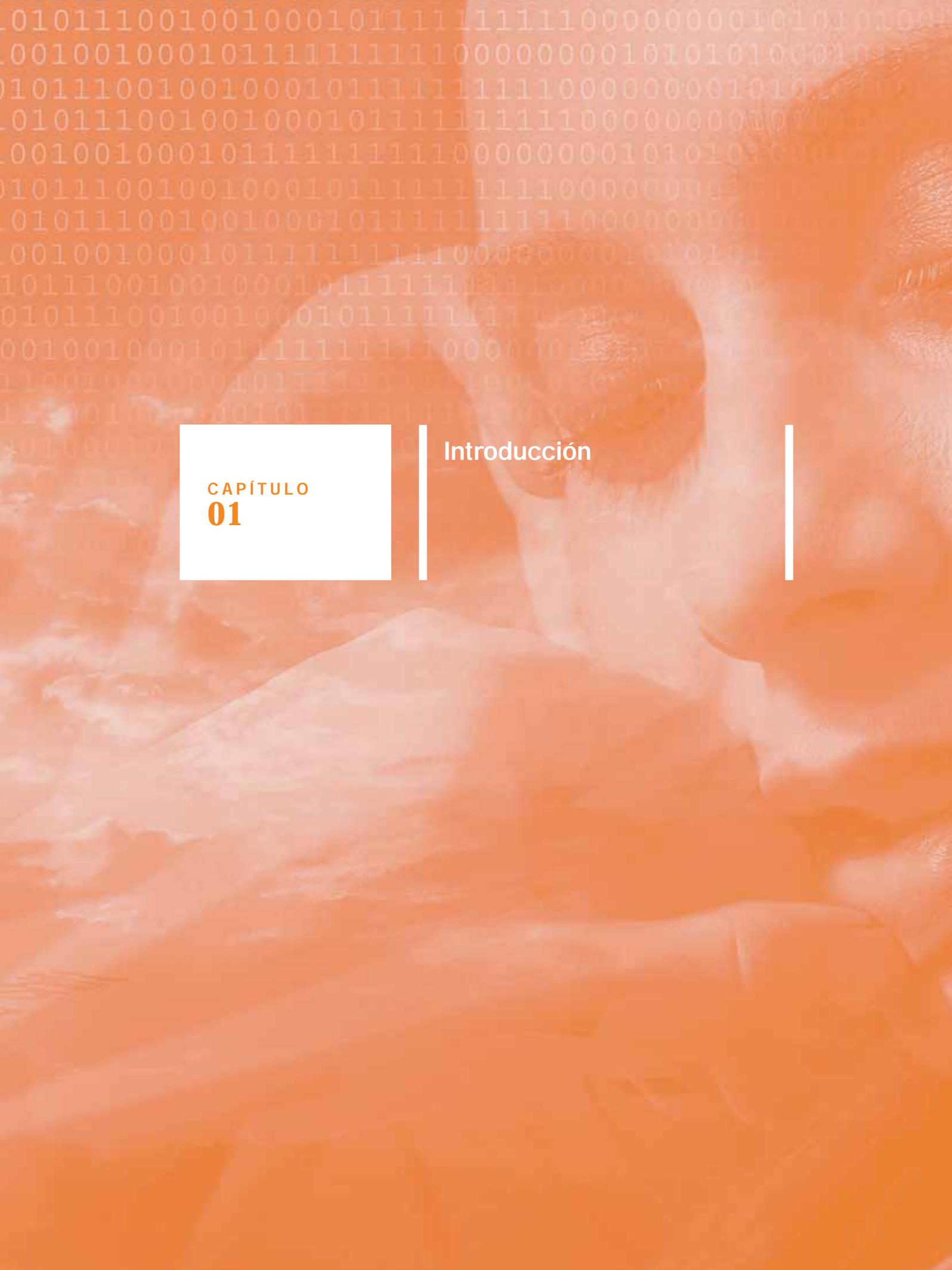
Enrique Gutiérrez Bueno

Decano Presidente del COIT / AEIT

Presidente de la AEIT

ÍNDICE DETALLADO

PRÓLOGO.....	7
1_INTRODUCCIÓN.....	13
2_CONVERGENCIA, MERCADO Y REGULACIÓN.....	17
3_EL MODELO ACTUAL DEL SECTOR.....	21
3.1_El marco regulador vigente.....	21
Definición de los mercados relevantes.....	22
Análisis de los mercados y determinación del peso significativo en el mercado.....	22
Imposición de obligaciones.....	23
3.2_Crítica al marco regulador vigente.....	23
El objetivo político.....	24
El marco regulador concreto.....	25
La labor del regulador propiamente dicha.....	26
La armonización en los Estados miembros.....	26
3.3_Resultados obtenidos: evolución del mercado, competencia e inversión.....	27
4_CONSIDERACIONES PARA LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO MODELO.....	37
4.1_El progreso de la sociedad de la información.....	37
4.2_El desarrollo de las redes de nueva generación.....	37
4.3_El paradigma de internet: la “red neutral”.....	38
4.4_La experiencia de otros países.....	40
5_ESCENARIOS PARA UNA POSIBLE REFORMA DEL SECTOR.....	43
5.1_Mantenimiento del marco regulador actual.....	43
5.2_Modelo de “acceso abierto”.....	44
5.3_Modelo de operadores integrados.....	44
5.4_Modelo de separación funcional o estructural.....	44
6_¿UN NUEVO MODELO? SOSTENIBILIDAD, COMPETENCIA Y “VALORES EUROPEOS”.....	49
6.1_La elección de la comisión.....	49
6.2_Claves para la elección de un modelo alternativo.....	50
COMENTARIOS GRETEL:.....	55



CAPÍTULO
01

Introducción

El proceso de convergencia tecnológica y de mercados constituye sin duda la tendencia que ha caracterizado la evolución del hipersector de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) en los últimos años. Como consecuencia de este proceso, aplicaciones y servicios innovadores comienzan a constituir una alternativa real tanto desde la perspectiva de la demanda (punto de vista de los consumidores) como desde la perspectiva de la oferta (intereses de los proveedores de servicio). En particular, la demanda de los usuarios comienza a decantarse por servicios y aplicaciones (“convergentes”) que les permitan un acceso transparente a información multimedia en diversos contextos. Esto supone una evolución de la situación actual, en que los clientes tienen una limitada movilidad “intraplataforma”, hacia un escenario marcado por la movilidad y el continuo cambio de uno a otro dispositivo o plataforma. Estas novedades no pueden por menos que afectar de manera profunda a la estructura tradicional de las industrias de las comunicaciones y del audiovisual.

En este nuevo entorno, los diversos agentes (tanto proveedores de aplicaciones, como operadores de servicios e infraestructuras, o autoridades de regulación) debaten sobre cuál sería el modelo del sector (y por tanto el marco regulador) que resultaría más apropiado. Más allá de los intereses particulares presentes en la discusión, este debate no hace sino poner en evidencia que la regulación, elemento clave en el desarrollo del sector de las comunicaciones electrónicas, debe adaptarse dinámicamente a la compleja y cambiante realidad del sector.

En cualquier caso, si bien es cierto que dicho debate se ha intensificado en los últimos tiempos, es una cuestión que ha formado parte de las agendas de trabajo

de casi todos los responsables de “orientar” el sector desde prácticamente los inicios de la “era liberalizadora”. También, claro está, de los de la Unión Europea.

De hecho, el más reciente estadio en este proceso de permanente adaptación normativa, el marco regulador de las comunicaciones electrónicas de 2002, tenía como objetivo declarado la “adaptación de la regulación al entorno convergente”. Ello se pretendía dotando a la regulación de mayor flexibilidad. Así, si el marco de 1998 había estado dominado por una serie de “reglas de juego” rígidas pero necesarias para gestionar la transición desde los monopolios nacionales a la plena competencia, se pretendía con su revisión avanzar en la implementación de una regulación más acorde con un escenario de convergencia. La pretensión era reducir la regulación sectorial para avanzar hacia las leyes generales de la competencia basadas en la intervención *ex post*. En este nuevo modelo, la principal herramienta es la definición y análisis de los llamados “mercados de referencia”, paso previo a la posible imposición de “medidas correctoras” en los casos de ausencia de competencia efectiva.

Sin embargo, cinco años después de la aprobación de las directivas, el éxito de su implementación práctica en los diversos Estados miembros resulta, cuando menos, cuestionable. De hecho, la primera ronda de definiciones y análisis de mercados no se completó hasta la primavera de 2006. Y, lo que resulta aún más importante, los criterios y resultados de estos análisis varían de forma significativa de un Estado miembro a otro.

*La regulación,
elemento clave en el
desarrollo del sector
de las comunicaciones
electrónicas,
debe adaptarse
dinámicamente a la
compleja y cambiante
realidad del sector*

Pese a esta evidencia, el proceso de adaptación normativa continúa adelante y el marco regulador de 2002 ya se encuentra bajo escrutinio y reforma. De hecho, el proceso de revisión dio comienzo con una primera consulta pública lanzada a finales de noviembre de 2005¹ y el lanzamiento de las nuevas propuestas de

directivas está previsto para finales de 2007. De nuevo, “convergencia” es el término clave. Convergencia cada vez más presente. La desaparición de las fronteras entre mercados anteriormente estancos se hace más evidente, y por tanto lo es la necesidad de establecer una regulación coherente con este nuevo escenario caracterizado principalmente por la movilidad, la banda ancha y el acceso a contenidos y aplicaciones. Todo ello en un marco de competencia global y con el obligado objetivo del beneficio de la sociedad en su conjunto.

A juzgar por los primeros documentos presentados por la Comisión, la reforma será puntual y moderada, dejando de lado la crítica del modelo global

De nuevo, pues, es momento para reflexionar acerca de qué políticas necesita o prefiere la Unión Europea. Parece, no obstante, a juzgar por los primeros documentos presentados por la Comisión, que la reforma será puntual y moderada, dejando de lado la crítica del modelo global. ¿Es esto lo más oportuno? Desde luego, un debate previo sobre la pertinencia del modelo en sí, en vez de centrarse directamente en determinados temas susceptibles de corrección, no acarrearía ningún perjuicio. Antes bien, probablemente sacara a la luz problemas complejos que la regulación (la política) europea habrá de afrontar antes pronto que tarde, como son compatibilizar los incentivos a la inversión de los operadores con un nivel de competencia efectivo, asegurar la sostenibilidad y el atractivo del sector de las comunicaciones electrónicas con un nivel de regulación específica mínimo que deje margen de maniobra suficiente a las iniciativas empresariales, o definir cuál es el marco institucional que soportará un verdadero mercado único de las comunicaciones electrónicas en Europa.

Es el objetivo de este cuaderno, en el que se pretende analizar las cuestiones estructurales que afectan al desarrollo de un modelo sostenible del sector de la información y las comunicaciones. Partiendo del estudio de la situación presente, se investigan las fortalezas y debilidades del modelo actual y se apuntan cuáles son los ingredientes, específicamente “europeos”, de una solución a los dilemas anteriores, recono-

ciendo la realidad de nuestro sector, de nuestros agentes, de nuestros mercados y de nuestra sociedad. Por último, se llega a una serie de conclusiones sobre las dificultades y oportunidades en el previsiblemente lento y complejo paso desde el actual modelo a un, probablemente necesario, nuevo esquema.

(1) Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services including review of the Recommendation on relevant markets. Disponible en http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/info_centre/documentation/public_consult/index_en.htm#review.

CAPÍTULO
02

Convergencia, mercado
y regulación

Aparentemente, la industria de los servicios de telecomunicación se mantuvo básicamente inalterada durante los dos cuartos centrales del siglo XX. Pero más allá de esa primera impresión, lo cierto es que el germen de los cambios que vendrían más tarde, iba creciendo lentamente. En efecto, los avances en conmutación, transmisión y señalización minaban lentamente los argumentos que sostenían los defensores del monopolio natural al reducir los costes de las redes, eliminar problemas de capacidad y disminuir muchas de las economías de escala tradicionales. La introducción paulatina de estas mejoras e innovaciones acabó posibilitando formas de ofrecer los servicios de telecomunicación antes inviables.

En la base de todos estos desarrollos se encuentra la digitalización, que supuso una auténtica revolución en el uso y tratamiento de la información: no sólo representó una mejora de la forma de “producir” los servicios de telecomunicación sino que la digitalización es también y sobre todo una “innovación de producto”. Al uniformizarse el manejo de las diferentes señales comenzó a hacerse viable su transmisión a través de sistemas alternativos. Esto implica que los medios de transmisión abandonaron su carácter de infraestructura dedicada y exclusiva para convertirse potencialmente en soportes sobre los que transportar de forma genérica cualquier información, y aptos, por tanto, para brindar diferentes servicios.

Este es el fundamento básico que ha permitido la transformación del sector de las telecomunicaciones, transformación en la que siempre ha sido visible una banderola en que aparece escrita la palabra “convergencia”. Muy especialmente en la última década, convergencia es el término *fetiché* del sector de las telecomunicaciones.

Pero no es fácil determinar lo que realmente significa y lo que de verdad implica la convergencia. Es común que la convergencia se identifique con el acercamiento de los sectores de telecomunicación, del audiovisual y de las aplicaciones informáticas. Se olvida, así, que hay otros movimientos: más amplios, alcanzando a la industria de los contenidos, o más restringidos, internos a cada industria (de los que el ejemplo más analizado es la “convergencia fijo-móvil”).

Se olvida también que la convergencia es, sin duda, un fenómeno multifacético. Intentando introducir orden en los diferentes movimientos de transformación se han propuesto diferentes clasificaciones. Algunos autores distinguen entre convergencia tecnológica, de mercado y organizativa; otros hablan de convergencia de redes, servicios y comercial; por último, su puede distinguir² entre la convergencia de tecnologías, la de negocio, la de mercado y la de la regulación. Se puede incluso hablar de una convergencia en las políticas públicas dedicadas al hipersector de la información y las comunicaciones.

La conclusión más importante que se extrae observando estas clasificaciones es que la convergencia no es una cuestión exclusivamente tecnológica, lo que no resulta extraordinario, pues son las condiciones del mercado, definidas de manera amplia, las que dictaminan el éxito o el fracaso de todo progreso tecnológico o, al menos, el ritmo con el que se produce su adopción. Lo anterior es especialmente cierto si existen agentes que pueden hacer uso de su poder de

*No es fácil
determinar lo
que realmente
significa y lo que de
verdad implica la
convergencia*

(2) Véase esta orientación ya en GRETEL 1998.

mercado. Si, además, precisamente como consecuencia de esta posible imperfección de la competencia, el mercado está intervenido o regulado, la regulación será la fuerza última que encauce o disperse los movimientos en pro o en contra del fenómeno.

Cabe, no obstante, matizar la afirmación anterior: parece ciertamente arriesgado el mantener que la política sectorial, y por tanto la regulación del sector, se mantiene ajena a la situación de los mercados o se diseña de manera independiente de cuál sea el comportamiento de los actores en ellos intervinientes.

CAPÍTULO
03

El modelo actual del sector

3.1 El marco regulador vigente

La colección de cuadernos de Gretel incluidos en la serie *El nuevo marco europeo de las comunicaciones electrónicas y su implantación en España*³ ofrece una descripción precisa y detallada de la legislación europea y de su consiguiente transposición al ordenamiento español.

Conviene ahora, sin embargo, y a los efectos de su posterior crítica, recordar las principales líneas que rigen este marco regulador.

El procedimiento se inició con la llamada “Revisión de 1999”⁴, en la que se pretendía afrontar, casi recién completada la primera normativa preparada para la apertura de los mercados en 1998, la “adaptación de la regulación al entorno convergente”. El resultado del largo proceso de reforma fueron seis normas, publicadas en 2002, que forman el actual marco regulador para las “comunicaciones electrónicas”⁵: una Directiva marco⁶, cuatro Directivas específicas (de autorización⁷, de acceso⁸, de servicio universal⁹ y sobre protección de datos¹⁰) y una Decisión (espectro radioeléctrico¹¹).

La idea subyacente en la reglamentación de 2002 es la confianza que se deposita en las reglas generales de defensa de la competencia. Una vez acotados los mercados, el nivel de intervención se determina, siguiendo el principio de proporcionalidad, tras analizar el grado de competencia efectiva alcanzado en dicho mercado y su evolución prospectiva.

En función del resultado de este análisis, pueden darse dos situaciones que serán tratadas de una manera claramente distinta:

- Existencia de competencia efectiva en un determinado mercado: se aplicarán *ex post* las medidas generales *anti trust* si es que en el futuro es preciso afrontar abusos de posición de dominio o situaciones que pudieran poner en peligro el escenario de competencia.
- Existencia de competencia inmadura e insuficiente en el mercado: la correspondiente Autoridad Nacional de Regulación (ANR) impondrá *ex ante* obligaciones a los operadores considerados como poseedores

(3) Cuaderno 1: Análisis de la nueva regulación europea de las comunicaciones electrónicas.

Cuaderno 2: La transposición del nuevo marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas en España.

Cuaderno 3: Revisión de la definición y análisis de los mercados de referencia.

Todos ellos fueron publicados durante 2004.

(4) Comunicación de la Comisión, de 10 de noviembre de 1999. «Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados. Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones». COM(1999) 539.

(5) A pesar de este título más amplio y de que la convergencia entre sectores era la guía para la renovación, el audiovisual, manteniendo la tradición histórica, queda fuera de este marco.

(6) Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

(7) Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

(8) Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.

(9) 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.

(10) Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas.

(11) Decisión 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea.

La idea subyacente en la reglamentación de 2002 es la confianza que se deposita en las reglas generales de defensa de la competencia

de poder significativo en el mercado (PSM), previa justificación de su decisión, obligaciones. Estas obligaciones estarán sometidas a revisión, de forma que podrían ser modificadas o eliminadas en posteriores análisis, si se observa que el objetivo de alcanzar una competencia efectiva sostenible ya ha sido conseguido.

Sintetizando, son tres las etapas que sigue ahora el procedimiento de actuación de las ANR. El acierto en la aplicación de las normas en cada una de estas etapas es factor crítico para el éxito de la implantación de este marco:

- Identificación y definición de los mercados susceptibles de ser regulados (mercados relevantes).
- Análisis de cada uno de los mercados relevantes y determinación de la existencia o no de operadores con PSM.
- En los casos que así lo requieran, imposición de remedios/obligaciones acordes con el problema de competencia detectado.

Para llevar a cabo las dos primeras tareas, las ANR deben aplicar la metodología empleada por los organismos que velan por la competencia general en los mercados, es decir, por las denominadas Autoridades Nacionales de la Competencia (ANC), lo que incluye la necesaria coordinación entre ambas autoridades.

Definición de los mercados relevantes

El enfoque cambia radicalmente respecto al marco regulador precedente en el que se habían “predefinido” cuatro mercados: telefonía fija, telefonía móvil, interconexión y circuitos alquilados. En el ordenamiento de 2002 se establece de modo genérico que las ANR identificarán los mercados de acuerdo con las prácticas habituales seguidas en el Derecho de la competencia.

No obstante lo anterior, la Directiva marco encomendaba a la Comisión en su artículo 15 la identificación de aquellos mercados de productos y servicios en los que podría estar justificada la regulación *ex ante*. La Comisión Europea cumplió con el mandato de la Directiva con la publicación de una Recomendación en febrero de 2003¹².

La Recomendación identificó dieciocho mercados, once de los cuales son mayoristas y los siete restantes minoristas. Sin embargo, puesto que se trata de un instrumento jurídico de carácter no vinculante (Recomendación), las ANR han podido adaptar este listado a sus circunstancias nacionales. El artículo 15 de la Directiva marco también exigía a la Comisión la elaboración de unas directrices sobre análisis de los mercados y evaluación del PSM; se publicaron en el Diario Oficial de 11 de julio de 2002¹³. Este documento incluye un apartado dedicado a describir los criterios que habrán de seguir las ANR para acotar los mercados por productos o servicios (agrupando todos aquellos suficientemente intercambiables tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda) y para determinar su dimensión geográfica.

La libertad de decisión de las ANR nacionales no es absoluta: en caso de discrepancia con la relación incluida en la Recomendación, la nueva definición necesita la autorización previa de la Comisión¹⁴.

Análisis de los mercados y determinación del peso significativo en el mercado

Como regla general, el análisis de los mercados y la evaluación del PSM debe ser acorde con los principios del Derecho de la competencia. Más en particular debe estar orientado por las directrices publicadas por la Comisión en julio de 2002, ya citadas en el apartado anterior.

En los mercados definidos con arreglo al marco regulador de 1998, las ANR debían designar una empresa como poseedora de PSM cuando su cuota de mercado superara el 25 %, teniendo la posibilidad de eludir este mínimo en determinadas circunstancias (tomando en consideración la capacidad de la empresa para influir en el mercado).

Frente a esta definición casi inflexible del umbral, ahora se establece una nueva definición de PSM equi-

(12) Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. 2003/311/CE.

(13) Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. 2002/C 165/03 (DOCE de 11 de julio de 2002).

(14) Según el artículo 7.4 de la Directiva marco, con objeto de consolidar el mercado interior.

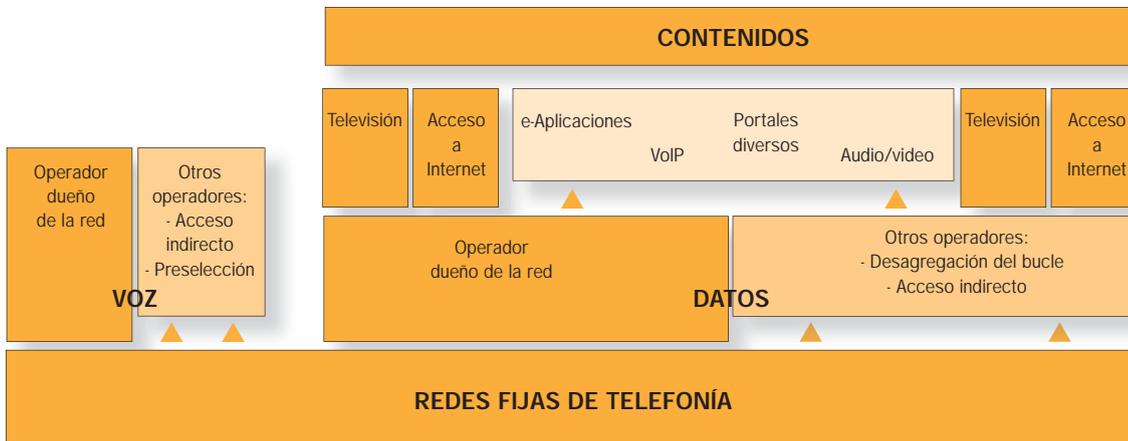


Figura 1. Cadena de valor en las redes fijas de telefonía

Fuente: Elaboración propia

valente a la de dominancia, tal como se aplica en la práctica *anti trust*. Las directrices de la Comisión subrayan que la existencia de una posición dominante no puede determinarse exclusivamente sobre la base de una elevada cuota de mercado. Se sugiere que las ANR deben acometer un análisis global y pormenorizado de las características económicas del mercado pertinente antes de sacar conclusiones en cuanto a la existencia de PSM.

Se ofrece una larga lista de criterios que pueden emplearse para medir la capacidad de una empresa para comportarse “en medida apreciable con independencia de sus competidores, clientes y consumidores”: envergadura global de la empresa, control de una infraestructura no reproducible fácilmente, superioridad tecnológica, acceso fácil o privilegiado a los mercados financieros o a recursos de capital, diversificación de productos o servicios (permitiendo, por ejemplo, el “empaquetamiento” de servicios), economías de escala, economías de alcance, integración vertical, red de distribución y venta muy desarrollada, ausencia de competencia potencial, obstáculos a la expansión. La posición dominante puede derivarse de una combinación de estos criterios, aunque considerados uno por uno no resulten necesariamente determinantes. Siempre habrán de tenerse en cuenta las características particulares del mercado pertinente.

Imposición de obligaciones

Cuando una ANR llegue a la conclusión de que un mercado es realmente competitivo, no impondrá

ninguna obligación e incluso, en caso de existir, suprimirá las que hubiera.

Por el contrario, determinar que en el mercado no existe competencia efectiva equivale a determinar que existe posición dominante y ello conlleva, necesariamente, a la imposición de obligaciones a las empresas designadas como poseedoras de PSM. La aplicación de las medidas correctoras no está predeterminada (como sucedía en el marco anterior) sino que las ANR disponen de un “menú” de posibles remedios que habrán de ajustar a cada caso concreto. La intervención se graduará de acuerdo con los resultados del análisis del mercado, siempre con el requisito mínimo de establecer “al menos una” obligación. Existe el objetivo explícito de ir minorando el grado de intervención a medida que a competencia avance.

3.2 Crítica al marco regulador vigente

Entendida en sentido amplio, la regulación se articula, o debería articularse, en tres diferentes niveles que son, de arriba hacia abajo:

- Elección política de los objetivos deseados y consecuente determinación de los principios reguladores básicos.
- Construcción detallada del marco regulador conforme con los principios básicos.
- Implementación práctica del marco: interpretación de las normas (en su caso), control de su cumpli-

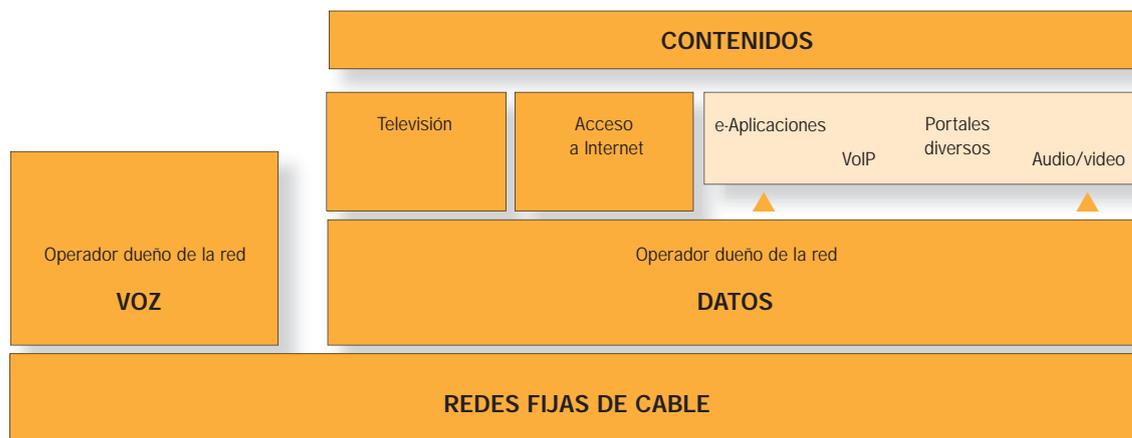


Figura 2. Cadena de valor en las redes fijas de cable

Fuente: Elaboración propia

miento e imposición de medidas correctoras necesarias.

A estos tres niveles, habría que añadir en el caso europeo uno más, entre el segundo y el tercero, que tendría en cuenta la necesaria transposición de las directivas en cada Estado miembro y la oportuna coordinación entre los reguladores.

Esta división se aplica a continuación al marco regulador europeo sobre comunicaciones electrónicas analizando en cada uno de estos niveles el acierto o las posibles disfunciones, cinco años después de la aprobación de las últimas Directivas y casi diez años después de la liberalización del sector.

El objetivo político

La principal preocupación del legislador europeo, en el momento de la aprobación del marco actual, seguía siendo el progreso de la competencia, progreso que habría de traducirse para los usuarios en mejores servicios y precios menores.

¿Y cómo se pretendía impulsar la competencia? Por una doble vía: a través de la competencia en servicios pero también a partir de la competencia que se genera por la construcción de infraestructuras¹⁵. En efecto, por un lado se insistía en una competencia en servicios que se desarrolla con rapidez, al menos en las partes más rentables del mer-

cado. Pero, del otro, se mantenía la idea de que, una vez que los operadores alternativos hubieran alcanzado una masa crítica de usuarios, y con un hábil manejo de incentivos reguladores, se desarrollaría una “inversión escalonada” que permitiría en el medio plazo el desarrollo de infraestructuras paralelas que darían paso a una competencia más firme y estable.

Sin embargo, la realidad parece haberse encargado de demostrar la difícil compatibilidad, en la práctica, entre ambos modelos de competencia. Los avances tecnológicos han revitalizado a las infraestructuras existentes, dotándolas de una capacidad para ofrecer servicios muy superior a la esperada al comienzo de la liberalización. Y aunque es cierto que ese mismo desarrollo tecnológico pone al alcance de los operadores opciones cada vez más sencillas y eficientes para el despliegue de redes, los costes hundidos asociados siguen siendo muy considerables. Si a todo lo anterior unimos la incertidumbre sobre el comportamiento de los mercados y la competencia (siquiera potencial) existente, el resultado es que un buen número de operadores parecen cómodos con un modelo de competencia basada en servicios¹⁶.

(15) De hecho, el artículo 8.2 de la Directiva Marco establece que “Las autoridades nacionales de reglamentación fomentarán la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados, entre otras cosas [...] promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructura y fomentando la innovación”.

(16) Según el 12º informe de la Comisión Europea, el “acceso directo” a proveedores alternativos sólo era utilizado por el 10,4% de los suscriptores de la UE15. En dicho acceso directo se incluyen las ofertas en que el operador alternativo hace uso de infraestructuras propias o solicita la desagregación del bucle del operador dominante.

La principal preocupación del legislador europeo, en el momento de la aprobación del marco actual, seguía siendo el progreso de la competencia

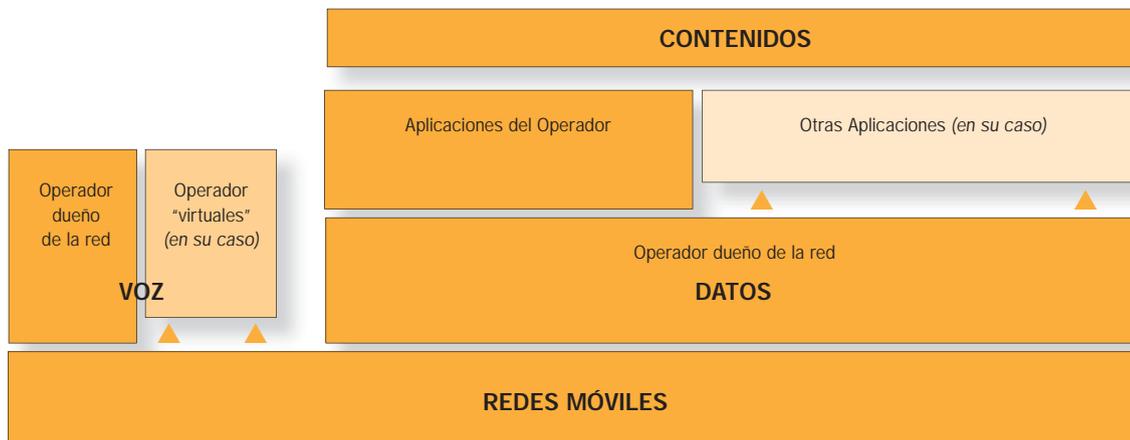


Figura 3. Cadena de valor en las redes móviles

Fuente: Elaboración propia

El marco regulador concreto

Como se ha visto, el ordenamiento aprobado en 2002 aligera el peso de la regulación sectorial para avanzar en el empleo de herramientas generales del derecho de la competencia. El derecho de la competencia realiza un control *ex post* de los mercados, para lo que se hacen necesarios la definición y posterior análisis de los llamados “mercados de referencia”.

Este enfoque más flexible parecería más acorde con un escenario convergente en que los agentes modifican y adaptan dinámicamente sus intereses y sus estrategias. Sin embargo, se compagina mal con una competencia basada en servicios en que es requisito *sine qua non* la garantía (*ex ante*) del acceso de otras compañías a las infraestructuras existentes. Garantía a la que, además, difícilmente se le puede poner un límite en el tiempo salvo, claro está, que se exija el paso a la competencia mediante infraestructuras propias¹⁷, o se delimite el tipo de infraestructuras objeto de regulación.

A este problema se suma un segundo, no menos trascendente. Pese a que el principio de neutralidad tecnológica es aireado en los preámbulos de las normas y en las declaraciones de intenciones, el desarrollo más detallado de las “reglas del juego” establece claras asimetrías entre las diferentes infraestructuras: redes telefónicas fijas, redes de cable y redes móviles son tratadas con distintos raseros. Las siguientes figuras muestran el resultado de la aplicación de este modelo regulador: el número y posición de los agentes presentes en las cadenas de valor varían considerablemente dependiendo de si se trata de las “redes históricas” o de los diferentes tipos de “redes nuevas” (cable y móviles).

La desigual presión establecida por la regulación, bastante distante de la neutralidad tecnológica, está supuestamente justificada, aunque nunca se reconozca explícitamente, por el distinto grado de despliegue y por el distinto origen de las redes. Esta situación parece más y más difícil de mantener a medida que las barreras entre unos y otros tipos de operadores especializados se difuminan. De hecho parece estarse configurando una tendencia, desde luego igualmente muy poco neutral tecnológicamente, que distingue entre las redes históricas (“heredadas”) y los despliegues de nuevas redes; es el tratamiento que recibirán estas nuevas redes el que presenta las mayores incertidumbres.

Se compagina mal con una competencia basada en servicios en que es requisito sine qua non la garantía (ex ante) del acceso de otras compañías a las infraestructuras existentes

(17) Estas ideas fueron puestas de manifiesto por la Comisaria europea para la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación, Viviane Reding: antes de que en su discurso se colara el convencimiento del éxito obtenido por el marco de 2002, convencimiento que se manifiesta en intervenciones algunos meses posteriores: “Lo que se ha observado desde la implementación del marco es un desarrollo de la competencia en servicios. Esto puede ser considerado un éxito de estas directivas. Pero también se ha puesto de manifiesto que la competencia es más intensa cuando hay competencia vía infraestructuras, ¿Proporciona el marco regulador las mejores herramientas para impulsar este tipo de competencia? ¡Tengo miedo de que la “inversión escalonada” esté perdiendo algunos peldaños! Con el crecimiento de los servicios basados en el protocolo IP, el aspecto crucial para la competencia será la conexión de banda ancha de los usuarios. Todo el resto de los servicios dependerá de este acceso. Así que este es el nuevo foco para impulsar la competencia en las comunicaciones electrónicas. Si no logramos competencia en este acceso, es posible que debamos regular por los restos, lo que no es ciertamente mi intención. Creo firmemente que la regulación específica aplicada al sector puede y debe ser retirada gradualmente cuando se alcance una competencia eficiente y sostenible en los mercados”. Véase su discurso, dictado en el “Europe at High Speed: Growth and the Information Economy”. Fibre-To-The-Home Council. Viena, 26 de enero 2006. Disponible en <http://ec.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/40&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

La labor del regulador propiamente dicha

La transposición de las directivas a los ordenamientos nacionales fue, en muchos casos, tardía. La fecha tope para la transposición del paquete de directivas 2002 a las legislaciones nacionales de los Estados Miembros era el 25 de julio de 2003. Sin embargo, un buen número de países no cumplieron esta fecha. De hecho, Grecia, el último país en hacer la transposición del marco, lo hizo en enero de 2006¹⁸.

Si a lo anterior se une lo prolijo del procedimiento de análisis de mercados, el resultado es que, cinco años después de la aprobación del marco regulador, el progreso de la implementación práctica en los diversos Estados miembros resulta, cuanto menos, modesto. En

junio de 2007, la mayor parte de las agencias encargadas de la tarea en los 25 estados miembros (excluyendo a Rumanía y Bulgaria) habían realizado un primer análisis de todos los mercados relevantes aunque los procedimientos no estaban concluidos. Un año y medio antes, en febrero de 2006, la Comisión Europea ya había recibido buena parte de estas notificaciones (342 mercados relevantes). Sin embargo, muchos de estos análisis se recibieron en los seis meses anteriores a esta fecha¹⁹. La propia Comisión Europea, al mismo tiempo que presionaba a los reguladores para que cumplieran con los análisis de mercado, admitía que estos procesos necesitaban considera-

bles recursos y suponían una difícil tarea adicional para las agencias reguladoras, especialmente las de los países más pequeños²⁰.

De hecho, la primera revisión de la Recomendación de la Comisión en que “sugería” los mercados relevantes estaba prevista para junio de 2004. Llegada esta fecha, la Comisión aplazó la tarea hasta fin de 2005 y, en la actualidad, inmersos ya en el proceso de reforma, *sine die*. En la nota en que se anunciaba el primer aplazamiento se exponían tres causas: el retraso de la mayor parte de los Estados en completar los análisis (y en algunos casos incluso en transponer el nuevo marco), la aparente estabilidad de los mercados, y, como consecuencia de las anteriores, la necesidad de ofrecer una panorámica estable a las ANR que, en su mayor parte, seguían trabajando en los primeros análisis.

Cinco años después de la aprobación del marco regulador, el progreso de la implementación práctica en los diversos Estados miembros resulta, cuanto menos, modesto

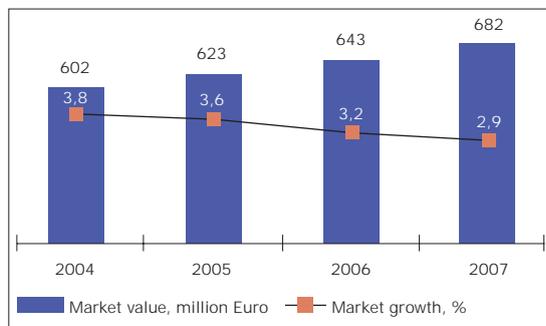


Figura 4. Crecimiento anual del mercado ICT en la Unión Europea

Fuente: EITO, 2006²¹

Un problema adicional es que el procedimiento de análisis de mercados, que otorga a los reguladores cierta flexibilidad, está limitado a identificar la existencia de poder significativo de mercado (PSM) en mercados individuales sin que se pueda entrar a analizar subconjuntos de mercados interrelacionados. Este hecho es un impedimento cuando se piensa en un sector realmente convergente.

La armonización en los Estados miembros

Los criterios y resultados de los análisis llevados a cabo por las agencias de regulación varían de forma significativa de un Estado miembro a otro. De hecho, la Comisión misma ha admitido que aunque los reguladores han definido en su mayoría los mercados de referencia de acuerdo con la Recomendación, hay un buen número de ejemplos en los cuales los mercados se han definido de forma más amplia o más restringida. Igual sucede con respecto a la aplicación de las medidas correctoras: la Comisión ha reconocido que la elección realizada y su implementación práctica

(18) Desde la entrada en vigor del ordenamiento de 2002 y hasta finales de 2006, la Comisión había abierto expediente, amparándose en el artículo 226 del Tratado de la Comunidad Europea, nada menos que a los 25 estados miembros (totalizando más de 80 casos) debido a la incorrecta transposición o implementación del marco regulador.

(19) De hecho en junio de 2005 solo se habían recibido 133 análisis de parte 13 agencias nacionales. Véase De Streef, A. (2005). “A first assessment of the new European regulatory framework for electronic communications”, *Communications & Strategies*, nº 58, pp. 141-170.

(20) Véase a este respecto el discurso de Viviane Reding “The review of the regulatory framework for e-Communications” dictado en el 1st Meeting of the Centre for European Policy Studies Taskforce on Electronic Communications, Bruselas, 15 de septiembre de 2005. Disponible en <http://ec.europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=SPEECH/05/515>.

(21) EITO (2006). *European Information Technology Observatory 2006*. EITO: Frankfurt.

difiere considerablemente dependiendo del Estado considerado²².

A todo ello se une la complicación añadida por una estructura institucional, caracterizada por la dispersión de competencias y poderes entre diversos entes, que multiplica los costes de coordinación y que ralentiza el proceso de adaptación a la realidad, altamente dinámica, del mercado. No es, entonces, exagerado afirmar que la complejidad del marco regulador, aunque reducida en términos conceptuales, ha aumentado en términos prácticos, lo que se traduce en diferencias, retardos e incertidumbres significativas sobre el resultado del proceso.

3.3 Resultados obtenidos: evolución del mercado, competencia e inversión

El sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), tomado en su conjunto, continúa creciendo en la Unión Europea, en parte por la extensión “horizontal” de las TIC en los más variados sectores de la economía. La tasa de crecimiento, que viene disminuyendo ligeramente en los últimos años, se mantiene en torno al 3% (véase la figura 4).

Las cifras globales del sector esconden las diferentes tendencias que presentan los subsectores. En un extremo, las actividades ligadas al *software* y al desarrollo de servicios IT mantienen una tendencia continuamente alcista. En el otro, el sector de las comunicaciones electrónicas, el segmento de mayor volumen dentro del sector TIC, también continúa creciendo aunque, en este caso, con tasas decrecientes (figura 5). Pese a la modestia de los incrementos se puede considerar que el sector de las comunicaciones elec-

trónicas ha entrado en una fase de cierta estabilidad tras los duros ajustes necesarios para superar la crisis de comienzo de década; así parecen reconocerlo los mercados financieros.

Sin embargo, es otra vez evidente que la agregación de los resultados puede ocultar las situaciones particulares que sacaría a la luz el análisis de cada uno de los estados miembros o de cada una de las ramas de la industria. En concreto, en este último punto, hay una clara línea de separación entre lo que ocurre en los mercados fijo y móvil. El mercado móvil sigue incrementando su negocio a una tasa cercana al 6% anual. El mercado fijo, por su parte, está compensando gracias al crecimiento de la banda ancha el declive de los ingresos por comunicaciones de voz, aún la mayor fuente de ingresos de los operadores presentes en este mercado.

¿Y cuál es la posible influencia de la regulación en esta progresión?

De nuevo con la dificultad que supone tratar de reducir una realidad poliédrica en una sola frase, se puede afirmar que, en general, la competencia avanza lo que tiene su repercusión en los precios, que han descendido o al menos no han aumentado.

Esta afirmación puede ser especialmente cierta en el caso de la telefonía fija. La figura 6 muestra cómo los antiguos monopolistas siguen perdiendo cuota de mercado.

(22) Para más detalles en relación a los resultados de los análisis de mercados de referencia, consúltese http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/article_7/index_en.htm.

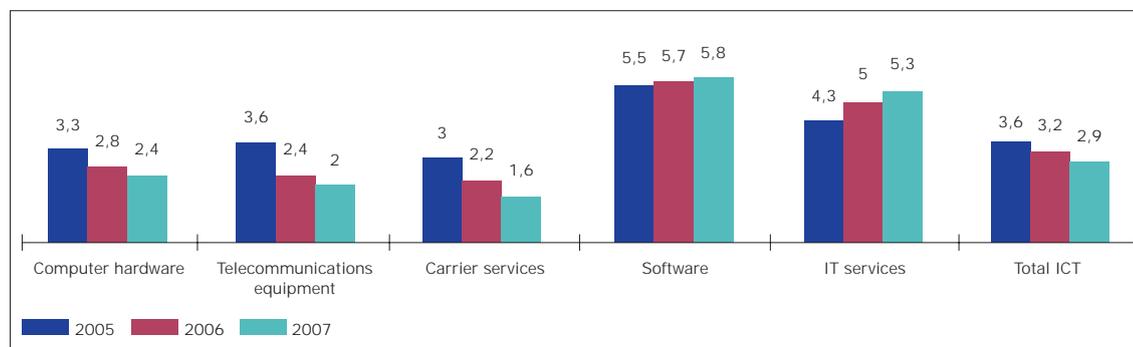


Figura 5. Crecimiento anual del mercado ICT en la Unión Europea por segmento

Fuente: EITO, 2006

En general, la competencia avanza lo que tiene su repercusión en los precios, que han descendido o al menos no han aumentado

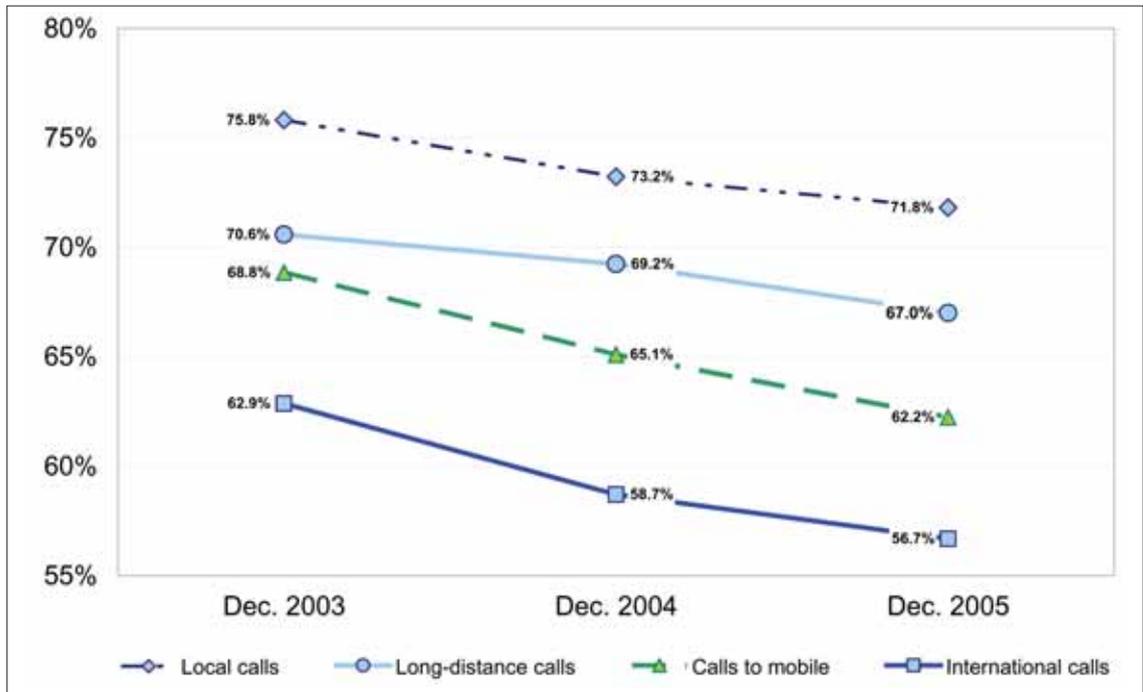


Figura 6. Cuota media de mercado de los operadores históricos en la UE15 en el mercado de voz (cuotas basadas en beneficios)

Fuente: Comisión Europea (2007)²³

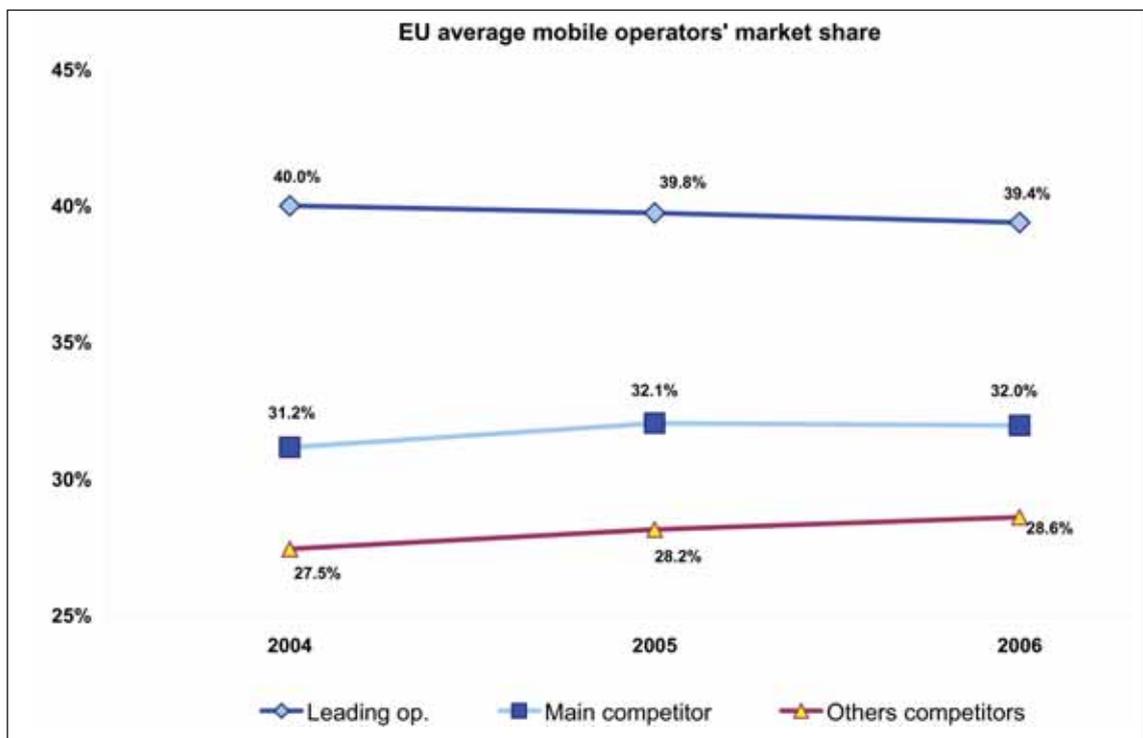


Figura 7. Cuota de mercado media de operadores móviles en la UE15 (cuotas basadas en beneficios)

Fuente: Comisión Europea (2007)



Figura 8. Líneas DSL minoristas como porcentaje del total de accesos de banda ancha

Fuente: Comisión Europea (2007)

Por lo que respecta a la telefonía móvil, la figura 7 ofrece una imagen sobre la evolución de la cuota de mercado del operador principal y de sus competidores: la competencia continúa avanzando pero muy lentamente.

En conclusión, el primero de los objetivos políticos marcados por la Comisión parece que puede consi-

derarse cumplido: la competencia en servicios progresa. Pero, ¿también la competencia basada en el despliegue de infraestructuras?

(23) Comisión Europea (2007). Regulación y mercados de las comunicaciones electrónicas en Europa 2006 (12º informe). Comunicación de la Comisión COM(2007)155. Bruselas, 29 de marzo de 2007.

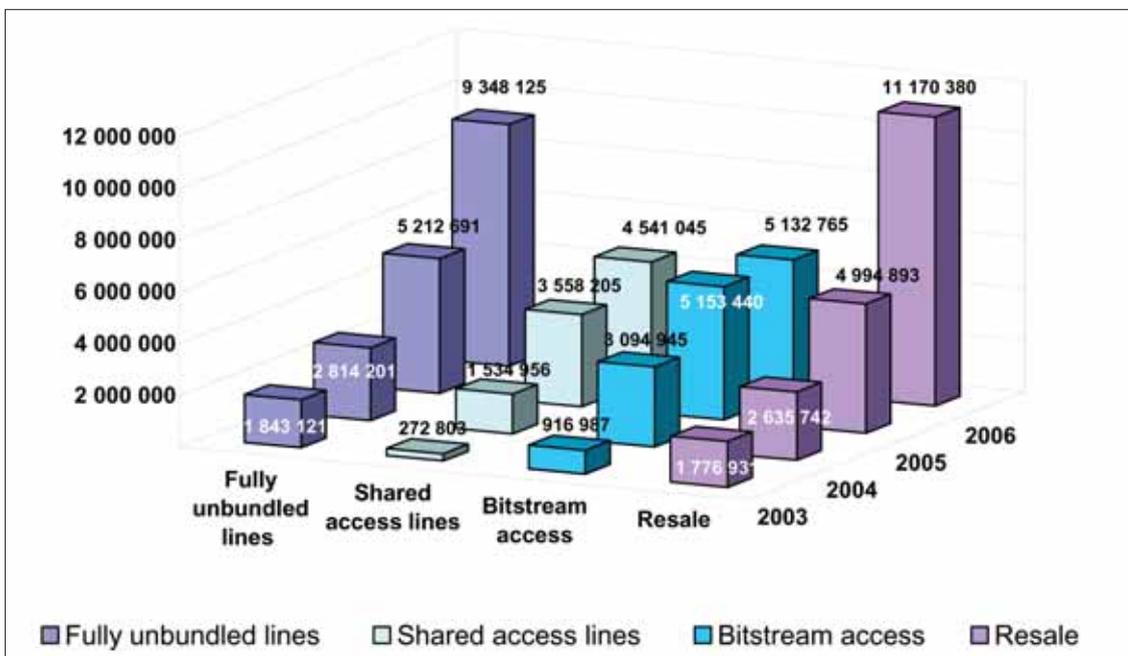


Figura 9. Modalidades de uso por otros operadores de las líneas activas de los operadores históricos.

Fuente: Comisión Europea (2007)

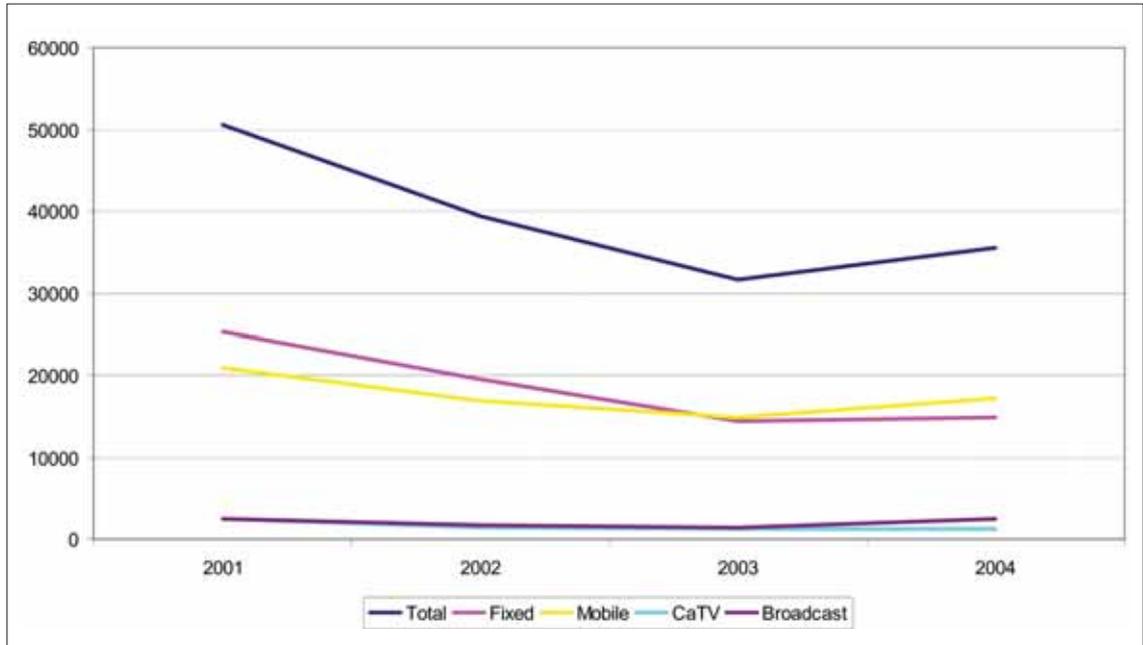


Figura 10. Evolución de la inversión en la UE25 por subsector (millones de euros, precios de 2001)

Fuente: London// Economics and PricewaterhouseCoopers (2006)

La figura 8 ofrece la evolución de ADSL frente a otras alternativas para el acceso de banda ancha. Salvo en cinco excepciones (de países de talla media o peque-

ña), en el resto de la Unión el porcentaje de accesos DSL sobre el total de banda ancha es superior al 60% y en muchos al 75%. La dominancia del mercado de

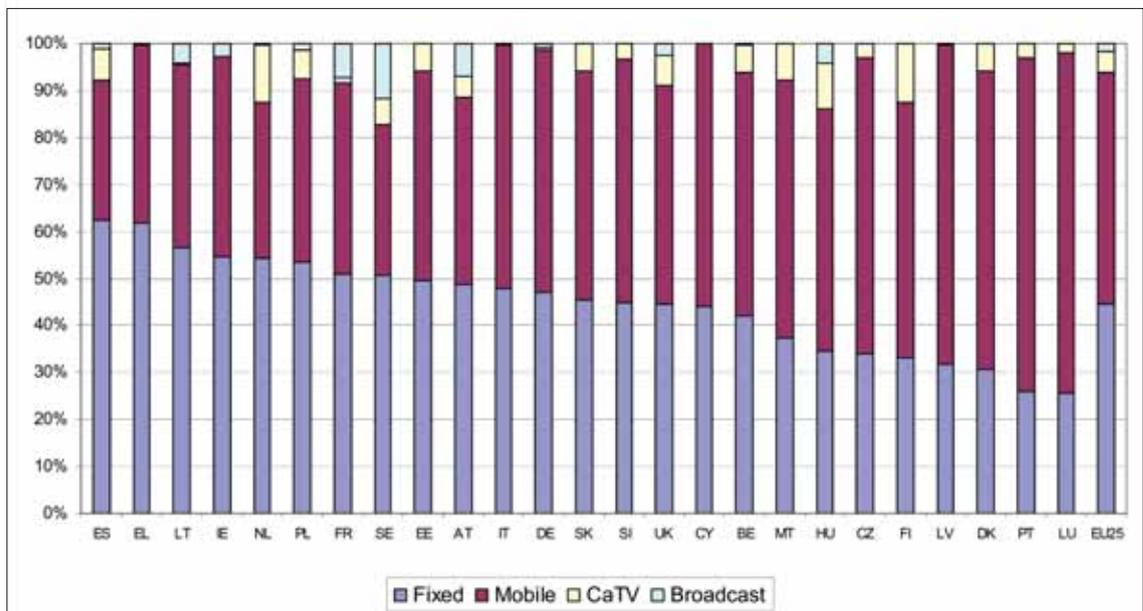


Figura 11. Composición de la inversión bruta por subsector (2001-2004, precios de 2001)

Fuente: London// Economics and PricewaterhouseCoopers (2006)

ADSL no sólo no se atenúa sino que parece reafirmarse en los últimos años.

A su vez, del total de líneas ADSL en cada país, el operador dominante mantiene en prácticamente toda la Unión al menos dos terceras partes del mercado; en nueve estados más del 80%.

Y por último, para completar la imagen del mercado de banda ancha, en la figura 9 se observa que si bien el número de bucles desagregados ha comenzado a crecer (superando el letargo que siguió a la publicación de la norma que obligaba a la desagregación del bucle), no es ni mucho menos la opción mayoritariamente elegida por los operadores alternativos, operadores que, en muchas ocasiones, eligen modos de utilización de la red del operador dominante que les suponen menos (o directamente ninguna) inversión previa.

De hecho, mientras que en 2003 representaba el 38.32% de los casos, en 2006 había caído más de siete puntos porcentuales, hasta el 30.96%.

Es decir, la competencia basada en redes propias está muy lejos de los niveles de la competencia en servicios. La “inversión escalonada” en que la Comisión esperaba que entraran los nuevos operadores no tiene su reflejo en el mercado. La siguiente pregunta sería entonces: no tiene reflejo porque estos operadores no están efectivamente invirtiendo o porque, aunque sí lo están haciendo, necesitan tiempo para completar sus despliegues y atraer a los clientes?

La inversión total en el sector tocó fondo en 2003 y en 2004 ya mostraba síntomas de recuperación (figura 10)²⁴. En ese año la inversión en los mercados del móvil ya superó a la de los mercados “históricos” y de hecho se puede afirmar que el cambio de la tendencia general es debido básicamente al esfuerzo inversor de los operadores móviles. El cable, por su parte, se mantenía en unos niveles de inversión exiguos, sin ofrecer muestras de recupe-

(24) Como se dice en la fuente de la figura, los datos pertenecen a un informe publicado en julio de 2006. A fecha de publicación, no parecen existir datos de inversión más actualizados. La propia Comisión Europea utiliza estos datos en la Comunicación de 2006 en que avanza cuál será su propuesta de revisión del marco regulador.

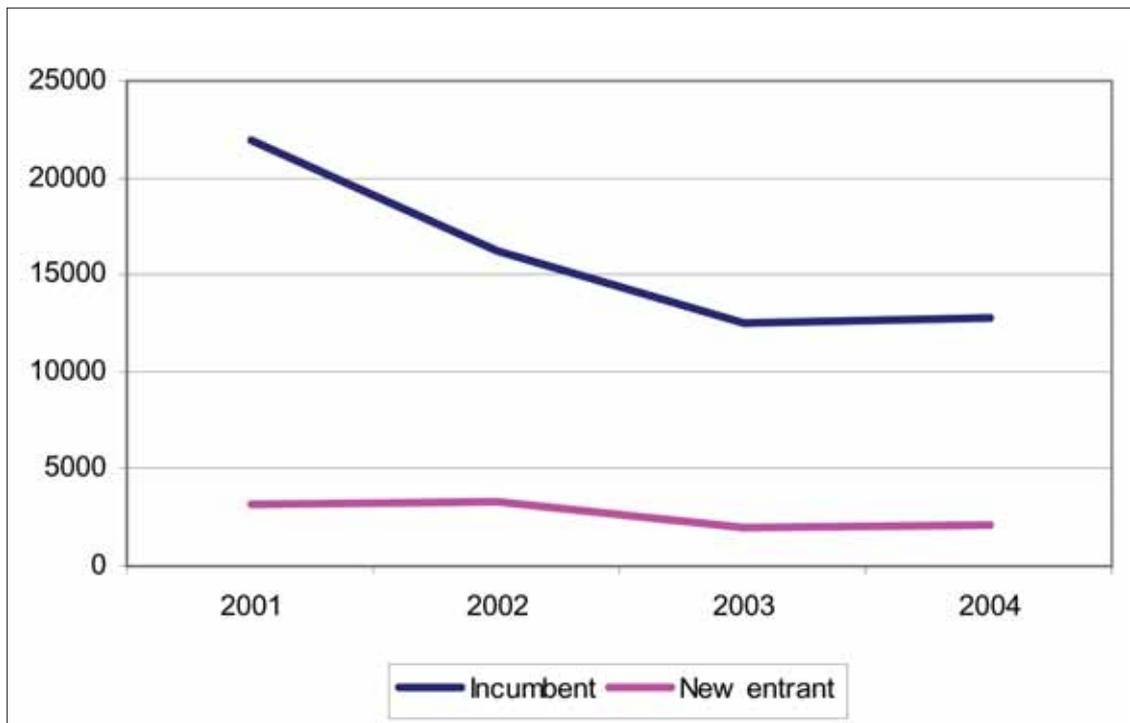


Figura 12. Inversión de los operadores dominantes y de los nuevos entrantes en el subsector de telefonía fija (millones de euros, precios de 2001)

Fuente: London// Economics and PricewaterhouseCoopers (2006)

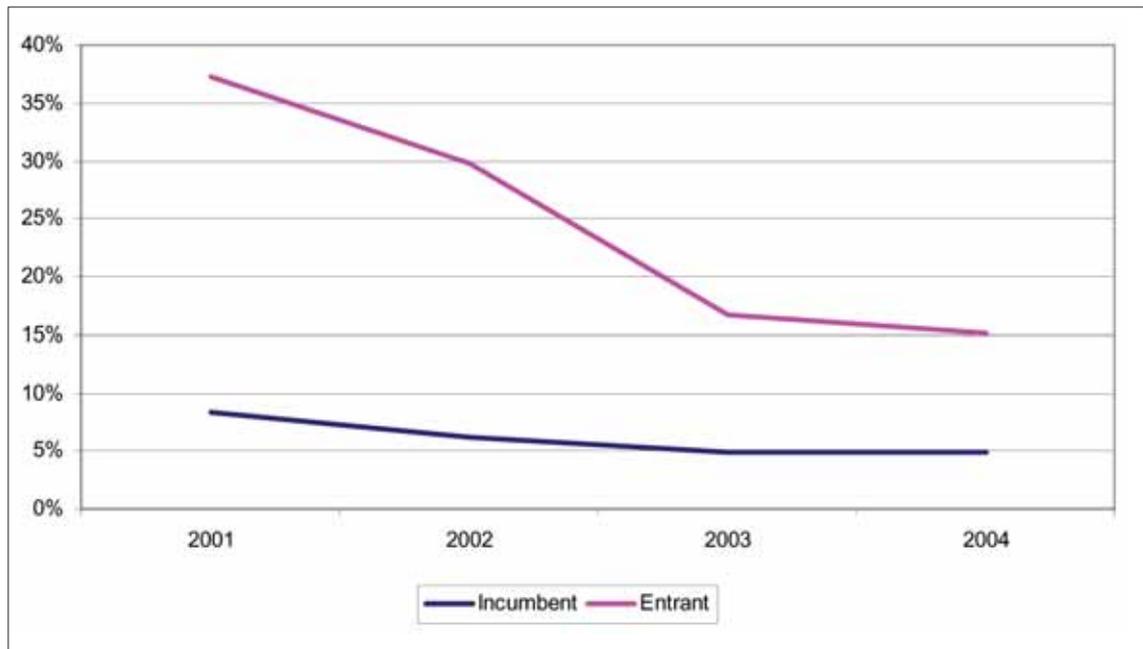


Figura 13. Inversión de los operadores dominantes y de los nuevos entrantes en telefonía fija, expresada como porcentaje de los beneficios

Fuente: London// Economics and PricewaterhouseCoopers (2006)

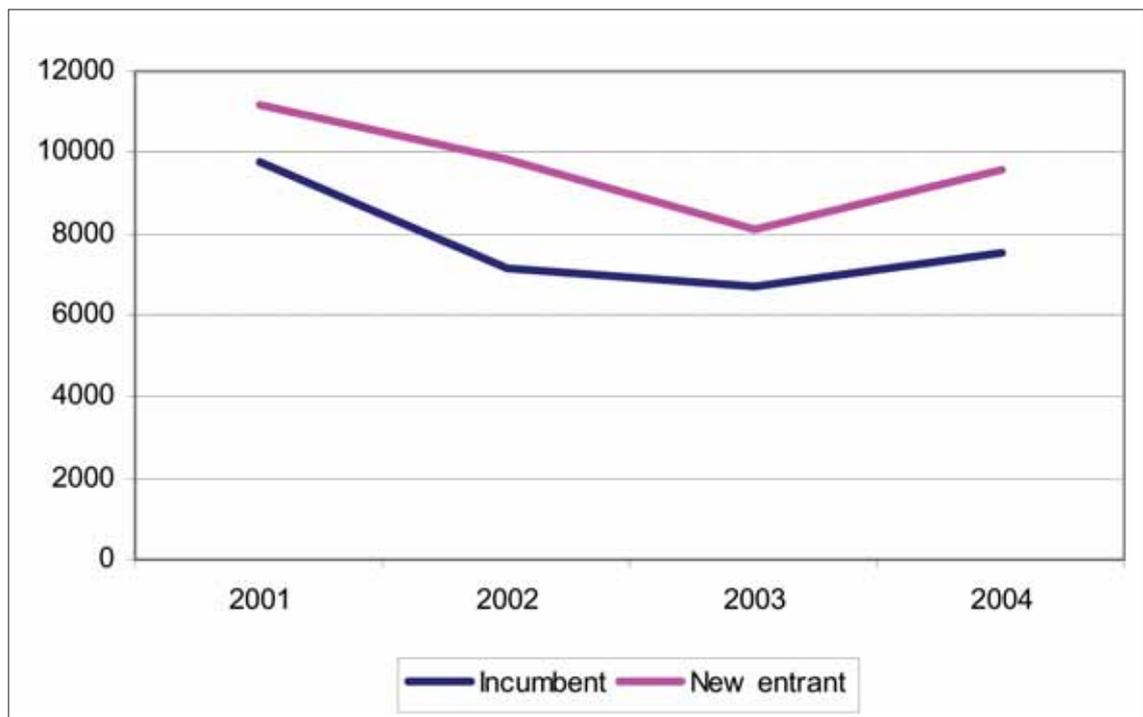


Figura 14. Inversión total de los operadores líderes y de los nuevos entrantes en el subsector de telefonía móvil (millones de euros, precios de 2001)

Fuente: London// Economics and PricewaterhouseCoopers (2006)

ración. Curiosamente, si se suman las cantidades del cuatrienio 2001-2004, periodo inmediatamente posterior al desplome bursátil de las empresas del sector, España es el país en que, en términos relativos, una mayor parte de la inversión se ha destinado a las redes ligadas a la telefonía fija (figura 11).

Pero más interesantes todavía son las figuras 12 y 13 en que se detalla la inversión (de nuevo sumando los datos de 2001 a 2004) de los diferentes agentes presentes en el subsector de la telefonía fija (fácilmente se comprende que las inversiones están básicamente ligadas al despliegue de accesos de banda ancha). En términos absolutos los operadores históricos invirtieron unas cuatro veces más que sus competidores. Cuando se considera el porcentaje de inversión sobre ingresos, los operadores alternativos invierten unas tres veces más que los operadores dominantes pero, mientras que estos segundos mantienen bastante estable su inversión, los alternativos han reducido su esfuerzo inversor año tras año (al inicio del periodo, en 2001, el factor de multiplicación era aproximadamente siete).

La situación en los mercados del móvil (figura 14) es diferente, con los nuevos entrantes invirtiendo cantidades que superan a las del operador dominante y con tendencia al alza en ambos casos.



CAPÍTULO
04

Consideraciones para la
definición de un nuevo
modelo

4.1 El progreso de la sociedad de la información

Es evidente que el sector de las comunicaciones electrónicas es el pilar básico sobre el que se sustenta la sociedad de la información. Por tanto, asegurar unas condiciones de contorno que beneficien el desarrollo efectivo de este sector ha sido y es un objetivo estratégico de alto nivel en todas las estrategias europeas que pretenden impulsar el desarrollo de la sociedad de la información.

Más en concreto, de acuerdo con el Plan de Acción eEurope 2005²⁵, “un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos” debería haber hecho posibles los objetivos condensados en el *leitmotiv* del plan: “una sociedad de la información para todos”. Su sustituto, i2010²⁶, propugna “un Espacio Único Europeo de la Información que ofrezca comunicaciones de banda ancha asequibles y seguras, contenidos ricos y diversificados y servicios digitales”.

El mismo plan i2010 dice que “la convergencia digital exige la *convergencia política* y una voluntad de adaptar los marcos reguladores cuando resulte necesaria para que sean coherentes con la economía digital emergente”. Y es que, sin duda, el modelo regulador específico del sector de las telecomunicaciones debe imbricarse en el seno de la política para el avance de la sociedad del conocimiento.

Esto a su vez implica definir la relación adecuada entre las políticas sectoriales específicas y las políticas generales de sociedad de la información, algo que no siempre se ha tenido en cuenta. Las políticas de desarrollo de sociedad de la información no son, desde luego, opuestas a favorecer la competencia en un esquema de libre mercado. Sin embargo, introducen

otras metas, no siempre tenidas en cuenta en políticas sectoriales, como la promoción de la innovación o el cumplimiento de objetivos públicos o de redistribución.

Muy en particular, parece que uno de los objetivos primordiales es el despliegue generalizado de infraestructuras de banda ancha. Despliegue generalizado que evidentemente necesitará importantes inversiones. Esta aseveración entra de lleno en el problema de cómo hacer progresar la implantación real de las Redes de Nueva Generación (RNG), sin duda el elemento técnico y de negocio sobre el que pivota la evolución futura del sector de la información y las comunicaciones.

El modelo regulador específico del sector de las telecomunicaciones debe imbricarse en el seno de la política para el avance de la sociedad del conocimiento

4.2 El desarrollo de las redes de nueva generación

El despliegue de las RNG se encuentra más retrasado de cuanto se preveía hace una década cuando se bautizó con este nombre a las redes que serían capaces de satisfacer de forma íntegra las necesidades de comunicación de los usuarios, ofreciendo numerosas aplicaciones (voz, datos, vídeo) en diferentes terminales, ya sean estos fijos o móviles. Aunque diversas opciones

(25) Comunicación de la Comisión “eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos”. COM(2002) 263 final. Bruselas, 28 de mayo de 2002. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0263es01.pdf.

(26) Comunicación de la Comisión “i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo” COM(2005) 229 final. Bruselas, 1 de junio de 2005. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0229es01.pdf.

de diseño, e incluso modelos de negocio, han comenzado a experimentarse en Europa, están en todos los casos en su etapa inicial. En esta situación inciden un buen número de problemas técnicos todavía no completamente resueltos²⁷, pero, sobre todo, y pese a que la mayor parte de trabajos se centren en el primero de los aspectos, las incertidumbres económicas reforzadas por un escenario regulador incierto.

Los problemas técnicos son comunes a todo tipo de operadores. Los otros factores, económicos y de negocio, dependen, por el contrario, de cada situación particular: el modelo de transición que cada operador elegirá será único y dependiente de su red actual, del entorno regulador y de los servicios que planea ofrecer.

Cómo y con qué condiciones se permita el acceso de otros operadores a las infraestructuras que se pudieran tender en el futuro inmediato es una de las incertidumbres que lastra el desarrollo de las RNG

Así, en la actualidad, los operadores “históricos”, además de impulsar su propia dinámica interna de actualización de infraestructuras y sistemas, se encuentran en un proceso de creación de plataformas técnicas y de negocio capaces de integrar sus ofertas de comunicaciones fijas de banda ancha con comunicaciones móviles e inalámbricas²⁸. En cualquier caso, los costes hundidos en sus redes actuales permiten aventurar que la transición hacia las RNG tomará antes la forma de evolución que la de revolución.

En sentido inverso, los operadores de comunicaciones móviles están considerando su entrada en los negocios (tradicionales y, sobre todo, nuevos) de las comunicaciones fijas. Por su lado, los operadores alternativos (con y sin red de acceso propia) indagan a través de qué sistemas podrían sus usuarios utilizar distintas tecnologías de acceso de una forma integrada. E incluso nuevos agentes relacionados con las redes IP que pudieran aparecer en este escenario²⁹ necesitarían un sistema de transporte multiservicio que permitiera enlazar redes de acceso dispersas.

En cualquier caso, el camino que queda por recorrer hasta alcanzar el despliegue generalizado de RNG en Europa es aún largo y no exento de riesgos. Las incrementadas economías de escala y alcance que prometen las RNG no aseguran, sin más, el retorno de la importante inversión requerida. La cuenta de resultados es en Europa, como en cualquier otro

lugar, el primer apartado al que los operadores dirigirán su mirada. Y es que, como es de esperar, las RNG necesitan grandes inversiones. Consecuentemente, la recuperación de esta inversión exigirá que los precios cargados por el acceso y por el disfrute de servicios, de aplicaciones y de contenidos no sean muy diferentes (en términos de asequibilidad) de los precios de las ofertas actuales.

La regulación tendrá aquí un papel clave. Que se imponga regulación solamente a las infraestructuras “históricas” o también a las nuevas, así como la intensidad de estas posibles obligaciones, determinarán el ritmo y resultados de la transición. Un marco como el actual escenario europeo, que no incentiva claramente la inversión en infraestructuras y donde buena parte de la competencia se basa en la reducción de márgenes, es juzgado por muchos de los operadores que están planeando sus redes futuras como un factor que aumenta el riesgo asociado a la inversión.

De hecho, cómo y con qué condiciones se permita el acceso de otros operadores a las infraestructuras que se pudieran tender en el futuro inmediato es una de las incertidumbres que lastra el desarrollo de las RNG. La modalidad de uso de las infraestructuras es el punto central de un debate que, con nombres como “plataformas integradas”, “separación estructural” y “neutralidad de la red”, se halla en plena efervescencia.

4.3 El paradigma de internet: la “red neutral”

Pese a la inmediata y rápida difusión que ha obtenido, la génesis de la locución “red neutral” es relativamente reciente. De acuerdo con la atribución posterior del propio autor, la primera referencia se remonta al artículo de Tim Wu “Network neutrality, broadband discrimination”. Pese a esta *autoconcesión* del honor

(27) Pueden citarse problemas relacionados con la calidad del servicio, congestión, seguridad, interoperabilidad, gestión de la movilidad y de la itinerancia. Véase el documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) Next Generation Network Development in OECD Countries, Documento DSTI/ICCP/TISP(2004)4/FINAL, 2005. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/58/11/34696726.pdf>. En el mismo documento se pormenoriza el desarrollo de estas redes en los países miembros de la OCDE.

(28) Existen numerosos y recientes ejemplos. Considérense las compras de operadores de comunicaciones móviles por parte de operadores de comunicaciones tradicionales (la compra de O2 por Telefónica, o la de la española Amena por France Télécom), la adquisición del 100% de las acciones (con la consiguiente exclusión de las bolsas) de las filiales de móviles por parte de las casas matrices, o, también, la constitución de operadores de comunicaciones móviles virtuales, sin espectro asignado específicamente, por parte de algunos operadores fijos.

(29) Podrían ser los casos de compañías significadas como Google o Intel.

de haber acuñado la expresión, lo cierto es que en el artículo el concepto no se define expresamente y, antes bien, se utiliza como expresión conocida, a menudo asociada o confrontada con el concepto de “acceso no restringido”.

En realidad, el origen del debate, sea cual fuere la expresión utilizada para calificarlo, se remonta a febrero de 2002 cuando el regulador estadounidense, FCC, lanzó la propuesta de considerar las conexiones DSL como un “servicio de información” y, por tanto, no sujeto a los requerimientos de acceso que deben cumplir las compañías telefónicas. El mes siguiente lanzó un borrador similar para las redes de cable y solicitó comentarios sobre cuál debía de ser el régimen regulador que finalmente debería imponerse.

Entre los comentarios recibidos, el grupo HTBC (*High Tech Broadband Coalition*)³⁰ que integraba diferentes asociaciones y alianzas del sector TIC (desde semiconductores a programas para ordenador pasando por electrónica de consumo o proveedores de equipos) apoyaba la no imposición de obligaciones de acceso pero propugnaba la libertad de los usuarios para utilizar su conexión sin restricciones. Algunos académicos apoyaron y matizaron esta idea.

El posterior debate ha permitido afinar los perfiles de la definición. Se entendería por “red neutral” el principio por el que el propietario de la red no podría establecer ningún tipo de discriminación o de preferencia sobre el tráfico que circula por ella.

Los defensores de este principio basan su argumentación en la necesidad de no cerrar la puerta a ninguna innovación; para ellos internet es una simple plataforma necesaria para la competencia entre desarrolladores de aplicaciones. De no imponerse esta regla, existiría una amenaza real de que los operadores que gestionan el acceso discriminaran ciertas aplicaciones, contenidos o portales, o directamente los excluyeran de sus redes. El resultado sería una reducción de los niveles de innovación en estos segmentos y por tanto un coste para la sociedad. Permitir el acceso no restringido de otros operadores a la red no sería una alternativa suficientemente válida.

En efecto, no cabe duda de que los operadores que poseen redes tienen incentivos para efectuar una integración vertical de servicios, aplicaciones y contenidos en sus modelos de negocio. Sus negocios tradicionales han alcanzado el estadio de madurez y están sujetos a

una creciente competencia que reduce los márgenes operativos. Entrar en nuevos segmentos de la cadena de valor les permite mantener niveles significativos de crecimiento y diferenciar su oferta con respecto a la de la competencia. Y parte de su estrategia podría pasar por favorecer sus propias aplicaciones frente a la de otras compañías en el nivel de red.

Frente a ellos, los agentes provenientes del mundo de internet³¹ defienden el modelo de separación entre el despliegue de infraestructuras y la prestación de servicios. En este sentido, la tecnología IP juega a su favor, permitiendo que la inteligencia resida, en caso necesario, en los extremos de la red. De hecho, diversos agentes ajenos al sector de las comunicaciones electrónicas ya han irrumpido con éxito en el mercado prestando servicios como VoIP o descarga de contenidos audiovisuales. Compiten directamente con los servicios ofertados por los operadores de telecomunicaciones con la enorme ventaja de que no tienen que hacer frente a las inversiones necesarias para el despliegue de infraestructuras propias.

Pero precisamente quién se encargaría del despliegue de las redes (y en qué condiciones) es la clave para el funcionamiento del modelo de red neutral. Algunos de sus defensores niegan que imponer el principio de red neutral sea una barrera para la competencia en infraestructuras: una red neutral debería conducir hacia una mezcla eficiente de infraestructuras compartidas y de competencia en infraestructuras, pues nuevas redes serán construidas para aquellas aplicaciones para las que la red neutral no sirve. La afirmación parece difícilmente demostrable. En posturas más tibias, otros defensores de la red neutral sí reconocen que se reducirían los incentivos de los operadores de red para innovar en el nivel de red y para desplegar infraestructura; a estos costes sociales se añadirían los asociados con la regulación aunque su conclusión es que, equilibrando

Se entendería por “red neutral” el principio por el que el propietario de la red no podría establecer ningún tipo de discriminación o de preferencia sobre el tráfico que circula por ella

(30) Véanse los comentarios de HTBC en el documento de la FCC, CC Docket No. 96-45. In the matter of appropriate regulatory treatment for broadband access to the internet over cable facilities. Comments of the High Tech Broadband Coalition. Disponible en http://gullfoss2.fcc.gov/prod/ecfs/retrieve.cgi?native_or_pdf=pdf&id_document=6513198026.

(31) Interesante resulta el hecho de que entre las compañías integradas en las alianzas que formaron HTBC para responder a la FCC puedan encontrarse compañías de contenidos (como Disney), proveedores de aplicaciones en internet (como Amazon.com, eBay, o Yahoo!), empresas de programación (como Microsoft) o constructores de ordenadores (como Apple Computer o Dell).

ventajas e inconvenientes, los beneficios de la innovación en el nivel de aplicaciones superan el resto de costes.

Pero ni siquiera la introducción de esta matización vuelve incontestable la aseveración. Aunque la red neutral pueda tener sentido como “principio de diseño”, elevarla a la categoría de “obligación normativa” podría dañar la competencia. Se ha argumentado que aplicaciones, contenidos y servicios son ya los segmentos más competitivos de la industria de la banda ancha y que sería mejor promover la competencia en el eslabón más débil que es precisamente el acceso a la red de los usuarios. La diferenciación sí hace posible que varias redes de acceso subsistan, atendiendo distintas necesidades concretas, mientras que la uniformidad que impone una red neutral mengua las oportunidades para competir mediante estrategias diferentes del precio, lo que no hace sino reforzar las ventajas de los grandes operadores ya establecidos. Un último argumento de interés aportado por los contrarios a la red neutral es que la integración vertical no produce necesariamente impacto en la competencia salvo que se den determinadas condiciones estructurales. Evidentemente, los problemas no radican en las acciones sino en los resultados; en otras palabras, los movimientos de integración no son perniciosos *per se* si no generan una posición de dominio del mercado.

Lo que en otras regiones se decide tiene incidencia en mercados globales que no entienden de fronteras, notoriamente el de internet, que introduce retos que Europa no puede obviar

Sería también interesante determinar dónde habría de terminar la reclamada “neutralidad”. Aunque el debate se centra en las redes, algún autor ha apuntado que una definición “completa” de internet abarca las redes pero también las aplicaciones e incluso los terminales y sería posible, por tanto, plantear un principio equivalente de “ordenadores neutrales”.

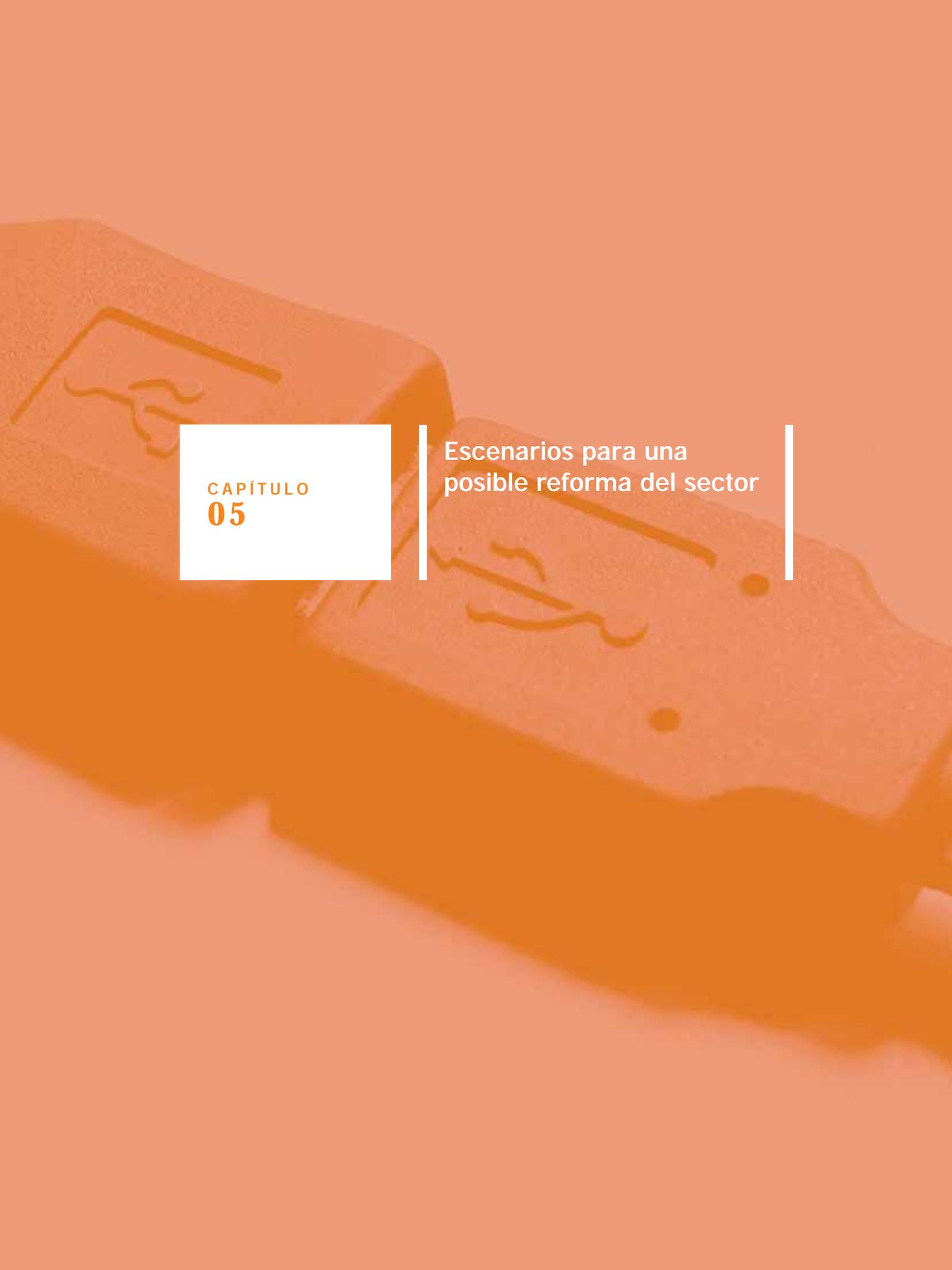
4.4 La experiencia de otros países

No existen “recetas de éxito” globalmente aplicables en el sector de las comunicaciones electrónicas. Desde luego, los modelos implantados en otras regiones no resultan directamente exportables a Europa, dadas las notables diferencias en la situación del sector y, sobre todo, en el contexto socio-político, económico y cultural en el

que la reglamentación se desenvuelve. No obstante, es evidente que no sólo en Europa se trata de dar con la fórmula mágica que asegure crecimiento sostenible para el sector, con un balance entre inversiones e innovación, y que se traduzca además en beneficio para los usuarios. Por ello, el estudio de otros modelos puede resultar interesante. Por último, lo que en otras regiones se decide tiene incidencia en mercados globales que no entienden de fronteras, notoriamente el de internet, que introduce retos que Europa no puede obviar.

En Estados Unidos, tras el derrumbe de la confianza inversora en el sector de las telecomunicaciones del año 2000, se produjo un giro en la política que tomó un claro direccionamiento hacia la competencia basada en infraestructuras. Así, se comenzó a eliminar la obligación de dar acceso mayorista bajo unas condiciones reguladas, instándose a una negociación comercial libre entre las partes implicadas. Adicionalmente, la FCC ha decidido no regular el acceso a las nuevas infraestructuras de banda ancha desplegadas. Es necesario esperar para conocer los resultados de este cambio en la regulación, aunque los anuncios de nuevas inversiones fueron inmediatos.

El otro gran polo de atención (y de comparación) lo constituyen los países asiáticos. En Corea y Japón las políticas impulsadas por el gobierno han actuado como principal catalizador para la inversión y la innovación en nuevas tecnologías y servicios. Ambos países priorizaron el desarrollo y explotación de las TIC como motor de crecimiento y competitividad, optando por estrategias orientadas tanto a la oferta como a la demanda que potenciaran los primeros desarrollos de banda ancha y, más tarde, el desarrollo de servicios de nueva generación. El compromiso del gobierno con el sector y su continua cooperación con la industria han ayudado a reforzar la inversión, estimulando la competencia en infraestructuras y reforzando la integración vertical de los agentes del sector. Como resultado adicional de estas políticas, la convergencia de los sectores del audiovisual y las comunicaciones se ha acelerado aunque aún debe resolverse el conflicto existente entre sus diferentes modelos de regulación. Como último punto destacable, ambos países tienen un gasto en I+D superior a la media europea en casi un punto del porcentaje del PIB.



CAPÍTULO
05

Escenarios para una
posible reforma del sector

Básicamente, pueden proponerse cuatro modelos distintos. El primero de ellos consistiría en no modificar el marco regulador vigente; el segundo adoptaría un modelo de “acceso abierto” para las infraestructuras de red, asumiendo el concepto de “red neutral” reclamado por los agentes de internet; el tercer escenario estaría basado en retirar o restringir (de verdad) la regulación específica del sector, avanzando hacia un enfoque *ex post*; por último, un cuarto modelo que se ha denominado de “separación estructural” toma características de los anteriores.

La propia Comisión Europea ha considerado en algún momento las tres primeras opciones. El cuarto escenario, a pesar de que no se aparece en los documentos públicos como tal, puede identificarse en reflexiones y discursos de las personas responsables de tomar la decisión, particularmente en los de la comisaria Reding.

No se trata de meros modelos formales. La elección de una u otra opción determina las modalidades y grado de competencia presentes en el mercado, lo que prueba nuevamente que no es posible una regulación neutra, independiente de unos modelos de negocio

y de mercado concretos. O, en otras palabras, que, determinados los objetivos que se pretenden obtener, la decisión política por una u otra alternativa es inevitable y preferible a un estado de indeterminación.

5.1 Mantenimiento del marco regulador actual

La opción de no modificar sustancialmente el modelo actual supone mantener el complicado equilibrio entre competencia en servicios y competencia en infraestructuras.

No se insiste en este modelo puesto que en anteriores apartados se han analizado sus virtudes y sus problemas y, específicamente, los resultados que su aplicación ha logrado.

La elección de una u otra opción determina las modalidades y grado de competencia presentes en el mercado, lo que prueba nuevamente que no es posible una regulación neutra, independiente de unos modelos de negocio y de mercado concretos

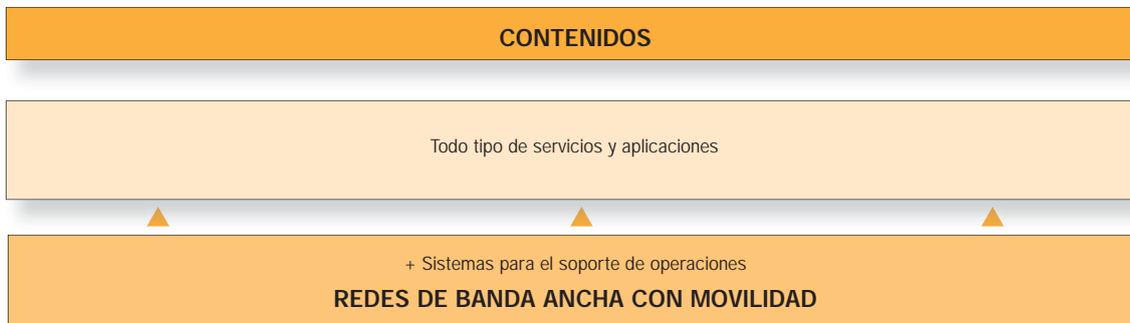


Figura 15. Modelo de acceso abierto

Fuente: Elaboración propia



Figura 16. Modelo de operadores integrados

Fuente: Elaboración propia

5.2 Modelo de “acceso abierto”

El modelo de “acceso abierto” es otra forma de denominar la “neutralidad de red” que los agentes típicos de internet reclaman.

La aplicación de este modelo llevaría a una reconsideración de la estructura del sector, particularmente en Europa, e inevitablemente a una separación “de facto” entre las actividades de explotación de las infraestructuras por un lado, y, por otro, de las de provisión de servicios, aplicaciones y contenidos. La figura 15 representa este modelo.

5.3 Modelo de operadores integrados

Con una eliminación sustancial de la regulación específica la estrategia de negocio de los operadores no estaría constreñida lo que daría lugar, lógicamente, a la extensión a todo el sector de modelos cercanos a los que rigen (o, al menos, han venido rigiendo) las comunicaciones móviles.

Esto, a su vez, acarrearía la integración de los operadores tanto en el sentido de las tecnologías de acceso, como en las posiciones en la cadena de valor. La figura 16 esquematiza la situación del mercado bajo este paradigma.

Este modelo no es unívoco y en él habría que determinar con exactitud un buen número de aspectos concretos que generarían condiciones de mercado

realmente diferentes. En primer lugar, podría no aplicarse por igual a todo tipo de infraestructuras, manteniendo las infraestructuras históricas una regulación “tradicional” y reservando para las de nueva generación una regulación específica mínima o incluso nula. También existen gradaciones en cuanto a la integración permitida de la cadena de valor, particularmente en lo que se refiere a aplicaciones y contenidos, oscilando entre alta integración (al estilo “predio vallado”) e integración reducida con un alto número de proveedores independientes ofreciendo sus servicios sobre las infraestructuras del operador (de hecho, garantizar las condiciones para la existencia de una oferta independiente podría ser uno de los elementos de la regulación “de mínimos”).

5.4 Modelo de separación funcional o estructural

Por último, el modelo de “separación funcional o estructural”³² segrega las posibles plataformas integradas entre una parte mayorista y otra minorista, pero sin obligar a las condiciones extremas del modelo de red neutral. El acceso a la infraestructura sí se convierte en neutral (similares condiciones para todos los operadores) pero cada compañía que opere sobre la red podría ofrecer sus servicios con las condiciones que creyera pertinentes.

(32) En la separación funcional, el dueño de la red mantiene la infraestructura pero debe alquilarse a sí mismo su uso en las mismas condiciones que se ofrezcan al resto de operadores: la separación contable entre ambas actividades ha de ser clara. En la separación estructural, se obliga a la compañía a dividirse, creando dos empresas dedicadas respectivamente a la provisión de infraestructura y a la provisión de servicios. Aun siendo estas dos las opciones más analizadas, pueden concebirse otros procedimientos de separación.



Figura 17. Modelo de separación funcional o estructural

Fuente: Elaboración propia

Desde el punto de vista teórico es, desde luego, una solución al problema de la compatibilidad entre diferentes tipos de competencia al separar los ámbitos de la competencia en infraestructuras y la competencia en servicios.



CAPÍTULO
06

¿Un nuevo modelo?
Sostenibilidad,
competencia y “valores
europeos”

6.1 La elección de la comisión

Con la publicación de una Comunicación el 29 de junio de 2006, la Comisión Europea lanzó oficialmente la revisión del marco regulador de las “redes y servicios de comunicaciones electrónicas”.

El proceso de reforma había comenzado con una solicitud de opiniones por parte de la Comisión que se lanzó el 25 de noviembre de 2005³³ y que permaneció abierta hasta el 31 de enero. Una segunda consulta pública, restringida a la definición de mercados relevantes, se lanzó el 29 de junio y estuvo abierta hasta el 27 de octubre. La primera de estas consultas, la general recibió 155 respuestas³⁴. En el primer trimestre de 2007, precediendo a la presentación de las propuestas de nuevas directivas, se debía haber publicado una Comunicación que sintetizara estas respuestas. Incomprensiblemente parece que no se publicará antes que las propuestas de directiva.

Probablemente ocurre, a juzgar por las intervenciones públicas de los responsables de la definición del nuevo marco, en especial las de la comisaria Reding, que la Comisión tiene ya bastante claro cuál es el camino que ha de tomar sin necesidad de entrar en profundidad en las opiniones recibidas.

Este camino no es otro que el ya avanzado en la Comunicación de 29 de junio. Se anuncian dos principales novedades que vendrán referidas a la gestión del espectro y al procedimiento para la identificación y evaluación de mercados susceptibles de ser regulados *ex ante*. Otras cuatro reformas “menores” pretenderán la consolidación del mercado interior, el refuerzo de los intereses de los usuarios, una mejora de la seguridad y, la meramente procedimental reforma, eliminación de normas caducas.

Con ser importantes estos cambios, no introducen sino modificaciones parciales en el marco actual y no encaran de modo global la situación actual y futura del sector. Uno de los documentos de trabajo que acompañó a la comunicación sí discute los posibles modelos aplicables al sector. La discusión aparece, curiosamente, bajo el título “Inversión y crecimiento” y, también curiosamente, comparte el apartado de “áreas para el análisis” junto a otros temas de menor jerarquía. Parece claro, empero, que el modelo del sector debería ser la decisión primera que condiciona el resto. El punto de partida de la discusión es que “el marco regulador pretende la creación de un entorno regulador estable y predecible que impulse la innovación y que estimule nuevas inversiones en redes y servicios, tanto por los operadores nuevos como por la ya existentes” y para analizar cómo alcanzar este objetivo cita tres de las opciones analizadas en el apartado anterior:

- Eliminación o reducción de la regulación específica para el sector.
- Adopción de un modelo de “red abierta” para las nuevas redes.
- No introducción de cambios en el marco actual.

(33) “Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services, including review of the Recommendation on relevant markets”. Disponible en http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/info_centre/public_consult/review/comments/511_25_call_for_input_comp.pdf.

(34) El texto de estas respuestas puede consultarse en http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/info_centre/documentation/public_consult/review/index_en.htm.

Se anuncian dos principales novedades que vendrán referidas a la gestión del espectro y al procedimiento para la identificación y evaluación de mercados susceptibles de ser regulados ex ante

Ninguna de las dos opciones primeras es considerada pertinente para impulsar la inversión, que se reconoce necesaria para el sector. El modelo actual es el adecuado pues “la competencia impulsa la inversión”. Y así lo quieren demostrar exponiendo las cifras de inversión globales de los últimos ejercicios. Sobre estas cifras, ligeramente diferentes a las presentadas en el apartado 3.3, la propia Comisión introduce una matización en otro de los documentos de trabajo: “la inversión en el subsector de los móviles es tan grande en términos absolutos como la inversión en el subsector de la telefonía fija y parece ser la causa principal de la recuperación experimentada en 2004”. Desde luego, no se examina la composición de la inversión en el sector de la telefonía fija que daría una imagen aún más sombría.

En cualquier caso, quizá consciente de la flaqueza de estos argumentos, la comisaria Reding ha introducido un argumento adicional³⁵ para la defensa de sus posiciones: la inversión crece en aquellos países en que el marco regulador ha sido debidamente transpuesto y aplicado³⁶. El problema no es el marco en sí sino el manejo que de él se hace. Por tanto, sigue siendo válido el argumento inicial acerca de su validez y no son necesarias reformas de fondo.

6.2 Claves para la elección de un modelo alternativo

El marco regulador preferido para el sector debería impulsar la creación de un entorno estable y predecible, en el que se fomente la innovación y se estimulen nuevas inversiones en infraestructuras y en servicios

El sector de las comunicaciones electrónicas es básico en el futuro de una Unión Europea que, de acuerdo con el primer diseño de la Estrategia de Lisboa, pretendía convertirse en la “economía más dinámica basada en el conocimiento”. Innovación, despliegue de redes e incentivo del uso de servicios y aplicaciones son herramientas irrenunciables para alcanzar ese objetivo. Por ello, el marco regulador preferido para el sector debería impulsar la creación de un entorno estable y predecible, en el que se fomente la innovación y se estimulen nuevas inversiones en infraestructuras y en servicios, tanto

por parte de los nuevos entrantes como de los operadores existentes.

¿Cuál de los cuatro modelos presentados en el apartado anterior se adapta mejor a este arquetipo?

Pese a la opinión de la Comisión, la competencia en servicios no está dando paso a una segunda etapa de competencia en infraestructuras. Desde luego competencia existe. Una regulación muy dirigida hacia la competencia en precios (piénsese por ejemplo en el enorme esfuerzo hecho en Europa en la adaptación de la contabilidad de costes) ha conseguido su objetivo. Los beneficios de la ruptura de los monopolios fueron rápidamente trasladados a los usuarios, lo que indudablemente constituyó un éxito.

Pero puede que, superada la primera fase, el modelo esté “muriendo de éxito”. El crecimiento (o más bien la falta del mismo) de los ingresos de los principales operadores europeos en sus mercados de referencia, cuando aún no se ha alcanzado la madurez en el despliegue de la banda ancha, o la carencia de expectativas de los mercados financieros sobre el crecimiento de estos mismos operadores son buena muestra de este “éxito”. Y los resultados presentados en la sección 3.3 dejan poco lugar a la duda: no se despliegan otras redes y los nuevos entrantes parecen sentirse “cómodos” en su posición actual (o bien su situación les incapacita para adoptar otras estrategias). No debe olvidarse, además, que frente a visiones limitadas al corto plazo, la utilidad obtenida por los usuarios (menores precios, mejores servicios) será a la larga mayor de existir infraestructuras alternativas.

Y no existen síntomas de cambio. En lugar de una esperada reducción de la asimetría existente entre comunicaciones fijas y comunicaciones móviles, igualándola las primeras a las últimas, se asiste a la traslación de las herramientas “fijas” al área móvil. Independientemente de que existan razones de peso para adoptar acciones puntuales al respecto, lo cierto es que el resultado no es otro que un aumento de la regulación. La contradicción con los, muchas veces repetidos, objetivos de eliminación de la regulación específica *ex ante* es manifiesta. Antes bien, en el

(35) Véase el discurso “From service competition to infrastructure competition: the policy options now on the table” pronunciado en Bruselas el 16 de noviembre de 2006 en el congreso de la ECTA (Speech 06/697). Disponible en <http://ec.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/697&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

(36) El argumento es difícilmente demostrable aunque también difícilmente rebatible. Aparece, casi como titular, en las conclusiones del estudio encargado por la Comisión a London Economics, y PricewaterhouseCoopers, “An assessment of the regulatory framework for electronic communications: growth and investment in the EU e-Communications sector”, publicado en julio de 2006 (http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/info_centre/studies_ext_consult/assessmt_growth_invst/investment.pdf). Sin embargo, cuando se mira con detalle el estudio, la variable “índice de regulación” introducida en el modelo econométrico sí presenta correlación positiva con el nivel de inversión pero con baja significación estadística (13%). El propio estudio dice que “su importancia puede ser baja comparada con la de otras variables tales como la renta per cápita”. Y además que “debido al reducido número de casos para los que hay datos completos disponibles, los modelos son bastante sensibles a pequeños cambios en las especificaciones”.

modelo actual incluso parecen darse algunas condiciones para su perpetuación.

El resultado de continuar con este modelo, tal y como propone la Comisión, sería un sector europeo de las comunicaciones escasamente dinámico (particularmente si se compara con otras áreas del mundo), condenado exclusivamente a una competencia en precios sin diferenciación apreciable del servicio (puesto que las infraestructuras de soporte son las mismas para todos los operadores) y en perpetuo esfuerzo por reducir los costes como única forma de mejorar los márgenes. Estos síntomas se corresponderían, antes que con un sector activo llamado a impulsar la economía del país, con un sector maduro o que aporta poco valor añadido.

No es el caso. Muy al contrario, en el siguiente paso (el actual) en el proceso de convergencia es necesario crear servicios de interés para los usuarios, desplegar redes de nueva generación y nuevos sistemas de acceso inalámbrico y móvil, avanzar en la interoperabilidad entre plataformas, alcanzar la integración con un renovado sector audiovisual... Y todo ello requiere nuevas y significativas inversiones.

Se trata, téngase en cuenta, de un cambio de ciclo, ahora orientado hacia una inversión que involucra a la totalidad del sector. Nótese que inversiones anteriores afectaron solamente a una parte del sector, como sucedió con la aparición de los operadores de comunicaciones móviles (1994–2000) o con los operadores de cable “tardíos” (posteriores a una internet comercial, es decir, 1994). La respuesta del regulador a estas situaciones fue ofrecer parciales y peculiares “treguas en la regulación”, compatibles con un modelo de sector orientado a otras prioridades como la liberalización o la consolidación de una competencia necesitada de apoyo.

Pero ahora no caben (no deberían haber) soluciones ad hoc para cada progreso tecnológico sino replantear la disyuntiva original entre competencia e innovación y reformar el modelo del sector para dar cabida a la innovación como un elemento de mayor peso.

Volviendo entonces a la pregunta planteada inicialmente, ¿cuál de los modelos es el más adecuado para incentivar la inversión de los agentes interesados, manteniendo una competencia efectiva y sostenible, que a su vez beneficie a los usuarios?

El modelo de red neutral no parece un camino atractivo en términos estratégicos para Europa, dada la abrumadora mayoría de compañías no europeas que dominan el segmento de aplicaciones y, especialmente, el de contenidos. Todo desplazamiento del valor hacia los segmentos más altos de la cadena perjudica al sector de las TIC europeo, al menos en su configuración actual.

El modelo de separación estructural es valorado negativamente por los propios operadores y por los mercados financieros que lo consideran un retroceso en las prestaciones de los operadores. Este hecho limitaría la capacidad de inversión de los operadores, quienes además perderían un grado de libertad en la configuración de su oferta, limitando el margen para la diferenciación de las ofertas o para el lanzamiento de nuevas aplicaciones. Y por último, no deben despreciarse los riesgos asociados a la que sería una intervención demasiado casi irrevocable en la arquitectura “temprana” de sectores aún incipientes.

No resta, entonces, sino el modelo de operadores integrados. No es, desde luego, un modelo perfecto pero sí parece que es el que más se pudiera adecuar a las necesidades estratégicas europeas actuales y, desde luego, el que más asegura un cierto nivel de inversión. Este modelo parece, además, el más válido para mantener los “valores europeos” considerando el perfil del tipo de empresas presentes en Europa en el sector de las comunicaciones electrónicas en la actualidad.

Hay que tomar en consideración, además, que este modelo es el que mejor parece responder a la dinámica “natural” del mercado. La integración de distintas tecnologías de acceso comienza a ser parte de las estrategias actuales de muchos operadores. Y este proceso se seguirá desarrollando, incluso con reglamentaciones que no lo favorezcan particularmente, siempre, claro está, que no se prohíba expresamente o se cambie radicalmente el paradigma actual.

Si se aceptara, entonces, la formación de operadores integrados cuya actividad se evalúa fundamentalmente *ex post* con herramientas generales del derecho de la competencia, se debería evaluar el grado de competencia que puede originar este esquema y cuál sería su sostenibilidad futura.

Replantear la disyuntiva original entre competencia e innovación y reformar el modelo del sector para dar cabida a la innovación como un elemento de mayor peso

Evidentemente, en fases tempranas la posibilidad de elección de los usuarios (la competencia efectiva) pudiera no estar asegurada si se reduce drásticamente la oferta intra-plataforma (un solo operador de voz fija o de voz móvil) y debería asegurarse vía competencia entre un suficiente número de ofertas/plataformas distintas (diferentes ofertas de “comunicación”, sin que el usuario perciba si se conecta mediante el uso de redes fijas o de móviles).

A medio plazo, en un país que podemos considerar “prototipo europeo” la integración dejaría un panorama

de operadores-tipo compuesto por: a) operador fijo nacional dominante más filial móvil, b) operador móvil de ámbito europeo, c) operador móvil participado por operador fijo dominante en otro mercado más operador fijo nacional, d) operador de cable, y e) diversos operadores alternativos.

El nivel de innovación, específicamente europea, en este esquema sería muy dependiente de los compromisos de los operadores-tipo señalados y por tanto, como se ha mencionado anteriormente, podría requerir una vigilancia específica (incluyendo una regulación de mínimos). Su objetivo sería asegurar que se dan las condiciones para la aparición de la innovación en la parte

alta de la cadena de valor (aplicaciones, contenidos) independientemente de las acciones y decisiones del operador integrado. El resultado a largo plazo demostraría qué parte de la cadena de valor (y qué modo de entenderla) es el que aporta mayor valor a la sociedad. Este modelo no es muy distinto del que ya existe en la producción y distribución de un buen número de bienes de consumo.

En cuanto al nivel de competencia de un esquema de este tipo se podría calificar de “intermedio” y su sostenibilidad depende muy notoriamente de dos factores (aparte de la eliminación de regulación específica considerada como hipótesis de partida): a) el acceso a espectro de forma que las condiciones de oferta de las diferentes plataformas se puedan igualar teóricamente, y b) el desarrollo de un verdadero mercado único que establezca las mismas condiciones en diferentes países.

En realidad, la gestión del espectro puede considerarse como uno más de los aspectos de la necesaria armonización europea. Existen muchos otros elementos que, dejados a la discrecionalidad de los Estados miembros podrían dificultar extraordinariamente que estos operadores integrados abordaran de forma generalizada otros mercados. Sin ánimo de exhaustividad, habría que considerar qué papel juegan: a) la fiscalidad del sector; b) el acceso a los contenidos (y por tanto la conexión con el sector audiovisual, también en lo que se refiere a obligaciones); c) los derechos y la protección de usuarios y consumidores (calidad, privacidad, seguridad, accesibilidad...); y d) el servicio universal.

Uniformar todos estos factores podría requerir modificaciones del marco institucional vigente. Muy en concreto, la posibilidad de instituir un regulador paneuropeo frente a la de reforzar los mecanismos de coordinación entre reguladores nacionales, o la opción de integrar o no las agencias encargadas de las telecomunicaciones y del audiovisual, son debates ya abiertos en los que no se entra, puesto que cualquiera de las alternativas, correctamente dirigida, podría tener cabida en el diseño de un modelo de sector con operadores integrados.

El modelo de operadores integrados el que más se pudiera adecuar a las necesidades estratégicas europeas actuales y el que más asegura un cierto nivel de inversión

COMENTARIOS
GRETEL



La Unión Europea necesita una política para el sector de las comunicaciones electrónicas que cumpla con los siguientes objetivos:

- Que esté alineada con la política para el progreso de la sociedad de la información y contribuya a la consecución de los ambiciosos objetivos socioeconómicos de crecimiento económico y de empleo ligados a este progreso.
- Que sea compatible con la realidad y los valores europeos
- Que sea sostenible a medio-largo plazo con un grado de intervención deseablemente mínimo.

Cada uno de estos objetivos marca unas condiciones de “segundo nivel” a las que ha de ceñirse la política adoptada. El primero de ellos impone una visión centrada en el ciudadano antes que en el consumidor así como el estímulo de la inversión en redes avanzadas. El segundo debe buscar la conformidad de todos los actores involucrados en la evolución del sector: industria, usuarios y autoridades nacionales. El tercero de los objetivos exige que el modelo adoptado asegure tal sostenibilidad.

¿Qué cambios se requieren para alcanzar estas metas? La Comisión, desde luego, parece sentirse confortable con el modelo elegido en 2002. En la Comunicación que lanza la revisión se asegura que “el reto para esta revisión es asegurar que el marco regulador continuará satisfaciendo las necesidades del sector durante toda la próxima década”. Pese a ello, se afirma que sólo hay dos grandes áreas de cambio (gestión del espectro y simplificación de los procedimientos para el análisis de mercados relevantes) y otras cuatro reformas “menores” (consolidación del mercado interior, reforzamiento de los intereses de los usuarios, mejora de la seguridad y, la meramente procedimental, eliminación de normas caducas). Desde luego, en lo comedido de la revisión debe influir la evaluación de los resultados que la propia Comisión realiza y que pueden sintetizarse en una frase que aparece en la Comunicación: “el sector de las comunicaciones electrónicas continúa constituyendo una historia de éxito para la Unión Europea”.

La base de la argumentación de la Comisión es que, con la receta actual, está logrando a la vez impulsar la competencia y la inversión. Más en concreto, es el avance de la competencia el que llevaría aparejado un incremento de la inversión. Así quiere demostrarlo con unas cifras de inversión que han vuelto a la tendencia positiva tras un periodo de receso. Sin embargo, el análisis detallado de estas cifras no ofrece un panorama tan optimista. Incluso uno de los documentos de trabajo que acompañó a la publicación de la Comunicación matiza las cifras globales con puntualizaciones tan interesantes como que “la inversión en el subsector de los móviles es tan grande en términos absolutos como la inversión en el subsector de la telefonía fija y parece ser la causa principal de la recuperación experimentada en 2004”.

*si hay una verdadera
“historia de éxito” en
las comunicaciones
europeas es la de los
operadores móviles*

Y es que si hay una verdadera “historia de éxito” en las comunicaciones europeas es la de los operadores móviles, capaces de liderar la inversión del sector tras asumir, menos de un lustro antes, el pago de unas tasas astronómicas por unas licencias que, en algunos casos, nunca se llegarán a utilizar. Aunque, por otro lado, resulta, paradójicamente, que este éxito se ha fraguado en unos mercados que están bastante alejados de la competencia perfecta. Y resulta, además, que, pese a la declaración de que “los mismos principios reguladores son aplicados con independencia de qué tipo de tecnología, ya existente o eventualmente nueva, se trate”, la situación actual de los mercados móviles está propiciada muy en parte por la regulación más “relajada” que se les ha venido aplicando.

El panorama es otro cuando se observa la telefonía fija o, más en general, los servicios ofrecidos a través de infraestructuras fijas. El grado de competencia, es aquí mucho más elevado. Pero esta competencia está basada en gran medida en la infraestructura “histórica”. La euforia con que se planearon ingentes inversiones en redes de nueva planta hace tiempo quedó enterrada y su desarrollo se ha ralentizado cuando no totalmente paralizado. Y los niveles de inversión de los operadores alternativos no auguran cambios en esta situación.

Un cambio en la gestión del espectro rebajaría las barreras de entrada para nuevos agentes interesados con el resultado de un incremento en el nivel de competencia

¿Es, por tanto, el marco actual tan fértil como afirma la Comisión? ¿Será válido el marco “reformado” para “satisfacer las necesidades de la próxima década”? ¿Qué sucederá cuando la aproximación entre los servicios progrese y se acentúe la tendencia a la consolidación de operadores integrados con plataformas únicas? ¿Logrará consolidarse el, en opinión de la Comisión, éxito actual impulsando la competencia en servicios a la vez que se despliegan nuevas infraestructuras? ¿Se construirán las redes que necesita Europa para incorporarse plenamente al nuevo paradigma socioeconómico que supone la sociedad del conocimiento?

La solución a esta cuestión fundamental no figura expresamente en la agenda de la reforma. Bien parece, en cualquier caso, que las transformaciones que se anticipan en el sector (llámense profundización de la convergencia o de cualquier otra manera) requieren un cambio significativo, y no sólo incremental, en el diseño del modelo regulador para los mercados de las comunicaciones electrónicas y el audiovisual.

Volvemos entonces a la pregunta fundamental: ¿cuál sería, pues, el diseño válido para alcanzar los objetivos que se han descrito al inicio de estas conclusiones?

Una primera opción es asignar a la infraestructura un valor meramente vehicular. El resultado para el sector en términos de valor añadido global no está claro, pero, desde luego, significa el predominio abrumadoramente no europeo de proveedores de servicios, aplicaciones y contenidos sobre redes europeas o, en otras palabras, el traspaso a otros países de buena parte del valor añadido generado.

Menos tajante es la separación estructural que deja al dueño de las infraestructuras como mayorista del servicio. En tal escenario (como por supuesto en el anterior), parece difícil prever que progrese la construcción de infraestructuras. Y es claro que la mera competencia en servicios es insuficiente si en algún momento no se transforma (al menos parcialmente) en competencia sostenida en recursos propios que impulse el despliegue de unas redes que Europa necesita.

La solución para la competencia en infraestructuras pasa, entonces, por aceptar el modelo de proveedores integrados a que el mercado tiende siempre que no se establezcan desmedidas condiciones *ex ante* de acceso a las redes. Este esquema se mantiene más próximo a “valores europeos” al dar a los operadores una relación directa con los usuarios finales. Lo que no implica, por supuesto, que con las condiciones apropiadas (regulación específica mínima) deje de garantizarse el acceso a proveedores independientes, típicamente de aplicaciones y de contenidos. Y lo que tampoco

impide que existan agentes dispuestos a crear infraestructuras abiertas a cualquier interesado (siguiendo un modelo de “acceso abierto” o de red neutral, como se prefiera); de tal manera, que bien pudiera suceder que en el largo plazo la evolución del mercado demostrara que este otro modelo es más innovador, ofrece mejores resultados y resulta por tanto dominante. Para la existencia de estas infraestructuras abiertas (que incluso podrían ser públicas) no se requiere más que la vigilancia de la no distorsión de la competencia.

Hay que hacer notar que la estructura de los mercados con agentes integrados coincidiría notablemente con la de los mercados móviles, que tan exitosa parece haber sido (un oligopolio con, eventualmente, unos actores adicionales sin el poder de mercado de los “líderes”). Más aún, un cambio en la gestión del espectro rebajaría las barreras de entrada para nuevos agentes interesados y permitiría completar su oferta a algunos de los ya existentes con el resultado de un incremento en el nivel de competencia con respecto al existente en las comunicaciones móviles en la actualidad.

La pugna por la toma de posiciones en este modelo de mercado pudiera, además, tener como resultado (aunque también como causa, pues es un proceso que se realimenta) la configuración de un nuevo panorama donde, ahora sí, el mercado interior europeo comenzara a consolidarse para dar paso a una competencia efectiva y sostenible entre operadores integrados transeuropeos. Y donde la innovación, además de (pero no únicamente) la competencia, fuera un valor en alza.